

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1998-1999

---

30 MARS 1999

---

**Évaluation du fonctionnement  
des nouvelles structures fédérales**

---

**RAPPORT**

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR MM. **CALUWÉ, COENE, DESMEDT**  
ET **HOTYAT**

---



---

Composition de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Caluwé, Coene, Coveliers, De Decker, Desmedt, Erdman, Happart, Hotyat, Lallemand, Mme Milquet, MM. Moens, Nothomb, Vandenberghe et Van Hauthem.

2. Membres suppléants : MM. Bock, Bourgeois, Busquin, Chantraine, Ph. Charlier, Mme de Bethune, MM. Delcroix, Foret, Goris, Hatry, Hostekint, Istasse, Mmes Lizin, Nelis-Van Liedekerke, MM. Olivier, Pinoie, Poty, Raes, Tobback, Verhofstadt, Verreycken et Mme Willame-Boonen.

3. Autres sénateurs qui ont participé aux travaux de la commission : MM. Boutmans, Daras, Mme Dua, MM. Loones, Mahoux et Mme Merchiers.

4. Sénateurs qui ont également participé aux travaux de la commission, mais qui ont été remplacés au cours de ceux-ci en tant que membre ou suppléant : M. Goovaerts, Mme Maximus et M. Van Goethem.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1998-1999

---

30 MAART 1999

---

**Evaluatie van de werking van  
de nieuwe federale structuren**

---

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEREN **CALUWÉ, COENE, DESMEDT**  
EN **HOTYAT**

---



---

Samenstelling van de commissie :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Caluwé, Coene, Coveliers, De Decker, Desmedt, Erdman, Happart, Hotyat, Lallemand, mevrouw Milquet, de heren Moens, Nothomb, Vandenberghe en Van Hauthem.

2. Plaatsvervangers : de heren Bock, Bourgeois, Busquin, Chantraine, Ph. Charlier, mevrouw de Bethune, de heren Delcroix, Foret, Goris, Hatry, Hostekint, Istasse, de dames Lizin, Nelis-Van Liedekerke, de heren Olivier, Pinoie, Poty, Raes, Tobback, Verhofstadt, Verreycken en mevrouw Willame-Boonen.

3. Andere senatoren die aan de werkzaamheden van de commissie deelnamen : de heren Boutmans, Daras, mevrouw Dua, de heren Loones, Mahoux en mevrouw Merchiers.

4. Senatoren die eveneens deelnamen aan de werkzaamheden van de commissie, doch in de loop daarvan als lid of als plaatsvervangend lid werden vervangen : de heer Goovaerts, mevrouw Maximus en de heer Van Goethem.

## SOMMAIRE

## INHOUD

	Pages		Blz.
Introduction . . . . .	4	Inleiding . . . . .	4
Premier volet : La répartition matérielle des compétences . . . . .	25	Eerste luik : De materiële bevoegdheidsverdeling . . . . .	25
I. Compétences régionales . . . . .	25	I. Gewestbevoegdheden . . . . .	25
Section 1. L'aménagement du territoire . . . . .	25	Afdeling 1. Ruimtelijke ordening . . . . .	25
Section 2. L'environnement et l'eau . . . . .	47	Afdeling 2. Leefmilieu en waterbeleid . . . . .	47
Section 3. La rénovation rurale et la conservation de la nature . . . . .	86	Afdeling 3. Landinrichting en natuurbehoud . . . . .	86
Section 4. Le logement . . . . .	95	Afdeling 4. Huisvesting . . . . .	95
Section 5. La politique agricole . . . . .	111	Afdeling 5. Landbouwbeleid . . . . .	111
Section 6. L'économie . . . . .	148	Afdeling 6. Economie . . . . .	148
Section 7. La politique de l'énergie . . . . .	214	Afdeling 7. Energiebeleid . . . . .	214
Section 8. Les pouvoirs subordonnés . . . . .	232	Afdeling 8. Ondergeschikte besturen . . . . .	232
Section 9. La politique de l'emploi . . . . .	334	Afdeling 9. Tewerkstellingsbeleid . . . . .	334
Section 10. Les travaux publics et le transport . . . . .	394	Afdeling 10. Openbare werken en vervoer . . . . .	394
II. Compétences communautaires . . . . .	457	II. Gemeenschapsbevoegdheden . . . . .	457
Section 1. Matières culturelles . . . . .	457	Afdeling 1. Culturele aangelegenheden . . . . .	457
Section 2. Enseignement . . . . .	509	Afdeling 2. Onderwijsaangelegenheden . . . . .	509
Section 3. Matières personnalisables . . . . .	531	Afdeling 3. Persoonsgebonden aangelegenheden . . . . .	531
Section 4. L'emploi des langues . . . . .	652	Afdeling 4. Gebruik der talen . . . . .	652
Deuxième volet : Autres aspects de la répartition des compétences . . . . .	662	Tweede luik : Andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling . . . . .	662
Section 1. Compétences résiduelles . . . . .	662	Afdeling 1. Residuaire bevoegdheid . . . . .	662
Section 2. Compétences implicites et réservées . . . . .	669	Afdeling 2. Impliciete en voorbehouden bevoegdheden . . . . .	669
Section 3. Droits fondamentaux . . . . .	671	Afdeling 3. Grondrechten . . . . .	671
Section 4. Recherche scientifique . . . . .	682	Afdeling 4. Wetenschappelijk onderzoek . . . . .	682
Section 5. Compétences pénales . . . . .	728	Afdeling 5. Strafrechtelijke bevoegdheden . . . . .	728
Section 6. La fonction publique . . . . .	738	Afdeling 6. Overheidspersoneel . . . . .	738
Section 7. Les relations internationales . . . . .	753	Afdeling 7. Internationale betrekkingen . . . . .	753
Section 8. Les matières fiscales et financières . . . . .	774	Afdeling 8. Fiscale en financiële aangelegenheden . . . . .	774
Section 9. Affaires administratives . . . . .	796	Afdeling 9. Bestuursaangelegenheden . . . . .	796
Section 10. L'autonomie constitutive . . . . .	803	Afdeling 10. Constitutieve autonomie . . . . .	803
Section 11. L'effet territorial des normes communautaires . . . . .	808	Afdeling 11. Territoriale werking van de gemeenschapsnormen . . . . .	808
Section 12. L'impact de la législation européenne sur les règles belges de répartition de la compétence . . . . .	818	Afdeling 12. Impact van de Europese wetgeving op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels . . . . .	818

Troisième volet : Le fonctionnement des institutions . . . . .	833	Derde luik : De werking van de instellingen . . . . .	833
Section 1.    La procédure législative . . . . .	833	Afdeling 1.    Wetgevingsprocedure . . . . .	833
Section 2.    Les conflits d'intérêts . . . . .	841	Afdeling 2.    Belangenconflicten . . . . .	841
Section 3.    Les formes de collaboration . . . . .	845	Afdeling 3.    Samenwerkingsvormen . . . . .	845
Section 4.    Le Sénat et les relations internationales . . . . .	851	Afdeling 4.    De Senaat en de internationale aan- gelegenheden . . . . .	851
Section 5.    La composition du Sénat . . . . .	856	Afdeling 5.    Samenstelling van de Senaat . . . . .	856
Section 6.    La représentation des germanophones . . . . .	871	Afdeling 6.    Vertegenwoordiging van de Duitstaligen . . . . .	871
Section 7.    La composition de quelques institutions fédérales . . . . .	873	Afdeling 7.    Samenstelling van een aantal federale instellingen . . . . .	873
Section 8.    La composition et le fonctionnement de la Cour des comptes . . . . .	876	Afdeling 8.    Werkwijze en de samenstelling van het Rekenhof . . . . .	876
Section 9.    La composition de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État . . . . .	880	Afdeling 9.    Samenstelling van het Arbitragehof en de Raad van State . . . . .	880
Section 10.   Le statut de la Région de Bruxelles- Capitale . . . . .	880	Afdeling 10.   Statuut van het Brussels Hoofdstede- lijk Gewest . . . . .	880

*Les annexes seront distribuées ultérieurement.*

*De bijlagen zullen later worden rondgedeeld.*

## INTRODUCTION

### SECTION 1<sup>re</sup>. DÉFINITION DES MISSIONS

1. La déclaration gouvernementale du 28 juin 1995 comporte *in fine* l'engagement suivant :

« VI.6. *La réforme de l'État*

*b) Le gouvernement fédéral suggérera la création au sein d'un nouveau Sénat, qui comprendra aussi des représentants des conseils de communauté, d'une commission pour le fonctionnement des nouvelles structures fédérales. La commission se penchera notamment sur l'évaluation de la répartition des compétences et de la cohérence des domaines de compétences en vue d'une plus grande unité. »*

2. En exécution de cet accord de gouvernement, le premier ministre a envoyé, le 11 décembre 1995, la lettre suivante à M. Swaelen, président du Sénat :

« *L'accord de gouvernement prévoit que le gouvernement fédéral suggérera de procéder au sein du Sénat à la création d'une commission pour le fonctionnement des nouvelles structures fédérales. Cette commission aura notamment pour tâche de se pencher sur l'évaluation de la répartition des compétences et de la cohérence des domaines de compétences.*

*Dans ma réponse aux réponses orales posées par Mme Milquet, M. Vandenbroeke et M. Verreycken, j'ai déclaré que le gouvernement prendrait une initiative dans ce sens(1).*

*Puis-je vous demander, par conséquent, de procéder à la création d'une telle commission ? »*

3. Le 14 mai 1996, le Bureau du Sénat a décidé d'accéder à la demande du gouvernement. Il a toutefois décidé de ne pas créer de commission distincte qui serait chargée de cette mission particulière et spécifique et de confier celle-ci à la commission existante des Affaires institutionnelles.

Le Bureau a chargé la commission d'une mission qui répondait à la suggestion du gouvernement :

« *L'objet des discussions est « le fonctionnement des nouvelles structures fédérales », c'est-à-dire telles que celles-ci sont organisées aujourd'hui depuis la révision constitutionnelle de 1993 et les lois institutionnelles du 16 juillet 1993.*

*Dans le cadre de cette mission, la commission se penchera notamment sur :*

— *l'évaluation de la répartition actuelle des compétences;*

(1) Voir An. parl., Sénat, sessions des 23 et 30 novembre 1995, n<sup>os</sup> 1-10 et 1-13.

## INLEIDING

### AFDELING 1. OPDRACHTOMSCHRIJVING

1. De regeringsverklaring van 28 juni 1995 bevat *in fine* de volgende toezegging :

« VI.6. *De staats hervorming*

*b) De federale regering zal suggeren in de schoot van de nieuwe Senaat, waarin ook de gemeenschapsraden vertegenwoordigd zijn, een commissie met betrekking tot de werking van de nieuwe federale structuren op te richten. De commissie zal zich onder meer buigen over de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen met het oog op een grotere homogeniteit. »*

2. Ter uitvoering van dit regeerakkoord zond de eerste minister op 11 december 1995 volgende brief aan de heer Swaelen, voorzitter van de Senaat :

« *Het regeerakkoord voorziet dat de federale regering de suggestie zal doen in de schoot van de Senaat over te gaan tot de oprichting van een commissie met betrekking tot de werking van de nieuwe federale structuren. Deze commissie zal onder meer als taak hebben zich te buigen over de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen.*

*In mijn antwoord op de mondelinge vragen van mevrouw Milquet, de heer Vandenbroeke en de heer Verreycken, heb ik gesteld dat de regering dienaangaande een initiatief zou nemen(1).*

*Mag ik u bijgevolg verzoeken tot de oprichting van een dergelijke commissie over te gaan ? »*

3. Op 14 mei 1996 besliste het Bureau van de Senaat in te gaan op het verzoek van de regering. Het Bureau besloot evenwel geen afzonderlijke commissie op te richten voor deze bijzondere en specifieke opdracht, maar deze toe te vertrouwen aan de bestaande commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.

Het Bureau kende aan de commissie een opdracht toe die beantwoordde aan de suggestie van de regering :

« *Voorwerp van de besprekingen is « de werking van de nieuwe federale structuren », dit wil zeggen zoals zij thans zijn georganiseerd na de Grondwetsherziening van 1993 en de institutionele wetten van 16 juli 1993.*

*In het raam van deze opdracht zal de commissie zich onder meer buigen over :*

— *de evaluatie van de huidige bevoegdheidsverdeling;*

(1) Zie Parl. Hand., Senaat, vergaderingen van 23 en 30 november 1995, nrs. 1-10 en 1-13.

— *l'évaluation de la cohérence des domaines de compétences.*

*Cette évaluation devra se faire dans une perspective bien précise: « en vue d'une plus grande unité ».*

Toujours dans le cadre de la mission, la commission pourra également se pencher sur d'autres aspects spécifiques de ce fonctionnement.

4. Le 22 mai 1996, le président du Sénat a fourni, en cours d'une rencontre avec la presse, le commentaire suivant concernant la décision du Bureau :

*« Le Sénat a également décidé d'accéder à la demande du gouvernement et de créer une commission pour le fonctionnement des nouvelles structures fédérales. La deuxième note contenue dans votre dossier traite de cette question. La commission aura surtout pour rôle d'évaluer la répartition des compétences telle qu'elle est réglée en Belgique, ainsi que la cohérence des domaines de compétence (...).*

*Nul ne contestera que ce travail cadre fort bien avec le rôle du Sénat, non pas tellement parce que la Constitution et ses lois institutionnelles sont une matière bicamérale pure, mais bien parce que, comme chambre de réflexion et lieu de rencontre des communautés dans le cadre institutionnel belge, le Sénat est l'institution parlementaire par excellence pour débattre de tels problèmes. (...)*

*En s'acquittant sérieusement de cette mission, le Sénat doit pouvoir contribuer à éviter que les discussions consacrées à l'organisation institutionnelle existante de l'État belge et à son éventuelle future adaptation ne se déroulent de manière non coordonnée et surtout que les élus du peuple ne soient insuffisamment associés à ces discussions. »*

5. Le 5 décembre 1996, la commission a rédigé une note définissant de manière plus circonstanciée sa mission et sa méthode de travail. D'après cette note, les travaux de la commission devaient comporter trois volets :

1. une évaluation de la répartition matérielle des compétences entre l'État, les communautés et les régions;
2. une évaluation d'autres aspects de la répartition des compétences;
3. une évaluation du fonctionnement des institutions.

En effet, la mission que le Bureau du Sénat a confiée à la commission, chargeait celle-ci d'une évaluation de la répartition actuelle des compétences, et lui permettait de se pencher sur d'autres aspects particuliers du fonctionnement des nouvelles structures fédérales. La commission a utilisé la marge de manœuvre

— *de evaluatie van de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen.*

*Deze evaluatie dient te geschieden in een welbepaald perspectief, « met het oog op een grotere homogeniteit.*

Steeds binnen het raam van de opdracht kan de commissie zich eveneens buigen over andere bijzondere aspecten ervan. »

4. Op 22 mei 1996 lichtte de voorzitter van de Senaat in een ontmoeting met de pers de beslissing van het Bureau toe :

*« De Senaat heeft beslist in te gaan op het verzoek van de regering een commissie te belasten met de evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren. Deze commissie zal zich vooral moeten inlaten met de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling zoals die in België is geregeld en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen (...).*

*Niemand zal ontkennen dat deze opdracht zeer goed kadert in de rol en de opdrachten van de nieuwe Senaat, niet zozeer omdat de Grondwet en de institutionele wetten een zuiver bicamerale aangelegenheid zijn, maar wel omdat de Senaat als reflectiekamer en als ontmoetingsplaats van de gemeenschappen in het Belgische institutionele kader het parlementaire forum bij uitstek is voor gesprekken over dergelijke thema's. (...)*

*Door ernstig werk te maken van deze opdracht, moet de Senaat ertoe kunnen bijdragen dat vermeden wordt dat gesprekken over de bestaande institutionele inrichting van de Belgische Staat en de eventuele toekomstige aanpassing ervan ongecoördineerd verlopen, en vooral, dat de verkozenen des volks onvoldoende bij deze gesprekken worden betrokken. »*

5. Op 5 december 1996 nam de commissie een nota aan waarin haar opdracht en de werkwijze nader worden geconcretiseerd. Volgens deze nota dienden de werkzaamheden van de commissie drie luiken te omvatten :

1. Een evaluatie van de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten;
2. Een evaluatie van andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling;
3. Een evaluatie van de werking van de instellingen.

De opdracht die de commissie van het Bureau van de Senaat ontving, gelastte haar immers niet alleen met een evaluatie van de huidige bevoegdheidsverdeling, maar stond haar tevens toe om zich, steeds binnen het raam van de opdracht, te buigen over andere bijzondere aspecten van de werking van de

qui lui était accordée pour s'occuper aussi dans une certaine mesure d'une évaluation du fonctionnement des institutions (troisième volet).

L'évaluation devrait consister à examiner si l'actuelle répartition des compétences et l'actuelle organisation des institutions permettent de mener une politique efficace. La commission a dressé un inventaire des éventuels problèmes, points conflictuels, chevauchements et imprécisions qui vont de pair avec la répartition des compétences et l'organisation des institutions.

nieuwe federale structuren. De commissie benutte deze ruimte om ook enige aandacht te besteden aan een evaluatie van de werking van de instellingen (derde luik).

De evaluatie diende erop gericht te zijn na te gaan of de huidige bevoegdheidsverdeling en de huidige organisatie van de instellingen een efficiënt beleid mogelijk maken. De commissie maakte een inventaris van de eventuele problemen, conflictpunten, overlappingen en onduidelijkheden die gepaard gaan met de bevoegdheidsverdeling en de organisatie van de instellingen.

## SECTION 2. OBJECTIF

### A. Définition

L'examen du fonctionnement des nouvelles structures fédérales est avant tout une évaluation. Telle est la définition que l'on trouve déjà dans la déclaration gouvernementale du 28 juin 1995. Quelques mois plus tard, le 23 novembre 1995 le premier ministre l'a confirmée au Sénat, dans une réponse à une question orale :

*« Il ne peut y avoir de malentendu quant à l'objectif de la commission. Une des priorités du gouvernement pour cette législature est de rendre opérationnelles les structures nouvelles qui ont été créées au plan légal sous la législature précédente. Les nouvelles structures fédérales étant un élément dynamique, il est utile d'organiser d'emblée une évaluation qui permettra de vérifier sur quels points elles peuvent encore être améliorées. »*

Telle est aussi la mission que le Bureau du Sénat a confié à la commission.

### B. Deux piliers

La commission a utilisé cette définition de sa mission comme fil conducteur de ses travaux; elle en a également tiré les deux piliers sur lesquels elle a basé son examen.

- 1) Cet examen est une évaluation et pas une négociation politique.
- 2) Cet examen est destiné à détecter les dysfonctionnements éventuels et à proposer des idées susceptibles d'améliorer le fonctionnement des structures.

**1.** Cet examen est une évaluation et pas une négociation politique. La commission s'est efforcée de dresser un inventaire objectif des difficultés et des thèmes de discussion possibles. L'objectivité a été garantie en faisant figurer dans l'inventaire tous les thèmes de discussion abordés par les autorités, les fonctionnaires, les experts et les sénateurs.

Les thèmes de discussion ont ensuite fait l'objet d'un échange de vues au sein de la commission. Cet échange de vues devait permettre de vérifier s'il y avait réellement un dysfonctionnement.

À cette occasion, les commissaires ont eu la possibilité, s'ils le souhaitaient, de formuler les recommandations ou des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement des structures fédérales. La commission a pu se rallier à certaines de ces suggestions.

L'objectif n'était cependant pas d'arriver à des conclusions à caractère obligatoire. Les points de discussion n'ont donc pas été mis au vote. Ni l'évaluation ni le rapport ne se veulent l'épure d'une

## AFDELING 2. DOELSTELLING

### A. Omschrijving

Het onderzoek naar de werking van de nieuwe federale structuren is in de eerste plaats een evaluatie. Zo werd het reeds verwoord in de regeringsverklaring van 28 juni 1995. Enkele maanden later, op 23 november 1995, werd dit door de eerste minister in de Senaat bevestigd in het antwoord op een mondelinge vraag :

*« Over de doelstelling van deze commissie kan er geen misverstand zijn. In deze legislatuur is het voor de regering een prioriteit de nieuwe structuren operationeel te maken die tijdens de vorige legislatuur op wettelijk vlak tot stand kwamen. De nieuwe federale structuren zijn een dynamisch gegeven, daarom is het nuttig van meetaf aan een evaluatie te organiseren om na te gaan waar er verbeteringen kunnen worden aangebracht. »*

Dit was ook de opdracht die het Bureau van de Senaat aan de commissie gaf.

### B. Twee pijlers

Deze opdrachtoomschrijving vormde voor de commissie de leidraad doorheen haar werkzaamheden en leverde meteen ook de twee pijlers waarop zij haar onderzoek uitbouwde :

- 1) Dit onderzoek is een evaluatie en geen politieke onderhandeling.
- 2) Het onderzoek is erop gericht mogelijke gebreken in de werking te detecteren en ideeën tot verbetering van de werking aan te reiken.

**1.** Dit onderzoek is een evaluatie en geen politieke onderhandeling. De commissie trachtte een objectieve inventaris aan te leggen van mogelijke knelpunten en discussiethema's. De objectiviteit werd gewaarborgd doordat alle gespreksthema's, aangekaart door de overheden, ambtenaren, deskundigen en senatoren, in de inventaris werden opgenomen.

De gespreksthema's vormden naderhand het voorwerp van een gedachtewisseling in de commissie. Die gedachtewisseling was erop gericht na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van een gebrekkige werking.

Daarbij konden de commissieleden desgewenst aanbevelingen of voorstellen formuleren om de werking te verbeteren. De commissie kon zich achter dergelijke suggesties scharen.

De doelstelling was evenwel niet om tot bindende besluiten te komen. De discussiepunten werden derhalve niet ter stemming gelegd. De evaluatie beoogt, net zo min als het verslag, een blauwdruk van

cinquième réforme de l'État. Il s'agit d'un instantané du fonctionnement des structures fédérales, dans lequel une attention particulière est accordée aux éventuels vices de fonctionnement et qui contient des idées, des suggestions et des propositions visant à améliorer ce fonctionnement.

2. La précision qui vient d'être donnée définit du même coup le deuxième pilier de cet examen. En effet, il ne s'agit pas d'une simple évaluation descriptive du fonctionnement des nouvelles structures fédérales. L'évaluation a été réalisée dans une perspective spécifique. L'examen était destiné à détecter les dysfonctionnements éventuels et à proposer des idées susceptibles d'améliorer le fonctionnement des structures fédérales. À la demande de la commission, les différents interlocuteurs (gouvernements, parlements, experts, mais aussi les sénateurs eux-mêmes) ont évalué le fonctionnement des structures fédérales sous cet angle. Ils ont été invités à signaler à la commission dans quels domaines de compétences des difficultés se présentent, quelles sont les formes de coopération qui ne donnent pas satisfaction et quels sont les éléments qui perturbent le fonctionnement (et la coopération) des institutions.

Ce rapport est donc un registre des points de discussion qui, du moins selon un gouvernement, une assemblée législative, un expert ou un sénateur, témoignent d'un chevauchement, d'une imprécision ou d'une déficience dans le fonctionnement des structures fédérales. La commission n'a par conséquent pas exploré méthodiquement les domaines dans lesquels la répartition des compétences fonctionne bien, ni les formes de coopération qui fonctionnent harmonieusement, ni les institutions du pays qui travaillent en bonne intelligence. Les interlocuteurs ont néanmoins attiré à plusieurs reprises l'attention de la commission sur des exemples positifs, tant sur le plan de la répartition des compétences qu'en matière de coopération. Eu égard à la perspective dans laquelle l'évaluation a été réalisée, ces observations n'ont toutefois pas été recensées systématiquement. Le lecteur les retrouvera cependant dans différentes parties du rapport.

### C. Conséquences

L'objectif, tel qu'il a été défini ci-dessus, est à l'origine d'une série de particularités qui caractérisent l'examen réalisé et, partant, le présent rapport.

#### 1. Évaluation axée sur la pratique

L'examen obéit principalement à une approche axée sur la pratique. La commission a tenté, à l'aide de cette évaluation, de mettre en lumière les problèmes concrets qui apparaissent dans le fonctionnement des structures fédérales. La commission a ainsi souvent été amenée à s'intéresser au travail quotidien

de la cinquième réforme de l'État. Het is een momentopname van de werking van de federale structuren, met een bijzondere aandacht voor de eventuele gebreken ervan én met ideeën, suggesties en voorstellen tot verbetering van die werking.

2. Daarmee is tevens de tweede pijler van het onderzoek gedefinieerd. Dit is immers geen louter descriptieve evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren. De evaluatie werd gevoerd binnen een welbepaald perspectief. Het onderzoek was erop gericht mogelijke gebreken in de werking te detecteren en ideeën tot verbetering van de werking aan te reiken. Op vraag van de commissie benaderden de verschillende gesprekspartners — regeringen, parlementen, deskundigen en ook de senatoren zelf — de werking van de federale structuren vanuit die invalshoek. Hun werd gevraagd aan de commissie mee te delen op welke bevoegdheidsdomeinen zich moeilijkheden voordoen, welke samenwerkingsvormen geen voldoening schenken en welke haperingen de (samen)werking van de instellingen verstoren.

Dit verslag is dan ook een register van discussiepunten die, althans naar de mening van een regering, een wetgevende vergadering, een deskundige of een senator, getuigen van een overlapping, een onduidelijkheid of een gebrek in de werking van de federale structuren. De commissie speurde bijgevolg niet methodisch naar de domeinen waarin de bevoegdheidsverdeling succesvol is, naar de samenwerkingsvormen die vlekkeloos functioneren of naar het vlotte samenspel tussen 's lands instellingen. Toch werd de commissie door haar gesprekspartners meermaals attent gemaakt op voorbeelden van een geslaagde bevoegdheidsverdeling of samenwerking. Gelet op het perspectief waarin de evaluatie werd gevoerd, werden dergelijke opmerkingen evenwel niet systematisch gecatalogeerd. De lezer zal hen echter, verspreid over het verslag, terugvinden.

### C. Gevolgen

De doelstelling zoals ze hierboven werd gedefinieerd, leidde tot een aantal bijzonderheden die het onderzoek en, *ergo*, ook dit verslag kenmerken.

#### 1. Praktijkgerichte evaluatie

Het onderzoek gaat in hoofdzaak uit van een praktijkgerichte benadering. Met de evaluatie poogde de commissie aan het licht te brengen welke concrete gebreken opduiken in de werking van de federale structuren. Zo kwam de commissie vaak op de dagelijkse werkvloer van de beleidsuitvoerder terecht. De



des instances chargées de mettre la politique à exécution. Le texte même de la loi ne permet pas en effet de mesurer la praticabilité du droit — en l'espèce surtout la Constitution et les lois spéciales. L'évaluation du fonctionnement des structures fédérales consiste donc avant tout en une évaluation du droit dans la pratique.

La commission n'a cependant pas éludé pour autant le débat théorique, comme en attestent les sections consacrées, par exemple, aux compétences résiduelles, aux droits fondamentaux et à l'impact du droit communautaire européen sur les règles en matière de répartition des compétences.

## 2. Suggestions

Comme la mission de la commission était essentiellement une mission d'évaluation et qu'elle ne devait pas conduire à des décisions à caractère obligatoire, le rapport est axé sur une description des sources de difficultés possibles et sur la formulation de solutions envisageables. Par ses suggestions, la commission n'a généralement pas d'autre ambition que d'inciter à une étude plus approfondie. Dans nombre de cas, la commission reconnaît la nécessité d'apporter des éclaircissements, d'affiner la définition de certaines notions, d'adapter l'une ou l'autre forme de coopération ou de procéder à certaines réformes, mais, dans la majorité des cas, elle se limite sciemment à cette constatation. Elle n'a pas mis ces propositions sur papier.

L'examen qu'elle a réalisé a été trop vaste, son souci de donner un aperçu global du fonctionnement des structures fédérales ne lui a manifestement pas permis de détailler chaque suggestion. De plus, les matières en question sont souvent si techniques qu'il faut les confier à des spécialistes.

D'autre part, la rédaction de propositions de textes doit s'inscrire dans le cadre d'une négociation politique. Or, on s'est expressément gardé de charger la commission d'une telle négociation, et la commission n'a pas non plus souhaité être chargée de cette mission.

## 3. Évaluation du fonctionnement actuel

Dans le cadre de la mission que le Bureau a confiée à la commission, les discussions devraient porter sur le fonctionnement des nouvelles structures fédérales, telles qu'elles sont organisées depuis la révision de la Constitution de 1993 et depuis l'entrée en vigueur des lois institutionnelles du 16 juillet 1993.

Compte tenu de cette restriction, la commission s'est fixé comme règle de n'examiner les observations de ses interlocuteurs qu'à la seule condition qu'elles portent sur le fonctionnement actuel des structures fédérales. Les propositions qui ne sont pas basées sur la constatation de lacunes dans le fonctionnement actuel ont été reprises dans l'inventaire mais n'ont pas

werkzaamheid van het recht — *in casu* vooral van de Grondwet en de bijzondere wetten — kan immers moeilijk in de wettekst zelf worden gemeten. De evaluatie van de werking van de federale structuren is dan ook op de eerste plaats een evaluatie van *the law in action*.

Toch schuwde de commissie ook het theoretische debat niet, getuige de afdelingen over — bijvoorbeeld — de residuaire bevoegdheden, de grondrechten en de impact van het Europese gemeenschapsrecht op de bevoegdheidsverdelende regels.

## 2. Suggesties

Doordat de opdracht van de commissie in essentie evaluerend van aard was en niet tot bindende besluiten diende te leiden, ligt het zwaartepunt van het verslag in een beschrijving van de eventuele knelpunten en het suggereren van mogelijke oplossingen. Met die suggesties geeft de commissie veelal niet meer dan een aanzet tot een grondiger studie. In meerdere gevallen onderkent de commissie de noodzaak tot een verduidelijking, een verfijnde begripsomschrijving, een aangepaste samenwerkingsvorm of een andere hervorming. In het merendeel der gevallen beperkt de commissie zich bewust tot deze vaststelling. Zij werkte dergelijke voorstellen niet letterlijk uit.

Eenzijds was haar onderzoek daartoe te breed-schalig. De betrachting van de commissie om de werking van de federale structuren in een panoramisch totaalbeeld te vatten, bleek onverenigbaar met het in detail uitwerken van iedere suggestie. Overigens betreft het vaak zeer technische aangelegenheden die door vakspecialisten moeten worden ingevuld.

Anderzijds hoort de redactie van tekstvoorstellen thuis in het kader van een politieke onderhandeling. Dat mandaat werd echter uitdrukkelijk niet aan de commissie toegekend en wenste zij zich ook niet toe te eigenen.

## 3. Evaluatie van de huidige werking

Volgens de opdracht die het Bureau aan de commissie gaf, betrof het voorwerp van de besprekingen «de werking van de nieuwe federale structuren, dit wil zeggen zoals zij thans zijn georganiseerd na de Grondwetsherziening van 1993 en de institutionele wetten van 16 juli 1993.»

Op grond van deze beperking hanteerde de commissie als vuistregel dat zij de opmerkingen van de gesprekspartners slechts bestudeerde indien zij betrekking hadden op de huidige werking van de federale structuren. Voorstellen die niet vertrekken vanuit de vaststelling dat de huidige werking een gebrek vertoont, werden wel in de inventaris opge-

été discutées plus avant. La commission n'a pas pris position sur ce type de propositions.

nomen, doch niet nader besproken. De commissie nam over dergelijke voorstellen geen standpunt in.

### SECTION 3. CONTENU

Au cours de sa réunion du 5 décembre 1996, la commission a arrêté un plan de travail fixant l'objet concret de l'évaluation. La décision du Bureau du Sénat a défini à cet égard la ligne à suivre.

La commission a scindé l'évaluation en trois volets :

1. La répartition des compétences matérielles entre l'État, les communautés et les régions;
2. Les autres aspects de la répartition des compétences;
3. Le fonctionnement des institutions.

#### A. Premier volet: la répartition des compétences matérielles entre l'État, les communautés et les régions

1. Dans un premier volet, la commission a analysé la répartition des compétences *ratione materiae* entre l'État, les communautés et les régions.

Au cours des quatre réformes de l'État qui ont fait de l'État unitaire décentralisé qu'était la Belgique un État fédéral, un nombre considérable de compétences ont été attribuées aux communautés et aux régions. Il n'est cependant pas toujours aisé de situer l'ordre sociétal complexe et en évolution dans le carcan des domaines de compétences définis par la Constitution et les lois. Il peut s'ensuivre des empiètements, des zones d'ombre et des points de conflits.

La commission a tenté de répertorier ces éventuels problèmes. Elle a examiné à cet effet les compétences régionales et communautaires. Les régions et les communautés ont en effet des compétences qui leur sont attribuées. Elles ne peuvent régler que les matières qui leur ont été confiées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Outre les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, l'autorité fédérale disposera également d'une compétence résiduelle, tant que l'article 35 de la Constitution ne sera pas entré en vigueur.

En prenant pour fil conducteur les compétences des communautés et des régions, la commission a, par conséquent, trouvé une ligne directrice constitutionnelle lui permettant de détecter d'éventuels points de conflits dans le cadre de la répartition des compétences matérielles. À partir de là, la commission a pu identifier non seulement les points de friction entre les compétences régionales et les compétences communautaires, mais aussi ceux existant entre les compétences des entités fédérées et celles de l'autorité fédérale. Si elle avait pris les compétences fédérales comme point de départ de son examen, elle se serait heurtée à une complication méthodologique en ce sens qu'il n'existe aucune liste limitative des compétences fédérales.

### AFDELING 3. INHOUD

Tijdens haar vergadering van 5 december 1996 legde de commissie in een werkplan het concrete voorwerp van de evaluatie vast. De beslissing van het Bureau van de Senaat vormde daarbij het richtsnoer.

De commissie splitste de evaluatie op in drie luiken:

1. De materiële bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten
2. Andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling
3. De werking van de instellingen

#### A. Eerste luik: de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten

1. In een eerste luik ontleedde de commissie de bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

De vier staatsvormingen die België omvormden van een gedecentraliseerde eenheidsstaat tot een federale staat, wezen aanzienlijke bevoegdheidspakketten aan de gemeenschappen en de gewesten toe. Het complexe en evolutieve maatschappelijke bestel laat zich echter niet steeds rimpelloos onderbrengen in het keurslijf van grondwettelijk en wettelijk gedefinieerde bevoegdheidsdomeinen. Er kunnen overlappingen ontstaan, onduidelijkheden en conflictpunten.

De commissie poogde deze mogelijke problemen in kaart te brengen. Zij onderzocht daartoe de gewest- en de gemeenschapsbevoegdheden. De gewesten en de gemeenschappen hebben immers toegewezen bevoegdheden. Zij kunnen enkel die aangelegenheden regelen die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegewezen. De federale overheid heeft de door of krachtens de Grondwet toegewezen bevoegdheden, maar beschikt tevens, zolang artikel 35 van de Grondwet niet in werking is gesteld, over de residuair bevoegdheid.

Door de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten als leidraad te nemen, vond de commissie bijgevolg een grondwettelijk richtsnoer om de mogelijke conflictpunten in de materiële bevoegdheidsverdeling op te sporen. Vanuit dat uitgangspunt kon de commissie niet alleen de wrijvingspunten tussen gewest- en gemeenschapsbevoegdheden identificeren, maar ook die tussen de bevoegdheden van de deelgebieden en de federale overheid. Een onderzoek dat vertrekt vanuit de federale bevoegdheden, zou gestuit zijn op de methodologische complicatie dat er geen limitatieve lijst van federale bevoegdheden voorhanden is.

2. Les compétences régionales sont énumérées, en exécution de l'article 39 de la Constitution, à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ces compétences sont :

1. L'aménagement du territoire
2. L'environnement et la politique de l'eau
3. La rénovation rurale et la conservation de la nature
4. Le logement
5. La politique agricole
6. L'économie
7. La politique de l'énergie
8. Les pouvoirs subordonnés
9. L'emploi
10. Les travaux publics et le transport

Les compétences communautaires sont fixées aux articles 127 à 130 de la Constitution :

1. Les matières culturelles
2. L'enseignement
3. Les matières personnalisables
4. L'emploi des langues

3. La commission a examiné ces différents groupes de compétences. Elle a examiné, à cet égard, si la répartition actuelle des compétences permettait de mener une politique efficace. Elle a dressé, par domaine de compétences, un inventaire des éventuels problèmes, points de conflit, empiètements et zones d'ombre.

#### **B. Deuxième volet : autres aspects de la répartition des compétences**

1. La répartition des compétences ne se limite cependant pas à l'attribution de compétences matérielles aux régions et aux communautés. Un exercice efficace des compétences suppose non seulement le transfert de droits matériels mais aussi celui de moyens permettant de mener une politique conséquente et cohérente dans ces matières. À cet effet, communautés et régions disposent d'un certain nombre de compétences complémentaires ou accessoires, comme la recherche scientifique et les compétences pénales, le pouvoir de mettre en place une administration et de recruter leur personnel propre. La commission a également évalué ces compétences.

Par ailleurs, il a aussi été question d'autres aspects de la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions. La commission ne s'est

2. De gewestbevoegdheden worden, ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, opgesomd in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. Het gaat om :

1. De ruimtelijke ordening
2. Het leefmilieu en het waterbeleid
3. De landinrichting en het natuurbehoud
4. De huisvesting
5. Het landbouwbeleid
6. De economie
7. Het energiebeleid
8. De ondergeschikte besturen
9. Het tewerkstellingsbeleid
10. De openbare werken en het vervoer

De gemeenschapsbevoegdheden worden vastgesteld in de artikelen 127 tot 130 van de Grondwet :

1. De culturele aangelegenheden
2. Het onderwijs
3. De persoonsgebonden aangelegenheden
4. Het gebruik der talen

3. De commissie onderzocht deze verschillende bevoegdheidspakketten. Zij ging hierbij na of de huidige bevoegdheidsverdeling een efficiënt beleid mogelijk maakt. Per bevoegdheidsdomein maakte zij een inventaris van de eventuele problemen, conflictpunten, overlappingsen en onduidelijkheden.

#### **B. Tweede luik : andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling**

1. De bevoegdheidsverdeling blijft evenwel niet beperkt tot de toewijzing van materiële bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. Een werkzame bevoegdheidsuitoefening veronderstelt dat niet alleen materieelrechtelijke aangelegenheden worden overgedragen, maar ook middelen om ten aanzien van die aangelegenheden een coherent en sluitend beleid te ontwikkelen. Daartoe beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een aantal complementaire of accessoire bevoegdheden, zoals het wetenschappelijk onderzoek en de strafrechtelijke bevoegdheden, de bevoegdheid om een administratie uit te bouwen en eigen personeel aan te werven. Deze bevoegdheden maakten eveneens het voorwerp uit van een evaluatie door de commissie.

Daarnaast kwamen ook andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ter sprake. De commissie

toutefois pas attachée à faire une analyse exhaustive de toutes les composantes et techniques de la répartition des compétences. Pour cette partie de l'évaluation, elle s'est laissée guider principalement, pour choisir l'objet de son examen, par les observations des gouvernements, des assemblées et des experts consultés.

C'est ainsi que le deuxième volet de l'évaluation, intitulé «Autres aspects de la répartition des compétences» regroupe 12 sections :

1. La compétence résiduelle
2. Les compétences implicites et réservées
3. Les droits fondamentaux
4. La recherche scientifique
5. Les compétences pénales
6. Les agents de l'État
7. Les relations internationales
8. Les matières fiscales et financières
9. Les affaires administratives
10. L'autonomie constitutive
11. L'effet territorial des normes communautaires
12. L'incidence de la législation européenne sur les règles belges de répartition des compétences

2. L'on s'est aussi posé, dans le cadre de cette partie de l'évaluation, la question de savoir si la répartition actuelle des compétences donne lieu à des zones d'ombre, des empiètements et des situations conflictuelles.

### C. Troisième volet : le fonctionnement des institutions

1. La mission que le Bureau du Sénat a confiée à la commission laissait à cette dernière la latitude nécessaire pour étendre l'évaluation à d'autres aspects spécifiques du fonctionnement des nouvelles structures fédérales. L'objet de l'examen ne devait par conséquent pas se limiter à la répartition des compétences.

La commission a elle-même pris l'initiative de procéder à une évaluation de certains aspects du fonctionnement des institutions. Cette partie ne constitue cependant pas l'essentiel des travaux de la commission. Eu égard à la récente et imposante réforme des institutions, la commission a estimé judicieux que les nouvelles structures soient d'abord rendues opérationnelles. C'est pourquoi la commission n'a examiné cet aspect de l'évaluation qu'au terme de ses travaux.

betrachtte evenwel geen exhaustieve ontleding van alle onderdelen en technieken van de bevoegdheidsverdeling. Zij liet zich, voor dit onderdeel van de evaluatie, bij de selectie van haar onderzoeksvoorwerp voornamelijk leiden door de opmerkingen van de regeringen, de assemblees en de geraadpleegde deskundigen.

Op die wijze werden in het tweede luik van de evaluatie, onder de titel «Andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling», 12 afdelingen ondergebracht :

1. De residuaire bevoegdheid
2. Impliciete en voorbehouden bevoegdheden
3. Grondrechten
4. Wetenschappelijk onderzoek
5. Strafrechtelijke bevoegdheden
6. Overheidspersoneel
7. Internationale betrekkingen
8. Fiscale en financiële aangelegenheden
9. Bestuursaangelegenheden
10. Constitutieve autonomie
11. De territoriale werking van de gemeenschapsnormen
12. De impact van de Europese wetgeving op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels

2. Ook in dit onderdeel van de evaluatie stond de vraag voorop of de huidige bevoegdheidsverdeling leidt tot onduidelijkheden, overlappingen en conflict-situaties.

### C. Derde luik : de werking van de instellingen

1. De opdracht die de commissie van het Bureau van de Senaat ontving, liet haar de ruimte om de evaluatie uit te breiden tot andere bijzondere aspecten van de werking van de nieuwe federale structuren. Het onderzoeksvoorwerp hoefde derhalve niet tot de bevoegdheidsverdeling beperkt te blijven.

De commissie nam zelf het initiatief om ook enkele aspecten van de werking van de instellingen aan een evaluatie te onderwerpen. Dit vormt echter niet het zwaartepunt van de werkzaamheden van de commissie. Wegens de recente en grootschalige hervorming van de instellingen achtte de commissie het nuttig dat de nieuwe structuren eerst operationeel zouden worden gemaakt. Om die reden besteedde de commissie pas aan het einde van haar werkzaamheden aandacht aan dit onderdeel van de evaluatie.

La révision de la Constitution de 1993 a effectivement redessiné en profondeur le paysage institutionnel belge. Le besoin de spécialisation des Chambres législatives et de rationalisation de la procédure législative a entraîné une refonte du système bicaméral. L'on a en outre décidé de l'élection directe des conseils et de la suppression (partielle) du «double mandat» des parlementaires et des conseillers. Ces nouvelles structures ne sont entrées en vigueur qu'en 1995.

L'évaluation du fonctionnement des institutions s'est dès lors limitée à quelques thèmes spécifiques :

1. La composition du Sénat
2. La procédure législative
3. Les conflits d'intérêts
4. Les formes de coopération
5. Le Sénat et les matières internationales
6. La représentation des germanophones
7. La composition de certaines instances fédérales
8. Le fonctionnement et la composition de la Cour des comptes.
9. Fonctionnement et composition de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État
10. Le statut de la Région de Bruxelles-Capitale

Le centre de gravité de ce volet de l'évaluation résidait dans les thèmes ayant trait au Sénat (sections 1 à 5).

Les trois dernières sections contiennent essentiellement des points de discussion que la commission a inclus dans l'inventaire, mais qu'elle n'a pas traités quant au fond. Il s'agit en effet ici de propositions qui, de l'avis de la commission, ne proviennent pas d'un dysfonctionnement actuel des institutions concernées.

Door de grondwetsherziening van 1993 werd het institutioneel landschap van België inderdaad grondig hertekend. De roep om specialisatie van de Wetgevende Kamers en rationalisering van de wetgevende procedure leidde tot een hervorming van het tweekamerstelsel. Er werd bovendien overgegaan tot een rechtstreekse verkiezing van de raden en tot de (gedeeltelijke) afschaffing van het «dubbel mandaat» van parlements- en raadslid. Deze nieuwe structuren werden pas in 1995 in werking gesteld.

De evaluatie van de werking van de instellingen bleef dan ook beperkt tot enkele specifieke thema's :

1. De samenstelling van de Senaat
2. De wetgevingsprocedure
3. De belangenconflicten
4. De samenwerkingsvormen
5. De Senaat en de internationale aangelegenheden
6. De vertegenwoordiging van de Duitstaligen
7. De samenstelling van een aantal federale instellingen
8. De werking en de samenstelling van het Rekenhof
9. De samenstelling van het Arbitragehof en de Raad van State
10. Het statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het zwaartepunt in dit onderdeel van de evaluatie lag bij de thema's die verband houden met de Senaat (afdelingen 1 tot 5).

De laatste drie afdelingen bevatten overigens voornamelijk discussiepunten die de commissie wel in de inventaris opnam doch niet ten gronde besprak. Het gaat hier immers over voorstellen die naar het oordeel van de commissie niet vertrekken vanuit de vaststelling dat de huidige werking van de betrokken instellingen een gebrek vertoont.

**SECTION 4. FONCTIONNEMENT****A. Généralités**

1. La commission a consacré 51 réunions à l'évaluation du fonctionnement des structures fédérales nouvelles. La première réunion s'est tenue le 20 juin 1996 et la dernière le 30 mars 1999.

2. Le 9 janvier 1997, la commission a désigné quatre rapporteurs: MM. Caluwé, Desmedt, Goovaerts et Hotyat. Ces désignations respectent un double équilibre: deux néerlandophones et deux francophones, deux rapporteurs de la majorité et deux rapporteurs de l'opposition.

Le 24 mars 1999, M. Goovaerts a été remplacé en sa qualité de rapporteur par M. Coene.

3. Le Bureau a confié l'évaluation du fonctionnement des structures fédérales nouvelles à la commission des Affaires institutionnelles. Le Bureau a jugé que cette manière de procéder permettrait d'éviter une inflation de commissions du Sénat et de prévenir le risque de conflits de compétence et de chevauchements.

Comme toujours, il était loisible à tous les sénateurs d'assister aux travaux de la commission et d'y participer activement. Plusieurs sénateurs qui n'étaient ni membres effectifs ni membres suppléants de la commission ont pris part à la discussion de certaines parties de l'évaluation.

Les sénateurs de communauté ont été tout spécialement invités à assister aux réunions.

4. L'organisation des travaux de la commission a varié en fonction du volet traité. L'importance variable que la commission a accordée à ces trois volets ainsi que la spécificité de chaque volet expliquent les différences d'approche.

**B. Assistance universitaire**

1. La commission a accordé énormément d'importance à l'apport du monde universitaire. Elle s'est entourée d'experts depuis le début de ses travaux jusqu'à la discussion finale.

Au cours de sa première réunion, la commission a décidé de demander à plusieurs professeurs d'université de rédiger trois notes de base ayant pour objet:

1. Les compétences régionales
2. Les compétences communautaires

**AFDELING 4. WERKWIJZE****A. Algemeen**

1. De commissie besteedde 51 vergaderingen aan de evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren. De eerste vergadering vond plaats op 20 juni 1996, de laatste op 30 maart 1999.

2. Op 9 januari 1997 wees de commissie vier rapporteurs aan: de heren Caluwé, Desmedt, Goovaerts en Hotyat. Hierbij werd een dubbel evenwicht nagestreefd: 2 Nederlandstalige en 2 Franstalige rapporteurs, alsmede 2 rapporteurs behorend tot de meerderheidspartijen en 2 rapporteurs behorend tot de oppositie.

Op 24 maart 1999 werd de heer Goovaerts als rapporteur vervangen door de heer Coene.

3. Het Bureau vertrouwde de evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren toe aan de vaste commissie voor de de Institutionele Aangelegenheden. Op die wijze, oordeelde het Bureau, ontstaat geen proliferatie van het aantal Senaatscommissies en vermijdt men het risico van bevoegdheidsbetwistingen en overlappingsen.

Zoals steeds konden alle senatoren de werkzaamheden van de commissie bijwonen en er actief aan deelnemen. Verscheidene senatoren, die geen lid noch plaatsvervangend lid van de commissie waren, namen deel aan de bespreking van bepaalde bijzondere onderdelen van de evaluatie.

In het bijzonder werden de gemeenschapssenatoren uitgenodigd om de vergaderingen bij te wonen.

4. De wijze waarop de commissie haar werkzaamheden organiseerde, verschilde naargelang het te behandelen luik. Het uiteenlopende gewicht dat de commissie aan de drie luiken toekende, alsmede de eigenheid van ieder luik op zich, verklaren de verschillende aanpak van de drie luiken.

**B. Academische assistentie**

1. De commissie hechtte een groot belang aan de academische inbreng. Zij liet zich van bij de aanvang van de werkzaamheden tot de eindbespreking bijstaan door deskundigen.

Tijdens haar eerste vergadering besloot de commissie enkele academici te verzoeken drie basisnota's op te maken, met als voorwerp:

1. De gewestbevoegdheden
2. De gemeenschapsbevoegdheden

3. Les problèmes généraux de la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions

Ces notes ont été transmises à la commission en septembre 1996. La première a été écrite par M. Philippe Coenraets, avocat et chargé de cours à l'ULB. Les autres ont été rédigées par M. Wouter Pas, assistant à l'Institut de droit constitutionnel de la KULeuven.

Ces notes contiennent, par domaine de compétence, un exposé général et un inventaire des problèmes et imprécisions éventuels. Les auteurs suggèrent dans plusieurs cas des solutions permettant de résoudre les problèmes énumérés.

Ces notes ont été commentées par leurs auteurs en commission et discutées par les sénateurs. Les notes ont ensuite été soumises pour commentaire aux divers gouvernements concernés.

2. Les 28 et 29 avril 1997, M. Coenraets a, sur la demande de la commission, déposé deux notes traitant en profondeur la répartition des compétences en matière de recyclage d'emballages et la protection contre les nuisances environnementales causées par l'énergie nucléaire.

3. Le 12 novembre 1997, M. Coenraets a remis à la commission une note actualisée contenant les répliques aux observations formulées par les gouvernements.

M. Pas a également déposé une note actualisée, le 18 janvier 1998.

4. Le 10 juillet 1998, la commission a entendu le professeur Koen Lenaerts, professeur extraordinaire à la KULeuven, sur la question de savoir si les notions juridiques utilisées dans le droit de l'Union européenne peuvent contribuer à préciser et à affiner la répartition des compétences entre l'État belge, les régions et les communautés, et, le cas échéant, dans quelle mesure.

5. Le 5 février 1999, la commission a entamé la discussion finale. Elle a aussi bénéficié de l'assistance d'experts à cette occasion.

M. Coenraets a assisté la commission au cours de la discussion finale sur les compétences régionales et sur plusieurs sections du deuxième volet (les compétences pénales, le personnel de l'État, les matières fiscales et financières, les affaires administratives, l'autonomie constitutive, l'effet territorial des normes communautaires et l'incidence du droit communautaire européen sur les règles belges de répartition des compétences).

M. Depré, avocat et assistant à l'UCL, a conseillé la commission au cours de la discussion finale sur les

3. De algemene problemen van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten

De nota's werden in september 1996 aan de commissie bezorgd. De eerste nota werd geschreven door de heer Philippe Coenraets, advocaat en docent aan de ULB. De andere nota's werden opgemaakt door de heer Wouter Pas, assistent aan het Instituut Constitutioneel Recht van de KULeuven.

De nota's bevatten, per bevoegdheidsdomein, een algemene toelichting en een inventaris van eventuele problemen en onduidelijkheden. Meermaals suggereerden de auteurs ook oplossingen voor de opgesomde moeilijkheden.

De nota's werden door de auteurs toegelicht in de commissie en besproken door de senatoren. Nadien werden de nota's ter commentaar voorgelegd aan de diverse betrokken regeringen.

2. Op 28 en 29 april 1997 bezorgde de heer Coenraets op verzoek van de commissie twee nota's die ten gronde ingaan op de bevoegdheidsverdeling inzake recycling van verpakkingen en de bescherming tegen de door kernenergie veroorzaakte milieuhinder.

3. Op 12 november 1997 bezorgde de heer Coenraets de commissie een geactualiseerde nota, die replieken bevatte op de opmerkingen van de regeringen.

De heer Pas legde eveneens een geactualiseerde nota neer op 18 januari 1998.

4. Op 10 juli 1998 hield de commissie een hoorzitting met professor dr. Koen Lenaerts, buitengewoon hoogleraar aan de KULeuven, over de vraag of en in welke mate de rechtsbegrippen die gehanteerd worden in het Europese gemeenschapsrecht ertoe kunnen bijdragen de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische Staat, de gewesten en gemeenschappen te verduidelijken en te verfijnen.

5. Op 5 februari 1999 ving de commissie de eindbespreking aan. Ook hierin werd zij bijgestaan door deskundigen.

De heer Coenraets assisteerde de commissie bij de eindbespreking van de gewestbevoegdheden en verscheidene afdelingen van het tweede luik (de strafrechtelijke bevoegdheden, het overheidspersoneel, de fiscale en financiële aangelegenheden, de administratieve aangelegenheden, de constitutionele autonomie, de territoriale werking van de gemeenschapsnormen en de impact van het Europees gemeenschapsrecht op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels).

De heer Depré, advocaat en assistent aan de UCL, adviseerde de commissie bij de eindbespreking van de



matières culturelles, la recherche scientifique, l'enseignement, l'emploi des langues, les compétences résiduelles, implicites et réservées et sur les droits fondamentaux.

M. Lejeune, professeur à UCL, a assisté la commission au cours de la discussion sur les relations internationales.

Mme Popelier, chargée de cours à l'UIA, a assisté la commission dans le cadre de la discussion des matières personnalisables (premier volet, compétences communautaires, section 3).

La discussion sur le fonctionnement des institutions est la seule pour laquelle la commission n'a pas fait appel à un représentant du monde universitaire.

6. Le 8 janvier 1999, la commission a demandé aux professeurs De Bruycker, Maes et De Rynck d'examiner l'influence de la répartition actuelle des compétences entre l'État, les communautés et les régions sur les provinces. Les professeurs ont transmis le résultat de leur étude à la commission le 1<sup>er</sup> mars 1999.

### C. Gouvernements

1. Par lettre du 23 octobre 1996, la commission a transmis les notes de base de MM. Coenraets et Pas au gouvernement fédéral, au gouvernement flamand, au gouvernement wallon, au gouvernement de la Communauté française, au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au gouvernement de la Communauté germanophone et au collège de la Commission communautaire française. Les gouvernements ont aussi été invités à faire part à la commission des difficultés qu'ils avaient rencontrées dans le cadre de l'exercice des compétences propres et qui découlent de la répartition actuelle des compétences.

La commission a souhaité associer étroitement les gouvernements à l'évaluation. En tant qu'autorités chargées de l'exercice des compétences, les gouvernements disposent en effet des informations les plus concrètes et les plus complètes à cet égard.

2. Ensuite, la commission a soumis régulièrement des points de discussion en matière de compétences régionales aux gouvernements concernés pour qu'ils les commentent.

Le gouvernement flamand a remis une note en date du 11 décembre 1996, intitulée «Homogène bevoegdheidspakketen» et élaborée par le ministère de la Communauté flamande. Cette note a été rédigée en décembre 1995 à la demande du ministre-président du gouvernement flamand. La commission a ensuite reçu régulièrement des notes ponctuelles du gouvernement flamand.

Le gouvernement fédéral a fourni de nombreuses réponses ponctuelles.

culturele aangelegenheden, het wetenschappelijk onderzoek, het onderwijs, het gebruik der talen, de residuaire, impliciete en voorbehouden bevoegdheden en de grondrechten.

De heer Lejeune, hoogleraar aan de UCL, stond de commissie bij tijdens de bespreking van de internationale betrekkingen.

Mevrouw Popelier, docente aan de UIA, assisteerde de commissie bij de bespreking van de persoonsgebonden aangelegenheden (eerste luik, gemeenschapsbevoegdheden, afdeling 3).

Alleen voor de bespreking van de werking van de instellingen deed de commissie geen beroep op academici.

6. Op 8 januari 1999 kende de commissie een onderzoekopdracht toe aan de professoren De Bruycker, Maes en De Rynck over de invloed van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op de provincies. De professoren bezorgden de commissie op 1 maart 1999 de resultaten van hun onderzoek.

### C. Regeringen

1. Bij brief van 23 oktober 1996 bezorgde de commissie de basisnota's van de heren Coenraets en Pas aan de federale regering, de Vlaamse regering, de Waalse regering, de regering van de Franse Gemeenschap, de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de regering van de Duitstalige Gemeenschap en het College van de Franse Gemeenschapscommissie. De regeringen werden tevens uitgenodigd aan de commissie mee te delen welke moeilijkheden zij ondervonden bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden als gevolg van de huidige bevoegdheidsverdeling.

De commissie wenste de regeringen nauw bij de evaluatie te betrekken. Als overheden die met de uitoefening van de bevoegdheden belast zijn, beschikken de regeringen immers over de meest concrete en volledige informatie.

2. Nadien legde de commissie geregeld discussiepunten over de gewestbevoegdheden ter commentaar voor aan de betrokken regeringen.

De Vlaamse Regering bezorgde op 11 december 1996 de nota «Homogène bevoegdheidspakketen» van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze nota werd in december 1995 opgesteld in opdracht van de minister-president van de Vlaamse regering. Nadien ontving de commissie geregeld punctuele nota's van de Vlaamse regering.

De federale regering bezorgde talrijke punctuele antwoorden.

Le gouvernement wallon a transmis quelques réponses ponctuelles. Le 18 mars 1998, il a remis à la commission une note circonstanciée contenant des réponses aux points de discussion soumis ainsi que de nouvelles observations.

3. Le 23 avril 1998, la commission a transmis aux gouvernements concernés un inventaire des points de discussion relatifs aux compétences communautaires. Elle leur a aussi demandé de préciser les difficultés auxquelles ils étaient confrontés dans le cadre du fonctionnement actuel des institutions et d'autres aspects de la répartition des compétences.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement flamand ont remis des réponses ponctuelles et soulevé plusieurs points de discussion nouveaux.

Le gouvernement de la Communauté française a également déposé une note circonstanciée en date du 10 juin 1998, contenant des répliques aux observations soumises ainsi que des observations nouvelles.

Le gouvernement de la Communauté germanophone a soumis la demande de la commission au Conseil. Le Conseil de la Communauté germanophone a approuvé, le 28 septembre 1998, un texte relatif au fonctionnement des structures fédérales nouvelles. Ce texte a été transmis à la commission en date du 5 octobre 1998.

5. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le collège de la Commission communautaire française n'ont soulevé aucun point de discussion et n'ont transmis aucune observation sur ceux qui étaient soumis. Dans une lettre du 20 février 1997, M. Hasquin, président du collège de la Commission communautaire française, a toutefois communiqué que la Commission communautaire française était devenue, en date du 1<sup>er</sup> janvier 1994, une entité fédérée à part entière, même si les adaptations institutionnelles nécessaires n'avaient pas encore été réalisées au niveau des organes de concertation et de coopération.

#### **D. Auditions**

Après une première discussion générale relative aux compétences régionales et communautaires, la commission a sélectionné une série de thèmes qui feraient l'objet d'auditions.

La commission a invité les gouvernements à préciser verbalement leur point de vue sur certains domaines de compétence et à répondre aux questions de la commission. Certains gouvernements se sont fait représenter par un ministre, d'autres par des fonctionnaires.

De Waalse regering bezorgde enkele punctuele antwoorden. Op 18 maart 1998 bezorgde zij de commissie een uitgebreide nota met replieken op de voorgelegde discussiepunten en nieuwe opmerkingen.

3. Op 23 april 1998 zond de commissie een inventaris met discussiepunten over de gemeenschapsbevoegdheden aan de betrokken regeringen. Tevens werd hen gevraagd welke moeilijkheden zij ondervonden met betrekking tot de huidige werking van de instellingen en tot andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling.

De federale en de Vlaamse regering bezorgden punctuele antwoorden en wierpen enkele nieuwe discussiepunten op.

De Regering van de Franse Gemeenschap diende op 10 juni 1998 eveneens een uitgebreide nota in met replieken op de voorgelegde opmerkingen en nieuwe opmerkingen.

De Regering van de Duitstalige Gemeenschap legde de vraag van de commissie voor aan de Raad. De Raad van de Duitstalige Gemeenschap keurde op 28 september 1998 een tekst goed met betrekking tot de werking van de nieuwe federale structuren. Deze tekst werd op 5 oktober 1998 aan de commissie bezorgd.

5. De regering van het Brussels Hoofdstedelijk gewest en het College van de Franse Gemeenschapscommissie brachten geen discussiepunten aan en gaven geen opmerkingen over de voorgelegde discussiepunten. In een brief van 20 februari 1997 deelde de heer Hasquin, voorzitter van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, wel mee dat de Franse Gemeenschapscommissie op 1 januari 1994 een volwaardig deelgebied is geworden, doch dat de noodzakelijke institutionele aanpassingen op het niveau van de overleg- en de samenwerkingsorganen nog niet werden doorgevoerd.

#### **D. Hoorzittingen**

Na een eerste algemene bespreking van de gewesten en de gemeenschapsbevoegdheden selecteerde de commissie een aantal thema's waarover hoorzittingen zouden worden georganiseerd.

De commissie nodigde de regeringen uit om hun standpunt over bepaalde bevoegdheidsdomeinen mondeling toe te lichten en vragen van de commissie te beantwoorden. Sommige regeringen lieten zich vertegenwoordigen door een minister, andere door ambtenaren.

## La commission a organisé 32 auditions :

Date	Audition
25/06/1998	Audition de M. C. Cheruy, directeur général de l'institut national de statistique
25/06/1998	Audition de MM. F. Possemiers, directeur général de l'administration «Qualité et Sécurité», et R. Paepe, géologue en chef, directeur du Service géologique de Belgique
06/07/1998	Audition de M. Eric Kirsch, administrateur délégué de la Régie des Voies aériennes, sur les points en discussion concernant la navigation aérienne
06/07/1998	Audition de M. Jan Cosyn, directeur-ingénieur auprès du ministère de la Communauté flamande, section «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen», sur la compétence réglementaire en matière de transport par voie hydraulique
09/07/1998	Audition de M. Claude Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordonnateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB, sur les points en discussion concernant la politique scientifique
10/07/1998	Audition du professeur Koen Lenaerts, professeur extraordinaire à la KULeuven, sur la question de savoir si les notions juridiques utilisées dans le droit de l'Union européenne peuvent contribuer à préciser et à affiner la répartition des compétences entre l'État belge, les régions et les communautés, et, le cas échéant, dans quelle mesure
10/07/1998	Audition de M. Marc Servotte, directeur général de l'Office belge du commerce extérieur, sur l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations
10/07/1998	Audition de MM. Michel Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, Karel Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi, et Guy Cox, chef de cabinet du ministre de l'Emploi et du Travail, sur les points en discussion relatifs à la politique de l'emploi
13/07/1998	Audition de Mme Mieke Stappaerts, directrice générale de l'administration du Travail du ministère de la Communauté flamande, et Mme Maryse Van Hal, adjointe de la directrice, administration du Travail du ministère de la Communauté flamande, sur les points en discussion relatifs à la politique de l'emploi

## De commissie hield 32 hoorzittingen :

Datum	Hoorzitting
25/06/1998	Hoorzitting met de heer C. Cheruy, directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek
25/06/1998	Hoorzitting met de heren F. Possemiers, directeur-generaal van het bestuur Kwaliteit en Veiligheid, en R. Paepe, hoofdgeoloog-directeur bij de Belgische Geologische Dienst
06/07/1998	Hoorzitting met de heer Eric Kirsch, gedelegeerd bestuurder van de Regie der Luchtwegen over de discussiepunten inzake het luchtverkeer
06/07/1998	Hoorzitting met de heer Jan Cosyn, directeur-ingénieur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen over de reglementerende bevoegdheid inzake het vervoer langs waterwegen
09/07/1998	Hoorzitting met de heer Claude Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidige coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB over de discussiepunten inzake het wetenschapsbeleid
10/07/1998	Hoorzitting met professor dr. Koen Lenaerts, buitengewoon hoogleraar aan de KULeuven, over de vraag of en in welke mate de rechtsbegrippen die gehanteerd worden in het Europese gemeenschapsrecht ertoe kunnen bijdragen de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische Staat, de gewesten en de gemeenschappen te verduidelijken en te verfijnen.
10/07/1998	Hoorzitting met de heer Marc Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel over het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie
10/07/1998	Hoorzitting met de heer Michel Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, de heer Karel Baeck, administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de heer Guy Cox, kabinetschef van de minister van Tewerkstelling en Arbeid over de discussiepunten inzake het tewerkstellingsbeleid
13/07/1998	Hoorzitting met mevrouw Mieke Stappaerts, directeur-generaal van de administratie Werkgelegenheid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en met mevrouw Maryse Van Hal, adjunct van de directeur, administratie Werkgelegenheid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over de discussiepunten inzake het tewerkstellingsbeleid

Date	Audition	Datum	Hoorzitting
13/07/1998	Audition de M. Martin Van Houtte, directeur général de «Export Vlaanderen», sur l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations	13/07/1998	Hoorzitting met de heer Martin Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen over het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie
16/07/1998	Audition de M. Freddy Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation, sur les points en discussion concernant la politique scientifique	16/07/1998	Hoorzitting met de heer Freddy Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie Wetenschap en Innovatie over de discussiepunten inzake het wetenschapsbeleid
23/10/1998	Audition de MM. Paul Catrysse, chef de la section Transport des Personnes et Aéroport, département Environnement et Infrastructure du ministère de la Communauté flamande, et Jacques Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports, sur les points en discussion concernant la navigation aérienne	23/10/1998	Hoorzitting met de heer Paul Catrysse, afdelingshoofd van de afdeling Personenvervoer en Luchthaven, departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en met de heer Jacques Diez, directeur-generaal van het algemeen bestuur voor Vervoer van het Waalse ministerie van Uitrusting en Vervoer over de discussiepunten inzake het luchtverkeer
30/10/1998	Audition de M. Robert Collignon, ministre-président du Gouvernement wallon, sur les points en discussion concernant le commerce extérieur	30/10/1998	Hoorzitting met de heer Robert Collignon, minister-president van de Waalse regering over de discussiepunten inzake de buitenlandse handel
30/10/1998	Audition de Mme Lilian De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, sur les points en discussion concernant le commerce extérieur	30/10/1998	Hoorzitting met mevrouw Lilian De Clercq, adviseur van de minister voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over de discussiepunten inzake de buitenlandse handel
30/10/1998	Audition de MM. Jean-Marie Crenier, premier ingénieur en chef-directeur des Ponts et Chaussées du ministère wallon de l'Équipement et des Transports, Patrick Lamot, directeur de cabinet adjoint du secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale chargé du Port de Bruxelles, et Paul Leleu, directeur d'administration au Port de Bruxelles, sur la compétence réglementaire en matière de transport par voie hydraulique	30/10/1998	Hoorzitting met de heer Jean-Marie Crenier, eerste ingenieur-directeur Bruggen en Wegen van het Waalse ministerie voor Uitrusting en Vervoer, de heer Patrick Lamot, adjunct-kabinetschef van de staatssecretaris van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest belast met de Haven van Brussel en met de heer Paul Leleu, bestuursdirecteur bij de Haven van Brussel over de reglementerende bevoegdheid inzake het vervoer langs waterwegen
30/10/1998	Audition de MM. Xavier De Cuyper, ingénieur, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, Clément Crohain, secrétaire général au ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, et J. Demaiter, ingénieur, conseiller général à l'administration de la Politique agricole du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, sur l'Agenda 2000 et les points en discussion concernant la politique agricole	30/10/1998	Hoorzitting met de heer Xavier De Cuyper, adjunct-kabinetschef van de minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen, de heer Clément Crohain, secretaris-generaal bij het ministerie van Middenstand en Landbouw en de heer J. Demaiter, adviseur-generaal bij het bestuur voor het Landbouwbeleid van het ministerie voor Middenstand en Landbouw over Agenda 2000 en de discussiepunten inzake het landbouwbeleid
30/10/1998	Audition de M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi, sur les points en discussion concernant l'emploi	30/10/1998	Hoorzitting met de heer Jean-Claude Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling over de discussiepunten inzake de tewerkstelling
30/10/1998	Audition de M. Dennis Stokkink, directeur de cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Emploi, sur les points en discussion concernant l'emploi	30/10/1998	Hoorzitting met de heer Dennis Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, bevoegd voor Werkgelegenheid over de discussiepunten inzake de tewerkstelling

Date	Audition	Datum	Hoorzitting
13/11/1998	Audition de MM. Walter Kaesen, chef de section, ancien responsable du «Team Ouderenvoorzieningen», section de l'Aide sociale, administration Famille et Aide sociale, ministère de la Communauté flamande, et Eddy Mettepenningen, directeur adjoint, responsable du secteur du «Team Ouderenvoorzieningen», sur les points en discussion concernant la politique du troisième âge	13/11/1998	Hoorzitting met de heer Walter Kaesen, afdelingshoofd, voormalig teamverantwoordelijke van het «Team Ouderenvoorzieningen» binnen de afdeling Welzijnzorg, administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en met de heer Eddy Mettepenningen, adjunct van de directeur, sector verantwoordelijke van het «Team Ouderenvoorzieningen» over de discussiepunten inzake het bejaardenbeleid
13/11/1998	Audition de M. Pierre Forton, directeur général de l'administration du Transport terrestre, ministère des Communications et de l'Infrastructure, sur la compétence réglementaire en matière de transport par voie hydraulique	13/11/1998	Hoorzitting met de heer Pierre Forton, directeur-generaal van het bestuur van het Vervoer te Land, ministerie van Verkeer en Infrastructuur over de reglementerende bevoegdheid inzake het vervoer langs waterwegen
13/11/1998	Audition de M. Philippe Fiévez, directeur de l'Institut de gazéification souterraine du charbon	13/11/1998	Hoorzitting met de heer Philippe Fiévez, directeur van het Instituut voor de Ondergrondse Vergassing van Steenkool
27/11/1998	Audition de MM. Johan De Cock, administrateur général de l'INAMI, Georges Grinberg, administrateur général adjoint de l'INAMI, et François Praet, directeur général de l'INAMI, sur les points en discussion concernant la politique de la santé	27/11/1998	Hoorzitting met de heer Johan De Cock, administrateur-generaal van het RIZIV, de heer Georges Grinberg, adjunct-administrateur-generaal van het RIZIV en de heer François Praet, directeur-generaal van het RIZIV over de discussiepunten inzake het gezondheidsbeleid
27/11/1998	Audition de Mme Johanna Schröder, directeur d'administration et chef de la section pour la Famille, la Santé et les Affaires sociales du ministère de la Communauté germanophone, et de Mme Karin Piraprez, coordinatrice du Service pour l'Enfant et la Famille et inspectrice pour le secteur «Maisons de repos et hôpitaux» (Communauté germanophone), sur les points en discussion concernant la politique du troisième âge, de la santé et de la protection de la jeunesse	27/11/1998	Hoorzitting met mevrouw Johanna Schröder, bestuursdirecteur en hoofd van de afdeling Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap en met mevrouw Karin Piraprez, coördinatrice van de Dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector «Rusthuizen en Ziekenhuizen» (Duitstalige Gemeenschap) over de discussiepunten inzake het bejaardenbeleid, het gezondheidsbeleid en de jeugdbescherming
27/11/1998	Audition de Mme Annemie Doms, directrice de l'administration Soins de Santé du ministère de la Communauté flamande, sur les points en discussion en matière de politique de santé	27/11/1998	Hoorzitting met mevrouw Annemie Doms, directeur van de administratie Gezondheidszorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over de discussiepunten inzake het gezondheidsbeleid
27/11/1998	Audition de M. Christian Bayi, administrateur général de la Commission communautaire française, sur les compétences de la Commission communautaire française	27/11/1998	Hoorzitting met de heer Christian Bayi, administrateur-generaal van de Franse Gemeenschapscommissie over de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie
04/12/1998	Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française, sur les points en discussion concernant la politique de la santé, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et la politique scientifique	04/12/1998	Hoorzitting met mevrouw Laurette Onkelinx, minister-president van de regering van de Franse Gemeenschap over de discussiepunten inzake het gezondheidsbeleid, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming en het wetenschapsbeleid
04/12/1998	Audition de M. Christian Decoster, directeur général de l'administration des Soins de Santé du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, sur les points en discussion concernant la politique de la santé	04/12/1998	Hoorzitting met de heer Christian Decoster, directeur-generaal van het bestuur Gezondheidszorg van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over de discussiepunten inzake het gezondheidsbeleid
11/12/1998	Audition de M. Francis Renneboog, conseiller de M. Rufin Grijp, membre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur les points en discussion concernant la politique scientifique	11/12/1998	Hoorzitting met de heer Francis Renneboog, adviseur van de heer Rufin Grijp, lid van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over de discussiepunten inzake het wetenschapsbeleid

Date	Audition
11/12/1998	Audition de M. Eric Deloof, secrétaire général au ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, sur les points en discussion concernant la politique du troisième âge
08/01/1999	Audition de MM. Marc Morris, directeur général de l'administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, et Herbert Van Keymeulen, chef de section aide sociale à la jeunesse du ministère de la Communauté flamande, sur les points en discussion concernant la protection de la jeunesse
21/01/1999	Audition de MM. Pierre Cornelis, avocat général près la cour d'appel de Bruxelles, Marc Preumont, professeur à l'ULB, et Geert Cappelaere, Unicef, sur les points en discussion concernant la protection de la jeunesse
12/03/1999	Audition des professeurs Ph. De Bruycker et R. Maes sur le rapport «Les administrations provinciales entre l'État, les communautés et les régions»

### E. Assemblées législatives

Les 23 et 29 avril 1998, la commission a demandé aux assemblées législatives de lui communiquer quelles sont les difficultés qu'elles ont rencontrées en ce qui concerne le fonctionnement des institutions.

M. De Batselier, président du Parlement flamand, a communiqué le résultat intermédiaire de l'examen de la «Discussienota voor een verdere Staatshervorming», élaborée par la commission de la Réforme de l'État et des Affaires générales du Parlement flamand. Toutefois, ce texte concernait la répartition des compétences et non le fonctionnement des institutions. C'est pourquoi il n'a été envoyé aux commissaires qu'à titre d'information.

Le Conseil de la Communauté germanophone a approuvé le 28 septembre 1998 un texte concernant le fonctionnement des structures fédérales nouvelles. Ce texte a été remis le 5 octobre 1998 à la commission.

M. Hotyat, président de l'Assemblée de la Commission communautaire française, a fait savoir le 29 janvier 1999 qu'entre les trois assemblées concernées par l'exercice des compétences de la Communauté française, les relations sont harmonieuses.

### F. Les sénateurs

1. L'on a invité les sénateurs non seulement à discuter les questions soulevées, mais également à ajouter des points de discussion à l'inventaire s'ils le souhaitent.

Datum	Hoorzitting
11/12/1998	Hoorzitting met de heer Eric Deloof, secretaris-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over de discussiepunten inzake het bejaardenbeleid
08/01/1999	Hoorzitting met de heer Marc Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en met de heer Herbert Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over de discussiepunten inzake de jeugdbescherming
21/01/1999	Hoorzitting met de heer Pierre Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel, de heer Marc Preumont, hoogleraar aan de ULB en de heer Geert Cappelaere, Unicef, over de discussiepunten inzake de jeugdbescherming
12/03/1999	Hoorzitting met de professoren Ph. De Bruycker et R. Maes over het verslag «De provinciebesturen tussen Staat, gemeenschappen en gewesten»

### E. Wetgevende vergaderingen

Op 23 en 29 april 1998, verzocht de commissie de wetgevende vergaderingen mee te delen welke moeilijkheden zij ondervonden met betrekking tot de werking van de instellingen.

De heer De Batselier, voorzitter van het Vlaams Parlement, bezorgde het tussentijdse resultaat van de bespreking van de «Discussienota voor een verdere Staatshervorming», door de Commissie voor Staatshervorming en Algemene Zaken van het Vlaams Parlement. Deze tekst had evenwel betrekking op de bevoegdheidsverdeling, niet op de werking van de instellingen. Om die reden werd hij enkel ter informatie aan de commissieleden toegestuurd.

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap keurde op 28 september 1998 een tekst goed met betrekking tot de werking van de nieuwe federale structuren. Deze tekst werd op 5 oktober 1998 aan de commissie bezorgd.

De heer Hotyat, voorzitter van de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, deelde op 29 januari 1999 mee dat de samenwerking tussen de drie assemblees die betrokken zijn bij de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap harmonieus verloopt.

### F. De senatoren

1. De senatoren werden niet alleen uitgenodigd de opgeworpen discussiepunten te bespreken, doch ook om desgewenst discussiepunten aan de inventaris toe te voegen.

Ils ont usé de cette possibilité à plusieurs reprises.

2. Les notes des experts, des gouvernements et des assemblées législatives ont été examinées en commission. Ces discussions, ainsi que les auditions, devaient servir en premier lieu à informer les sénateurs.

À partir du 5 février 1999, toutes les sections ont été soumises à la commission pour une discussion finale. À cet égard, la commission a tenté de préciser le point de discussion et les sénateurs comme la commission ont pu, s'ils le souhaitaient, prendre position.

Van deze mogelijkheid werd meermaals gebruik gemaakt.

2. De nota's van de deskundigen, de regering en de wetgevende vergaderingen werden in de commissie besproken. Deze besprekingen, alsmede de hoorzittingen, waren in de eerste plaats bestemd ter informatie van de senatoren.

Vanaf 5 februari 1999, werden alle afdelingen ter eindbespreking aan de commissie voorgelegd. Hierbij poogde de commissie het discussiepunt te omschrijven en konden de senatoren en ook de commissie desgewenst een standpunt innemen.

## SECTION 5. STRUCTURE DU RAPPORT

### A. Un rapport, trois volets, 36 sections ...

1. La commission a décidé de traduire la structure thématique de sa mission dans le rapport. Par conséquent, ce présent rapport n'est pas un compte rendu chronologique des discussions de la commission; il a été structuré de manière thématique autour de trois volets.

2. Les volets ont été divisés en sections (voir section 3. Contenu). Au début de chaque section, le lecteur trouvera généralement le texte de loi concerné, ainsi qu'un exposé général relatif à la section et des remarques générales. Cet exposé a généralement été fourni par un expert. Les remarques générales ont été présentées à la fois par les experts et par les autres interlocuteurs.

3. Les sections ont elles-mêmes été divisées en points de discussion. Pour la fixation de l'ordre des points de discussion, la commission a pris pour fil conducteur la structure des textes légaux. L'ordre des points de discussion ne reflète donc pas l'intérêt respectif attribué aux points de discussion par la commission.

L'on a réuni, par point de discussion, tous les points de vue, remarques et discussions. Cela signifie que l'on a scindé et, si nécessaire, synthétisé les notes des experts, des gouvernements et des assemblées législatives, afin de pouvoir présenter un aperçu structuré des différents points de vue par point de discussion.

L'on a structuré de manière chronologique, par point de discussion, les informations réunies. L'on conclut chaque point de discussion par une discussion finale et, éventuellement, par des conclusions de la commission.

Si un point de discussion ne contient pas de conclusion, cela signifie que la commission n'a pas jugé nécessaire ou utile de formuler une conclusion, ou que la commission n'était pas unanime.

### B. Annexes

Dans les annexes, l'on a fait figurer in extenso les documents essentiels qui se trouvent épars dans le corps du rapport. Il y a parmi ces annexes les notes de base de MM. Coenraets et Pas ainsi que les notes de synthèse des gouvernements.

Par ailleurs, l'on a fait figurer dans les annexes de nombreux autres documents qui avaient été fournis à la commission.

## AFDELING 5. OPBOUW VAN HET VERSLAG

### A. Eén verslag, drie luiken, 36 afdelingen ...

1. De commissie besloot de thematische structuur van haar opdracht ook in het verslag tot uiting te laten komen. Het verslag is bijgevolg geen chronologische weergave van de besprekingen in de commissie, maar werd thematisch opgebouwd rond de drie luiken.

2. De luiken werden ingedeeld in afdelingen (zie afdeling 3. Inhoud). Vooraan iedere afdeling vindt de lezer meestal de betrokken wettekst, alsmede een algemene toelichting bij de afdeling en algemene opmerkingen. Die toelichting werd meestal verschaft door een deskundige. De algemene opmerkingen werden zowel door de deskundigen als door andere gesprekspartners bijgebracht.

3. De afdelingen werden op hun beurt ingedeeld in discussiepunten. Bij het vastleggen van de volgorde van de discussiepunten liet de commissie zich leiden door de structuur van de wetteksten. De volgorde van de discussiepunten reflecteert derhalve niet het onderscheiden belang dat de commissie aan de discussiepunten toekent.

Per discussiepunt werden alle standpunten, opmerkingen en besprekingen verzameld. Dit houdt in dat de nota's van de deskundigen, de regeringen en de wetgevende vergaderingen werden verknijpt en zo nodig gesynthetiseerd, teneinde per discussiepunt een gestructureerd overzicht van de verschillende standpunten te kunnen bieden.

Per discussiepunt werd de verzamelde informatie chronologisch gestructureerd. Ieder discussiepunt wordt besloten met een eindbespreking en, eventueel, een besluit van de commissie.

Indien bij een discussiepunt het besluit ontbreekt, wijst dit erop dat de commissie het niet nodig of nuttig oordeelde een besluit te formuleren, of dat de commissie geen eensgezindheid bereikte.

### B. Bijlagen

In de bijlagen werden in extenso de essentiële stukken opgenomen die zich reeds in verknijpte vorm in het corpus van het verslag bevinden. Hiertoe behoren de basisnota's van de heren Coenraets en Pas, alsmede de overzichtsnota's van de regeringen.

Daarnaast werden talrijke andere documenten opgenomen die aan de commissie werden bezorgd.



**PREMIER VOLET****LA RÉPARTITION MATÉRIELLE  
DES COMPÉTENCES****I. COMPÉTENCES RÉGIONALES****SECTION 1.****L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE****Article 6, § 1, I, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire:

1° L'urbanisme et l'aménagement du territoire;

2° Les plans d'alignement de la voirie communale;

3° L'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs;

4° La rénovation urbaine;

5° La rénovation des sites d'activité économique désaffectés;

6° La politique foncière;

7° Les monuments et les sites.

**A. Analyse générale**

(Note du 2 septembre 1996 de M. Coenraets)

Depuis la réforme de 1980, l'aménagement du territoire (avec l'urbanisme) est, avec la politique du logement, l'une des deux matières pour lesquelles les régions sont entièrement compétentes. La loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas prévu d'exceptions à cette compétence.

La Cour d'arbitrage a toutefois précisé — ici comme dans d'autres matières — que «la région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'État de conduire une politique efficace dans les

**EERSTE LUIK****DE MATERIËLE  
BEVOEGDHEIDSVERDELING****I. GEWESTBEVOEGDHEDEN****AFDELING 1.****RUIMTELIJKE ORDENING****Artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van  
8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

I. Wat de ruimtelijke ordening betreft:

1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;

2° De rooiplannen van de gemeentewegen;

3° De verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaalinfastructuren voor investeerders, met inbegrip van de investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers;

4° De stadvernieuwing;

5° De vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;

6° Het grondbeleid;

7° De monumenten en de landschappen.

**A. Algemene toelichting**

(Uit de nota van 2 september 1996 van de heer Coenraets)

Sedert de hervorming van 1980 zijn de ruimtelijke ordening (samen met stedenbouw) en het huisvestingsbeleid de twee aangelegenheden waarvoor de gewesten volkomen bevoegd zijn. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft voor deze bevoegdheid niet voorzien in uitzonderingen.

Het Arbitragehof heeft echter bepaald — en het Hof heeft dat ook in andere aangelegenheden gedaan — dat «het Gewest stedenbouw en ruimtelijke ordening niet mag opvatten op een zodanige wijze dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltref-

matières qui relèvent de sa compétence.» (Cf. arrêt n° 54 du 24 mai 1988).

Dans un arrêt du 6 juin 1995, la Cour d'arbitrage considère que:

«l'article 39 de la Constitution ainsi que les articles 6 à 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont attribué aux régions une compétence exclusive dans les matières qui leur ont été transférées. Les régions sont compétentes pour apporter des limitations au droit de propriété dès lors que cette limitation intervient dans le cadre d'une matière qui leur a été transférée. Le législateur régional est, en l'espèce, compétent pour apporter des limitations au droit de propriété dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de rénovation rurale et de conservation de la nature.»

## B. Discussion

### 1. *Établissement des normes concernant la lutte contre l'incendie*

#### 1.1. *Note de M. Coenraets (septembre 1996)*

Il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la matière de la protection et de la lutte contre l'incendie peut être divisée, du point de vue de la compétence, entre le législateur fédéral et les législateurs régionaux.

En ce qui concerne la politique de sécurité contre l'incendie, la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire avait été mise en doute. Il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la matière de l'établissement des normes concernant la lutte contre l'incendie peut être divisée, du point de vue de la compétence, entre le législateur fédéral et les législateurs régionaux. Selon M. Coenraets, il paraît souhaitable d'inscrire l'ensemble de la matière dans la loi spéciale du 8 août 1980.

#### 1.2. *Note de M. Pas (septembre 1996)*

La protection contre l'incendie est un exemple de compétence partagée. Les normes de base, à savoir les normes valables pour l'ensemble des constructions, sont fédérales. Les communautés sont compétentes pour les aspects de sécurité spécifiques aux établissements destinés aux personnes âgées. Toutefois, les régions aussi peuvent être compétentes pour les normes spécifiques de protection contre l'incendie (lorsque l'affectation des bâtiments et de l'infrastructure à laquelle s'appliquent les normes est liée à une compétence régionale).

Ces compétences concurrentes et parallèles impropres ne trouvent aucun fondement explicite dans la

fend beleid te voeren in aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.» (Cf. arrest nr. 54 van 24 mei 1988).

In een arrest van 6 juni 1995 verklaart het Arbitragehof het volgende:

«Artikel 39 van de Grondwet en de artikelen 6 en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de gewesten een exclusieve bevoegdheid toegewezen voor de aangelegenheden die naar hen zijn overgeheveld. De gewesten zijn bevoegd om beperkingen aan te brengen op het eigendomsrecht wanneer die beperking past in het kader van een aangelegenheid die naar hen werd overgeheveld. De gewestelijke wetgever is ten deze bevoegd om beperkingen op het eigendomsrecht aan te brengen in de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud.»

## B. Discussiepunten

### 1. *Vaststelling van de normen inzake brandbeveiliging*

#### 1.1. *Nota van de heer Coenraets (september 1996)*

Uit de jurisprudentie van het Arbitragehof volgt dat de bevoegdheid inzake het vaststellen van de normen inzake brandbeveiliging wordt gedeeld tussen de federale wetgever en de gewestelijke wetgevers.

Wat betreft het brandbeveiligingsbeleid, is de bevoegdheid van de gewesten inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening ter discussie gesteld. Uit de jurisprudentie van het Arbitragehof volgt dat de bevoegdheid inzake brandbeveiliging en brandbestrijding gedeeld kan worden tussen de federale wetgever en de gewestelijke wetgevers. Volgens de heer Coenraets is het raadzaam om deze aangelegenheid in haar geheel uitdrukkelijk op te nemen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

#### 1.2. *Nota van de heer Pas (september 1996)*

De brandveiligheid is een gedeelde bevoegdheid. De basisnormen, dat wil zeggen de normen die algemeen gelden voor alle constructies, zijn federaal. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de specifieke veiligheidsaspecten voor bejaardenvoorziening. Ook de gewesten kunnen bevoegd zijn voor specifieke brandbeveiligingsnormen (als de bestemming van de gebouwen en van de infrastructuur waarvoor de normen gelden, samenhangt met een gewestbevoegdheid).

Deze oneigenlijke concurrerende én parallelle bevoegdheden hebben geen uitdrukkelijke grondslag

LSRI. Il pourrait être indiqué d'intégrer explicitement la matière «protection contre l'incendie» dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, comme le suggère également M. Coenraets.

*1.3. Point de vue du Gouvernement flamand (lettre du 27 février 1997)*

La proposition faite par M. Coenraets est plausible. Néanmoins, il convient de formuler à cet égard la remarque suivante: le pouvoir de fixer des normes spécifiques en matière de protection et de lutte contre l'incendie n'appartient pas exclusivement aux régions. C'est l'affectation des bâtiments et des établissements qui détermine la répartition des compétences. Si cette affectation est liée à une compétence qui leur est conférée par la Constitution ou par la loi spéciale du 8 août 1980, ce sont, selon le cas, les régions ou les communautés qui ont le pouvoir d'arrêter les normes spécifiques en matière de protection et de lutte contre l'incendie (voir notamment l'arrêt n° 40 de la Cour d'arbitrage du 15 octobre 1987). Il faudra en tenir compte si l'on souhaite prévoir expressément dans la loi spéciale qu'il s'agit d'une compétence partagée.

*1.4. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Il est exact que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage a fait, par son arrêt n° 40, du 15 octobre 1987, de la définition des normes en matière de lutte contre l'incendie une matière partagée (JT, 1988, p. 154 et obs. F. Dehousse, «Le nouveau paysage des compétences; J. Vande Lanotte, «Brandpreventie en conflictpreventie?», RW, 1987-1988, pp. 1010 et suivantes). Ne faudrait-il pas, dès lors, en tirer la conclusion qui s'impose, à savoir que la définition de ces normes apparaît comme un accessoire de compétences régionales et communautaires principales, et pourrait, des lors, être définie par la loi spéciale comme étant une compétence accessoire (au même titre que le droit pénal spécial ou la politique scientifique)?

*1.5. Point de vue d'un membre*

Constatant que la compétence en matière de lutte contre les incendies est une compétence partagée, M. Coenraets propose de l'inscrire dans la loi spéciale du 8 août 1980 comme une compétence accessoire des compétences régionales et communautaires. Le membre estime que cette précision ne paraît pas indispensable. La compétence de base, c'est-à-dire l'établissement des normes générales concernant la lutte contre l'incendie relève de la compétence du fédéral. Les régions et les communautés ne peuvent prendre que des normes spécifiques et complémentaires. Elles peuvent le faire dans le cadre de leurs diverses compétences et pas uniquement dans le cadre de l'aménagement du territoire.

in de BWHI. Het kan aangewezen zijn om de aangelegenheid «brandveiligheid» uitdrukkelijk in de BWHI op te nemen, zoals ook de heer Coenraets voorstelt.

*1.3. Standpunt van de Vlaamse regering (brief van 27 februari 1997)*

Dit is een plausibel voorstel. Toch is het aangewezen de volgende bedenking te formuleren. De bevoegdheid om specifieke brandbeveiligingsnormen vast te stellen behoort niet exclusief toe aan de gewesten. Het is de bestemming van de gebouwen en inrichtingen die bepalend is voor de bevoegdheidsverdeling. Indien deze bestemming samenhangt met een bevoegdheid die hen door de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is toegewezen, zijn het, al naargelang het geval, de gewesten of de gemeenschappen die bevoegd zijn voor het vaststellen van de specifieke brandbeveiligingsnormen (cf. onder andere arrest van het Arbitragehof nr. 40 van 15 oktober 1987). Hiermee zal men rekening moeten houden wanneer men uitdrukkelijk in de bijzondere wet wenst op te nemen dat het hier over een gedeelde bevoegdheid gaat.

*1.4. Repliek van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

Het is juist dat de jurisprudentie van het Arbitragehof in het arrest nr. 40 van 15 oktober 1987 van de vaststelling van de normen inzake brandveiligheid een gedeelde bevoegdheid gemaakt heeft (JT, 1988, blz. 154 en noot F. Dehousse, «Le nouveau paysage des compétences; J. Vande Lanotte, «Brandpreventie en conflictpreventie?», RW, 1987-1988, kol. 1010 en volgende). Zou men hier dan ook niet de passende conclusie moeten trekken, namelijk dat het vaststellen van deze normen een accessoire bevoegdheid is die verbonden is met de hoofdbevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen en dat deze bevoegdheid in de bijzondere wet als een accessoire bevoegdheid moet worden bepaald (op dezelfde wijze als het bijzonder strafrecht of het wetenschapsbeleid)?

*1.5. Standpunt van een lid*

De heer Coenraets stelt vast dat brandveiligheid een gedeelde bevoegdheid is en stelt voor deze op te nemen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als een accessoire bevoegdheid bij de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden. Het lid acht die precisering niet absoluut noodzakelijk. De basisbevoegdheid, dat wil zeggen het vaststellen van algemene brandbeveiligingsnormen, is een federale bevoegdheid. De gewesten en gemeenschappen kunnen alleen specifieke en aanvullende normen vaststellen. Zij kunnen dat in het raam van verschillende bevoegdheden en niet alleen in het raam van de ruimtelijke ordening.

Il convient de se demander dans chaque cas si les normes spécifiques et complémentaires que le législateur régional ou communautaire envisage de prendre sont nécessaires à l'exercice de sa compétence principale.

### *1.6. Conclusions de la commission*

Se ralliant aux conclusions de l'expert, la commission estime qu'une disposition pourrait utilement être insérée dans la LSRI pour faire de la définition des normes concernant la lutte contre l'incendie une compétence accessoire de compétences régionales et communautaires.

## **2. Acquisition, aménagement et équipement des zones industrielles ou artisanales**

### *2.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour l'acquisition, l'aménagement et l'équipement des zones industrielles ou artisanales. Selon M. Coenraets, il pourrait y avoir une concurrence entre les régions pour rendre plus attractives leurs propres zones. À son avis, il faut des accords de coopération pour contrer la concurrence excessive entre les régions.

### *2.2. Discussion finale*

Un membre estime que les régions doivent pouvoir déterminer elles-mêmes si elles se rendront attractives en vue d'inciter à des investissements, avec les éventuels inconvénients qu'ils pourraient avoir en ce qui concerne l'aménagement du territoire. La région devra faire elle-même un choix et peser le pour et le contre d'une politique. Un accord de coopération est superflu. Du reste, l'intervenant fait remarquer qu'aucune région n'en a demandé.

Un membre rétorque à cette dernière remarque que l'absence de demande des entités fédérées ou de l'État fédéral n'empêche pas que la commission puisse conclure que quelque chose s'impose.

Le préopinant l'admet, mais il fait remarquer que, selon lui, ce point ne pose aucun problème, il n'y a donc pas lieu à suggérer des solutions.

### *2.3. Conclusions de la commission*

La commission constate que, dans les faits, aucun problème n'a été soulevé à ce jour concernant la concurrence éventuelle qui serait liée à la compétence

In elk geval afzonderlijk dient men zich af te vragen of de specifieke en aanvullende normen die de wetgever van de gewesten of gemeenschappen wil vaststellen, noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van zijn hoofdbevoegdheid.

### *1.6. Besluit van de commissie*

De commissie sluit zich aan bij het besluit van de deskundige en meent dat het nuttig zou kunnen zijn in de BWHI een bepaling in te voegen waardoor het bepalen van de normen inzake brandbestrijding een accessoire bevoegdheid wordt ten opzichte van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden.

## **2. Verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie of ambacht**

### *2.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

Op grond van artikel 6, § 1, I, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor de verkrijging, de aanleg en de uitrusting van gronden voor industrie of ambacht. Volgens de heer Coenraets kan daardoor tussen de gewesten onderling enig opbod ontstaan om de eigen gronden zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor de industrie en is er nood aan samenwerkingsakkoorden om overdreven concurrentie tussen de gewesten tegen te gaan.

### *2.2. Eindbespreking*

Een lid meent dat de gewesten zelf moeten kunnen bepalen of zij zich aantrekkelijk maken voor bepaalde investeringen met de eventuele nadelige gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Het gewest zal zelf de keuze moeten maken en de voor- en nadelen van een beleid afwegen. Een samenwerkingsakkoord is overbodig. Overigens merkt hij op dat geen enkel gewest dit heeft gevraagd.

Een lid antwoordt op deze laatste opmerking dat het feit dat de deelgebieden of de federale Staat geen vragende partij zijn, niet verhindert dat de commissie tot het besluit kan komen dat enige wijziging noodzakelijk is.

De vorige spreker geeft dat toe, maar merkt op dat er zich volgens hem geen probleem voordoet en dat het dus niet nodig is oplossingen voor te stellen.

### *2.3. Besluit van de commissie*

De commissie stelt vast dat er tot op vandaag in werkelijkheid nog geen enkel probleem gerezen is omtrent eventuele concurrentie in verband met de

des régions pour l'acquisition, l'aménagement et l'équipement des zones industrielles ou artisanales.

### 3. Politique foncière. Ventes publiques forcées

3.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (pp. 132-134)

En matière de politique foncière existe une difficulté soulevée par les règles de compétence.

Dans des propositions antérieures de décrets concernant des mesures de politique foncière, ont été proposées des mesures telles que, d'une part, droit de préemption des pouvoirs publics et sociétés de logement, et, d'autre part, ventes publiques forcées par les pouvoirs publics. Le Conseil d'État a estimé que ces deux types de mesures ne pouvaient être justifiées comme compétences régionales.

La problématique du droit de préemption a été résolue par l'article 14 de la LSRI. Mais la compétence régionale de procéder à des ventes publiques forcées devrait être explicitée dans la loi spéciale du 8 août 1980.

À cette fin on pourrait remplacer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 6<sup>o</sup>, par ce qui suit :

«la politique foncière, notamment la vente publique forcée, sans préjudice des garanties prévues à l'article 16 de la Constitution.»

On pourrait également insérer dans la même loi un article 14bis, mentionnant la vente publique forcée comme instrument permettant de réaliser certains objectifs.

3.2. Point de vue du ministre de la Justice (lettre du 24 février 1997)

La vente publique forcée par les pouvoirs publics se situe normalement dans le cadre d'une relation contractuelle et sanctionne le non-respect des obligations contractées. C'est pourquoi il semble préférable de réglementer les relations contractuelles de manière à éviter autant que possible les litiges concernant la vente forcée et de ne pas faire figurer cette règle d'exécution ou cette sanction parmi les compétences régionales spécifiques.

On peut du reste se demander si cette problématique ne relève pas plutôt du droit fiscal et s'il ne faudrait pas résoudre le problème — qui ne se pose d'ailleurs pas uniquement en matière de politique foncière sociale, mais également dans d'autres domaines —, en modifiant la législation fiscale.

bevoegdheid van de gewesten voor de verkrijging, de aanleg en de uitrusting van gronden voor industrie- en ambachtszones.

### 3. Grondbeleid. Gedwongen openbare verkoop

3.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (blz. 132-134)

Met betrekking tot het grondbeleid (artikel 6, § 1, I, 6<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) bestaat er een bevoegdheidsrechtelijk knelpunt.

In eerdere voorstellen van decreet houdende maatregelen van een sociaal grondbeleid werden maatregelen voorgesteld als, enerzijds, een recht van voorkoop vanwege openbare besturen en huisvestingsmaatschappijen en, anderzijds, een gedwongen openbare verkoop door openbare besturen. De Raad van State vond in dit verband dat beide instrumenten niet kunnen worden verantwoord als gewestelijke bevoegdheden.

De problematiek van het recht van voorkoop is opgelost door artikel 14 van de BWHI. Maar een uitdrukkelijke bepaling moet de bevoegdheid van de gewesten om over te gaan tot een gedwongen openbare verkoop bevestigen.

Artikel 6, § 1, I, 6<sup>o</sup>, kan daartoe worden vervangen als volgt :

«het grondbeleid, onder meer de gedwongen openbare verkoop, onverminderd de waarborgen van artikel 16 van de Grondwet.»

Men kan ook de invoeging van een artikel 14bis overwegen, waarin de regel veeleer het karakter van een instrumentale bevoegdheid krijgt.

3.2. Standpunt van de minister van Justitie (brief van 24 februari 1997)

De maatregel van de gedwongen openbare verkoop door openbare besturen kadert in een contractuele relatie als sanctie voor het niet-nakomen van opgenomen verplichtingen. Het lijkt veeleer aangewezen de reglementering van de contractuele relatie zodanig te ontwerpen dat betwistingen omtrent een gedwongen openbare verkoop zoveel mogelijk worden uitgesloten, dan deze uitvoerings- of sanctieregel op te nemen als een gewestelijke bevoegdheid.

Is deze problematiek overigens niet veeleer van fiscaalrechtelijke aard, zodat dit probleem moet worden opgelost via een wijziging van de fiscale wetgeving? Het probleem rijst overigens niet alleen met betrekking tot het sociaal grondbeleid maar doet zich ook in andere domeinen voor.

### 3.3. *Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Il est exact que l'article 79 de la loi spéciale limite le mode d'intervention des régions aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans le respect des garanties inscrites à l'article 16 de la Constitution coordonnée. La question se pose de savoir si de telles garanties peuvent être effectivement respectées par le mécanisme proposé. Il faudrait, en ce cas, que la juste et préalable indemnité soit fixée de manière indépendante — soit par le comité des acquisitions, soit, en cas de désaccord, par un expert judiciaire — afin de garantir au propriétaire que son bien ne sera pas mis en vente à un prix inférieur à sa valeur réelle.

On n'aperçoit pas, par contre, le fondement du point de vue du ministre de la Justice, qui estime que la vente forcée constituerait une sanction de la méconnaissance d'obligations contractuelles et toucherait au droit fiscal. À notre estime, la vente forcée doit permettre de réagencer la propriété terrienne afin d'atteindre des objectifs de rentabilité plus grande (par exemple, éviter que des terres ne soient laissées en friche par leur propriétaire).

Une disposition explicite dans la loi spéciale, complétant, soit la rubrique de la politique foncière, soit l'article 79, est recommandée. En effet, vouloir justifier, par le biais des pouvoirs implicites, l'adoption d'un tel mécanisme par un décret régional posera la délicate question — non encore résolue par la jurisprudence constitutionnelle — de la compétence des régions pour déroger à l'article 544 du Code civil en dehors du cadre constitutionnel de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### 3.4. *Discussion finale*

#### 3.4.1. *Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets suggère de permettre aux régions, dans le cadre de leur politique foncière, de pouvoir procéder à des ventes publiques forcées. La conclusion résultant des différents points de vue exprimés serait de suggérer l'insertion d'une disposition explicite dans la loi spéciale, complétant soit la rubrique de la politique foncière, soit l'article 79 de la loi spéciale de 1980, afin de permettre aux régions de disposer de cet instrument tout en respectant les garanties constitutionnelles relatives aux procédures d'expropriation forcée.

#### 3.4.2. *Discussion*

M. Coenraets souligne la différence entre la vente publique forcée et le droit de préemption: l'une aboutit à une vente à un particulier, l'autre à une acquisi-

### 3.3. *Repliek van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

Het is juist dat artikel 79 van de bijzondere wet de wijze van optreden van de gewesten beperkt tot de procedures van onteigening ten algemenen nutte met naleving van de waarborgen bepaald in artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet. De vraag rijst of het mogelijk is dergelijke waarborgen effectief in acht te nemen in het voorgestelde mechanisme. In dat geval moet de billijke en voorafgaande schadeloosstelling op onafhankelijke wijze vastgesteld worden — hetzij door het aankoopcomité, hetzij door een deskundige ingeval er betwisting is — om de eigenaar te waarborgen dat zijn goed niet te koop gesteld wordt voor een prijs die lager is dan de werkelijke waarde ervan.

Wij zien daarentegen niet in waarop het standpunt van de minister van Justitie berust wanneer hij de mening verdedigt dat de gedwongen verkoop een sanctie vormt voor het niet-nakomen van contractuele verplichtingen en van fiscaalrechtelijke aard zou zijn. Naar onze mening moet de gedwongen verkoop de mogelijkheid bieden om het grondeigendom te herordenen en dit met het oog op een grotere rendabiliteit (bijvoorbeeld voorkomen dat eigenaars hun gronden braak laten liggen).

Het is aan te bevelen in de bijzondere wet hierover een uitdrukkelijke regeling op te nemen, hetzij ter aanvulling van de bepaling over het grondbeleid, hetzij in artikel 79. Als het gewest bij decreet een dergelijk mechanisme wil invoeren door te verwijzen naar de impliciete bevoegdheden, rijst immers de delicate vraag, die in de grondwettelijke jurisprudentie nog niet opgelost is, of de gewesten bevoegd zijn om buiten het grondwettelijke kader van de onteigening ten algemenen nutte af te wijken van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek.

### 3.4. *Eindbespreking*

#### 3.4.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets stelt voor de gewesten in het kader van hun grondbeleid te machtigen om gedwongen openbare verkopen te verrichten. Als besluit van de verschillende standpunten die hier vertolkt zijn, wordt voorgesteld in de bijzondere wet een expliciete bepaling in te voegen, hetzij door aanvulling van de rubriek over het grondbeleid, hetzij in artikel 79 van deze wet, om de gewesten in staat te stellen gebruik te maken van dit instrument, met naleving van de grondwettelijke waarborgen die bestaan voor de procedure van de onteigening.

#### 3.4.2. *Bespreking*

De heer Coenraets wijst op het verschil tussen de gedwongen openbare verkoop en het recht van voorkoop: het ene leidt tot een verkoop aan een particu-

tion par les pouvoirs publics, court-circuitant les transactions entre particuliers. La région pourrait aboutir au même résultat en expropriant, mais l'expropriation est assortie de garanties différentes: elle ne peut avoir lieu que pour cause d'utilité publique, alors que le droit de préemption est un droit absolu qui n'est pas motivé.

C'est la raison pour laquelle M. Coenraets suggère, pour la vente publique forcée, de compléter la loi spéciale, mais en entourant ce mécanisme des mêmes garanties que celles qui entourent la procédure d'expropriation (article 16 Constitution).

Un membre se demande si la modification de la LSRI est nécessaire. N'est-il pas préférable de se demander dans chaque cas si la vente forcée est nécessaire à l'exercice d'une compétence principale sur base de la théorie des compétences implicites? Ainsi, la Cour d'arbitrage a reconnu à la Région wallonne le pouvoir de procéder à des ventes publiques forcées, estimant qu'il s'agissait d'une compétence accessoire à la compétence principale relative à la rénovation des sites d'activité économique désaffectés. C'est la raison pour laquelle le membre estime que l'insertion d'une nouvelle disposition dans la loi spéciale n'est pas nécessaire. Il ne s'y oppose toutefois pas.

M. Coenraets observe que, pour le droit de préemption, qui pose des problèmes similaires en termes de respect du droit de propriété, le législateur, agissant à la majorité spéciale, a estimé devoir insérer une disposition légale. Le mécanisme de la vente forcée est largement dérogoratoire par rapport à l'article 544 du Code civil. Il n'est pas certain que des pouvoirs implicites puissent justifier un tel mécanisme sans disposition explicite dans la loi spéciale.

Un sénateur rappelle qu'il a défendu la possibilité pour les régions de disposer du droit de préemption qu'il considère comme un outil utile pour une politique foncière, de la compétence des régions. Il n'est cependant pas convaincu de ce que la vente publique forcée soit un outil nécessaire à la politique foncière de la région. Cela lui semble plutôt un outil destiné à régler des cas particuliers pour des bâtiments ou des lieux dont le pouvoir public n'a pas forcément besoin pour sa politique foncière.

M. Coenraets fait remarquer que le droit de préemption aboutit à une acquisition d'un bien par le pouvoir public, qui n'en a pas toujours l'utilité ni les moyens financiers. La vente publique forcée a pour effet de réactiver le marché immobilier dans des cas où le pouvoir public ne souhaite pas s'impliquer financièrement mais où il constate que, notamment par le fait de la spéculation immobilière, certains biens sont volontairement laissés inactifs. À Bruxelles, notam-

lier, het andere tot een aankoop door de overheid, die hiermee de transacties tussen particulieren uitschakelt. Het gewest zou tot hetzelfde resultaat kunnen komen door middel van onteigeningen, maar dan gelden er andere waarborgen: een onteigening kan slechts plaatsvinden ten algemene nutte terwijl het recht van voorkoop een absoluut recht is dat niet gemotiveerd wordt.

Om die reden stelt de heer Coenraets voor de bijzondere wet aan te vullen wat de gedwongen openbare verkoop betreft maar dit mechanisme dan te onderwerpen aan dezelfde waarborgen als die welke voor de onteigeningsprocedure gelden (artikel 16 van de Grondwet).

Een lid vraagt zich af of het nodig is de BWHI te wijzigen. Kan men zich niet beter voor elk apart geval afvragen of de gedwongen verkoop nodig is voor een hoofdbevoegdheid op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden? Zo heeft het Arbitragehof erkend dat het Waalse Gewest bevoegdheid heeft om gedwongen openbare verkopen te verrichten, omdat het Hof van mening was dat het om een bijkomstige bevoegdheid ging ten opzichte van de hoofdbevoegdheid betreffende de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten. Om die reden meent het lid dat het niet nodig is een nieuwe bepaling in te voegen in de bijzondere wet. Hij is er evenwel ook niet tegen gekant.

Volgens de heer Coenraets heeft de bijzondere wetgever het noodzakelijk geacht een wetsbepaling in te lassen voor het recht van voorkoop, dat soortgelijke problemen oplevert op het vlak van het eigendomsrecht. Het mechanisme van de gedwongen verkoop is een opvallende afwijking van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. Het is niet zeker dat impliciete bevoegdheden een dergelijk mechanisme kunnen rechtvaardigen zonder dat er in de bijzondere wet een uitdrukkelijke bepaling wordt opgenomen.

Een senator merkt op dat hij ervoor gepleit heeft dat de gewesten kunnen beschikken over het recht van voorkoop dat volgens hem een nuttig instrument is voor het grondbeleid, dat onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Hij is er echter niet van overtuigd dat de gedwongen openbare verkoop een even nuttig instrument is voor het gewestelijke grondbeleid. Volgens hem is dat instrument veeleer bedoeld om bijzondere gevallen te regelen waarin het gaat om gebouwen of plaatsen die de overheid niet absoluut nodig heeft voor haar grondbeleid.

De heer Coenraets merkt op dat het recht van voorkoop leidt tot het aankopen van een goed door de overheid, die daarvan niet altijd het nut heeft of de financiële middelen heeft. De gedwongen openbare verkoop heeft tot gevolg dat de vastgoedmarkt wordt aangezwengeld in gevallen waarin de overheid zelf niet financieel betrokken wenst te worden maar vaststelt dat een aantal goederen, met name ten gevolge van vastgoedspeculatie, vrijwillig niet gebruikt

ment, des sociétés immobilières laissent «pourrir» des immeubles dans l'espoir de réaliser à terme une plus-value immobilière. Le mécanisme de la vente publique forcée permet, dans le cadre de la politique foncière, d'éviter ces situations.

Il est d'autres cas où, à la suite d'héritages, des biens immobiliers sont laissés inactifs. La demande du marché ne peut pas être rencontrée parce que les propriétaires n'ont pas le souci ou le désir de vendre les biens dont ils ont recueilli la propriété.

La portée du mécanisme de la vente publique est donc relativement différente de celle du droit de préemption.

Un membre se demande à quel endroit il convient d'inscrire une disposition pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir la politique foncière.

Un sénateur se demande si inscrire cette compétence comme telle dans la loi spéciale n'en fait pas une compétence exclusive des régions. Un autre pouvoir pourra-t-il dans ce cas encore recourir à la vente publique forcée? Il faut éviter que seules les régions puissent y recourir.

Selon M. Coenraets, cette compétence doit être inscrite à l'article 6 qui concerne la politique foncière. Il n'est pas indiqué d'en faire une disposition autonome à l'instar de l'article 14 de la loi spéciale.

Un membre fait remarquer qu'il n'est, en tout cas, pas d'accord avec le mot «notamment» dans le texte proposé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 6<sup>o</sup>, par la Communauté flamande.

Un membre s'interroge à propos du droit de préemption que vient d'instaurer la Région flamande sur toute vente foncière et d'immeuble. Tout notaire doit prévenir la Région flamande de tout acte de vente en préparation et la région flamande peut décider d'acheter. Cette mesure prise par la Région flamande crée un problème de liberté de vente.

Un membre estime qu'il ne s'agit pas ici d'un problème de compétence.

M. Coenraets remarque que le compromis de vente est un acte sous seing privé. Ce compromis fait l'objet d'un enregistrement et de ce fait, il est opposable aux tiers et également à la Région flamande. Le compromis de vente vaut vente; le transfert de propriété est opéré. L'intervention d'un notaire est requise, par la suite, par la loi parce qu'il faut un acte authentique soumis à des droits d'enregistrement.

worden. In Brussel met name zijn er vastgoedmaatschappijen die panden laten «verrotten» in de hoop hieruit op termijn een meeropbrengst te halen. Dankzij het mechanisme van de gedwongen verkoop kan men in het kader van het grondbeleid deze toestanden voorkomen.

In andere gevallen wordt onroerend goed inactief gelaten ten gevolge van nalatenschappen. De markt-vraag kan niet beantwoord worden omdat de eigenaars geen interesse hebben of geen zin hebben om de goederen te verkopen waarvan ze de eigendom hebben verkregen.

Het mechanisme van de openbare verkoop heeft dus een enigszins andere strekking dan het recht van voorkoop.

Een lid vraagt zich af op welke plaats men een dergelijke bepaling moet inlassen opdat ze ondubbelzinnig aan het nagestreefde doel, namelijk het grondbeleid, beantwoordt.

Een senator vraagt zich af of men, door deze bevoegdheid als dusdanig in de bijzondere wet op te nemen, de gewesten niet de exclusieve bevoegdheid verleent. Kan een ander gezagsniveau in dat geval nog gebruik maken van de gedwongen openbare verkoop? Men moet voorkomen dat alleen de gewesten er gebruik van kunnen maken.

Volgens de heer Coenraets moet deze bevoegdheid opgenomen worden in artikel 6 waar het grondbeleid behandeld wordt. Het is niet raadzaam er zoals artikel 14 van de bijzondere wet een autonome bepaling van te maken.

Een lid merkt op dat hij in elk geval niet akkoord gaat met het woord «ondermeer» in de tekst die de Vlaamse Gemeenschap voorstelt voor artikel 6, § 1, I, 6<sup>o</sup>.

Een lid heeft vragen bij het recht van voorkoop dat het Vlaamse Gewest pas ingevoerd heeft op elke verkoop van gronden of panden. Elke notaris moet het Vlaamse Gewest inlichten over elke verkoopsakte die in voorbereiding is en het Vlaamse Gewest kan beslissen tot de koop over te gaan. Deze maatregel van het Vlaamse Gewest veroorzaakt een probleem wat de vrijheid van verkopen betreft.

Volgens een lid gaat het hier niet om een bevoegdheidsprobleem.

De heer Coenraets merkt op dat de verkoopsovereenkomst een onderhandse akte is. Deze overeenkomst wordt geregistreerd en kan daardoor tegengehouden worden aan derden en dus ook aan het Vlaamse Gewest. De verkoopsovereenkomst staat gelijk met de verkoop: hierdoor is de eigendoms-overdracht voltrokken. Het optreden van de notaris is vervolgens wettelijk vereist omdat er een authentieke akte nodig is die aan registratierechten onderworpen is.



Si le gouvernement flamand intervient entre l'établissement du compromis et la passation de l'acte authentique, l'exercice du droit de préemption par la Communauté flamande équivaut à priver le nouveau propriétaire de son droit de propriété. On peut se demander si le droit de préemption organisé par l'article 14 de la loi spéciale, qui donne lieu à ce type de mécanisme, ne doit pas être considéré comme une expropriation pour cause d'utilité publique qui ne dit pas son nom.

Il est permis de se demander, dès lors, ce que dirait la Cour d'arbitrage, en cas de recours contre ce décret, de la compatibilité entre l'article 14 de la loi spéciale et l'article 16 de la Constitution. Selon M. Coenraets, dans ce type de situation, le droit de préemption équivaut à retirer au nouveau propriétaire son droit de propriété pour le transférer à un pouvoir public.

M. Coenraets souligne aussi que le droit de préemption organisé par l'article 14 est une compétence accessoire «dans la limite des compétences des régions et des communautés». Si le droit de préemption est utilisé à d'autres fins que l'exercice des compétences reconnues aux communautés et régions, il y a violation par le décret de l'article 14 de la loi spéciale. Dans ce cas un recours devant la Cour d'arbitrage est possible.

Toujours selon M. Coenraets, il est clair que l'exercice du droit de préemption par les régions donne lieu à un acte administratif qui lui aussi est susceptible d'un recours. Il existe donc des garanties juridictionnelles qui doivent permettre de limiter le risque de détournement du droit de préemption à des fins qui ne sont pas celles relatives à l'exercice des compétences reconnues aux communautés et régions.

#### **4. Formation du prix des biens immobiliers**

*4.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling, (pp. 133-134)*

Les mesures de politique foncière peuvent avoir pour but la maîtrise du prix des terrains. Or, la politique de fixation des prix appartient à la sphère de compétence fédérale. Les régions devraient être compétentes pour prendre des mesures concernant la formation du prix des biens immobiliers qui font l'objet de la politique foncière (sociale).

Indien de Vlaamse regering zich tussen het opstellen van de verkoopsovereenkomst en het verlijden van de authentieke akte in de verkoop mengt, dan brengt de uitoefening van dit recht van voorkoop door de Vlaamse Gemeenschap mee dat de nieuwe eigenaar van zijn eigendomsrecht beroofd wordt. Men kan zich afvragen of het in artikel 14 van de bijzondere wet ingestelde recht van voorkoop, dat aanleiding geeft tot dit soort van mechanismen, niet moet worden beschouwd als een verkaptte onteigening ten algemenen nutte.

Men kan zich dan ook afvragen wat het Arbitragehof zou zeggen over de bestaansbaarheid van artikel 14 van de bijzondere wet met artikel 16 van de Grondwet, indien tegen dit decreet een beroep werd ingesteld. Volgens de heer Coenraets komt het recht van voorkoop in dergelijke gevallen erop neer dat het eigendomsrecht aan de nieuwe eigenaar wordt ontnomen en dat het overgedragen wordt aan een overheidsinstantie.

De heer Coenraets wijst er ook op dat het door artikel 14 ingestelde recht van voorkoop een bijkomstige bevoegdheid is «binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen». Indien het recht van voorkoop gebruikt wordt voor andere doeleinden dan de uitoefening van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheden, schendt het decreet artikel 14 van de bijzondere wet. In dat geval behoort een beroep voor het Arbitragehof tot de mogelijkheden.

Ten slotte is het, aldus de heer Coenraets, duidelijk dat de uitoefening van het recht van voorkoop door de gewesten aanleiding geeft tot een bestuurshandeling waartegen eveneens een beroep kan worden ingesteld. Er bestaan dus gerechtelijke waarborgen die het mogelijk moeten maken het gevaar te beperken dat het recht van voorkoop misbruikt wordt voor doeleinden die niet passen in de uitoefening van de wettelijk erkende bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen.

#### **4. Prijsvorming van onroerende goederen**

*4.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (blz. 133-134)*

Maatregelen in het kader van het grondbeleid kunnen gericht zijn op de beheersing van de prijzen van grond. Het prijsbeleid behoort echter tot de federale bevoegdheidsfeer. De gewesten moeten bevoegd zijn voor de prijsvorming van onroerende goederen die het voorwerp zijn van het (sociale) grondbeleid.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 peut être remplacé par ce qui suit :

«la politique foncière, en ce compris les mesures relatives à la formation du prix des biens immobiliers faisant l'objet de la politique foncière (sociale).»

*4.2. Point de vue du vice-premier ministre et ministre de l'Économie (lettre du 21 février 1997)*

1. La politique des prix constitue une compétence exclusivement fédérale.

2. L'on peut se demander si l'extension des compétences des régions et des communautés à la formation des prix des biens immobiliers n'est pas contraire à la politique fédérale et européenne de sauvegarde et d'amélioration de la compétitivité (économique), que l'on considère comme l'instrument permettant de créer le cadre le plus approprié à une saine formation des prix des biens immobiliers et des services.

*4.3. Point de vue du ministre de la Justice (lettre du 24 février 1997)*

La proposition telle qu'elle est formulée tend en fait à régionaliser intégralement la politique des prix en matière de biens immobiliers.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit toutefois la mise en place progressive d'une série de mesures pouvant avoir un effet d'orientation en la matière. On peut se demander si leur valeur a déjà été suffisamment vérifiée. Dans cette loi, la base d'imposition — qui est en fait liée à la libre formation du prix entre les parties — est considérée comme une matière fédérale.

Il convient d'ailleurs de noter à ce propos que la proposition formulée concerne (tous?) les biens immobiliers, et pas uniquement les habitations ou les terrains à bâtir.

*4.4. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Une opposition au transfert de cette compétence aux régions résulterait de l'existence d'une compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de politique des prix.

Il est exact que tel est le prescrit de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale. Cependant, dans son arrêt n<sup>o</sup> 21/95, la Cour d'arbitrage a affirmé un double principe de loyauté dans l'exercice des compétences respectives des communautés et de l'autorité fédérale, un niveau de compétence devant veiller à ne pas méconnaître, par l'exercice de sa compétence, les compétences de l'autre (les compétences en présence étant celles de la politique des prix et de régler le statut pécuniaire des enseignants

Artikel 6, § 1, I, 6<sup>o</sup>, kan daartoe worden vervangen als volgt :

«het grondbeleid, met inbegrip van maatregelen die betrekking hebben op de prijsvorming van onroerende goederen die het voorwerp zijn van het (sociale) grondbeleid.»

*4.2. Standpunt van de federale vice-eerste minister en minister van Economie (brief van 21 februari 1997)*

1. Het prijsbeleid vormt een exclusieve federale bevoegdheid;

2. De vraag rijst of het uitbreiden van de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten tot de prijsvorming van onroerende goederen niet haaks staat op het federale en Europese beleid gericht op het beschermen en het bevorderen van de (economische) mededinging, waarbij ervan wordt uitgegaan dat aldus het beste kader wordt geschapen voor een verantwoorde prijsvorming van roerende goederen en diensten.

*4.3. Standpunt van de minister van Justitie (brief van 24 februari 1997)*

Het voorstel komt neer op de volledige overdracht van het prijsbeleid inzake onroerende goederen naar de gewesten.

De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van gemeenschappen en gewesten voorziet evenwel in de progressieve invoering van een aantal maatregelen die terzake sturend kunnen werken. Het valt te betwijfelen of deze reeds voldoende op hun waarde konden worden geëvalueerd. De heffingsgrondslag — feitelijk gekoppeld aan de vrije prijsvorming tussen partijen — wordt in deze wet als federale materie beschouwd.

Het voorstel heeft trouwens betrekking op (alle?) onroerende goederen en niet alleen op woningen en bouwgronden.

*4.4. Repliek van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

Het bezwaar tegen het overdragen van deze bevoegdheid aan de gewesten komt voort uit het feit dat de federale overheid exclusief bevoegd is voor het prijsbeleid.

Dat is immers de strekking van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet. In zijn arrest nr. 21/95 verklaarde het Arbitragehof evenwel dat er een dubbel loyaliteitsbeginsel bestaat bij de uitoefening van de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de federale overheid, waarbij het ene gezagsniveau zich ervoor moet hoeden in de uitoefening van zijn bevoegdheid de bevoegdheden van het andere niet met voeten te treden (de desbetreffende bevoegdheden waren de bevoegdheid inzake

(voyez: P. Berckx, «Bevoegdheid van de federale overheid inzake prijs en inkomensbeleid en het voeren van een matigingsbeleid dat beperkingen inhoudt ten aanzien van de bezoldigingen van het onderwijzend personeel», TBP, 1995, p. 309).

Dès lors, en attribuant à la région une compétence spécifique en matière de formation des prix dans le secteur de la politique foncière à caractère social (logements sociaux), le législateur ne délierait pas la région de son obligation de ne pas porter atteinte au principe de l'union économique et monétaire, expression à dominante économique du principe de loyauté fédérale. De même, la région ne pourrait pas plus entraver les mesures fédérales prises pour sauvegarder la compétitivité économique.

Enfin, les dispositions de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 ont été conçues dans la perspective de permettre, progressivement, aux entités fédérées de pouvoir se financer à partir des recettes produites par la propriété immobilière. En l'espèce, l'objectif poursuivi n'est pas tel. Il s'agit, au contraire, par une réglementation des prix de pouvoir rendre plus efficace le marché immobilier et de l'orienter en des sens qui serviront les politiques foncières régionales. On peut se demander si la politique fiscale et la politique des prix permettent, par l'utilisation d'outils différents, d'atteindre les mêmes objectifs.

#### 4.5. Discussion finale

##### 4.5.1. Observations de M. Coenraets

La Communauté flamande suggère d'accorder aux régions la compétence en matière de formation des prix des biens immobiliers qui relèvent de la politique foncière à caractère social.

L'on peut se demander, à la lumière de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, si l'on ne pourrait pas attribuer aux régions dans le domaine de la politique foncière à caractère social, la compétence en matière de formation des prix des biens immobiliers.

En effet, pareil tranfert de compétences ne délierait pas les régions de leur obligation de respecter le principe général de l'union économique et monétaire. Enfin, il y a la constatation que l'objectif ultime de cette proposition, qui est d'assurer dans une certaine mesure le maintien sous contrôle du marché immobilier, et plus particulièrement du secteur du logement social, est irréalisable dans les limites des compétences fiscales qui ont été attribuées aux régions par la loi du 16 janvier 1989.

Compte tenu de ces constatations, la suggestion de la Communauté flamande mérite d'être retenue.

prijnsbeleid en de bevoegdheid om de bezoldigingen van het onderwijzend personeel te bepalen, zie P. Berckx, «Bevoegdheid van de federale overheid inzake prijs en inkomensbeleid en het voeren van een matigingsbeleid dat beperkingen inhoudt ten aanzien van de bezoldigingen van het onderwijzend personeel», TBP, 1995, blz. 309).

Door het gewest een specifieke bevoegdheid te verlenen inzake prijsvorming in de sector van het sociale grondbeleid (sociale huisvesting) ontslaat de wetgever het gewest niet van de verplichting geen afbreuk te doen aan het beginsel van de economische en monetaire unie. Hierdoor wordt op economisch vlak uitdrukking gegeven aan het beginsel van de federale loyaliteit. Evenmin mag het gewest belemmeringen opwerpen tegen de maatregelen die de federale overheid neemt om de economische concurrentiepositie te vrijwaren.

De bepalingen van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 werden ten slotte ontworpen om de deelgebieden geleidelijk in staat te stellen hun financiën te putten uit de inkomsten die het vastgoed opbrengt. In dit geval wordt een andere doelstelling nagestreefd. Het is namelijk de bedoeling door middel van een prijzenreglementering de vastgoedmarkt efficiënter te kunnen maken en de markt zodanig bij te sturen dat ze het gewestelijk grondbeleid ten dienste kan staan. Men kan zich afvragen of het mogelijk is in het fiscaal beleid en in het prijzenbeleid door middel van verschillende instrumenten dezelfde doelstellingen te bereiken.

#### 4.5. Eindbespreking

##### 4.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Vlaamse Gemeenschap suggereert aan de gewesten de bevoegdheid toe te kennen inzake de prijsvorming van onroerende goederen die het voorwerp zijn van het sociale grondbeleid.

Men kan zich, in het licht van de jurisprudentie van het Arbitragehof, de vraag stellen of in het domein van het sociale grondbeleid geen bevoegdheid aan de gewesten zou kunnen worden toegekend op het vlak van de prijsvorming van onroerende goederen.

Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht zou de gewesten immers niet ontslaan van hun verplichting het algemene beginsel van de economische en monetaire unie te respecteren. Ten slotte is er de vaststelling dat de uiteindelijke doelstelling van dit voorstel, namelijk de vastgoedmarkt en in het bijzonder de sector van de sociale huisvesting in zekere mate onder controle te houden, niet realiseerbaar is binnen de fiscale bevoegdheden die in de wet van 16 januari 1989 aan de gewesten werden toegekend.

Vanuit deze vaststellingen is de suggestie van de Vlaamse Gemeenschap het overwegen waard.

#### 4.5.2. Discussion

Un commissaire constate que le gouvernement fédéral formule de sérieuses réserves à l'égard de la proposition. En outre, il n'est pas tout à fait convaincu de l'utilité pratique d'un tel transfert de compétences.

M. Coenraets répond qu'un tel transfert de compétences fournirait aux régions un instrument supplémentaire de contrôle du marché privé des logements sociaux. L'on constate en l'espèce que certaines situations sont telles que le caractère « social » de ce marché devient parfois purement théorique. Il ajoute que la politique menée actuellement par les régions se base principalement sur l'octroi de stimulants (financiers) et présente un caractère fort volontariste. Les régions ne disposent que de peu d'instruments juridiques contraignants pour réglementer le marché des logements sociaux et souvent d'aucun instrument de ce type.

Un commissaire ajoute que les régions sont compétentes en matière d'aménagement du territoire. Toute politique dans ce domaine provoque presque automatiquement une pénurie qui peut entraîner indirectement une majoration des prix de l'immobilier. Il n'est pas illogique dès lors que les régions puissent disposer des instruments nécessaires pour exercer, en l'espèce, dans le cadre d'une politique du logement social, un contrôle des prix de l'immobilier à l'intention des groupes les plus défavorisés.

Il va de soi que l'on ne répond pas pour autant ainsi à la question de savoir quels sont les instruments les plus appropriés dans le cadre d'une telle politique.

Un commissaire estime qu'il importe que l'on précise clairement dans ce cas, que le transfert de compétences ne concerne que la politique du logement social.

Un membre ne comprend pas comment pareil système pourrait fonctionner dans la pratique, notamment pour ce qui est de la qualification. Comment va-t-on déterminer d'une manière générale si un projet déterminé du secteur privé relève du « logement social » et ressortit dès lors à la compétence des régions sur le plan de la réglementation des prix ? L'on peut difficilement partir ici de catégories générales, comme la superficie des logements. L'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de prendre des mesures au niveau fédéral, pour atteindre l'objectif final d'une telle mesure, à savoir la maîtrise du coût des habitations modestes, par exemple en soumettant le montant des loyers des logements à revenu cadastral réduit à un plafond. On éviterait ainsi des discussions sur la question relative à la notion de logement social.

Un commissaire souscrit à ce qui vient d'être dit. L'étendue des compétences accordées aux régions

#### 4.5.2. Bespreking

Een lid stelt vast dat er vanuit de federale regering ernstige reserves bij het voorstel worden geformuleerd. Bovendien is hij niet helemaal overtuigd van het praktische nut van een dergelijke bevoegdheidsoverdracht.

De heer Coenraets antwoordt dat door een dergelijke bevoegdheidsoverdracht de gewesten een bijkomend instrument zouden hebben om de private markt van sociale woningen te controleren. Men stelt hier toestanden vast die maken dat het « sociale » karakter van deze markt soms een louter theoretisch begrip wordt. Hij voegt hieraan toe dat het beleid dat momenteel door de gewesten wordt gevoerd, voornamelijk steunt op het geven van (financiële) stimulanzen en een sterk voluntaristisch karakter heeft. Zij beschikken over weinig of geen dwingende juridische instrumenten om de markt van de sociale woningen te reguleren.

Een lid voegt hieraan toe dat de gewesten bevoegd zijn inzake ruimtelijke ordening. Een beleid op dit vlak creëert bijna automatisch schaarste en kan dus indirect leiden tot een verhoging van de vastgoedprijzen. Het is dan ook niet onlogisch dat de gewesten over de nodige instrumenten zouden beschikken om binnen deze situatie, in het kader van een sociaal huisvestingsbeleid, voor de zwakkere groepen enige controle te krijgen over de vastgoedprijzen.

Dit biedt vanzelfsprekend nog geen antwoord op de vraag welke de meest aangewezen instrumenten in het kader van een dergelijk beleid zijn.

Een lid acht het in dat geval wel belangrijk duidelijk te bepalen dat de bevoegdheidsoverdracht alleen betrekking heeft op het beleid inzake sociale huisvesting.

Een lid begrijpt niet hoe een dergelijk systeem in de praktijk zou kunnen functioneren, met name op het vlak van de kwalificatie. Hoe gaat men in algemene termen bepalen of een bepaald project van de privésector onder de noemer « sociale huisvesting » ressorteert en aldus tot de bevoegdheid van de gewesten valt wat de prijsregulering betreft ? Men kan hierbij moeilijk uitgaan van algemene categorieën zoals bijvoorbeeld de oppervlakte van de woningen. Het is de vraag of de uiteindelijke doelstelling van een dergelijke maatregel, namelijk de kostprijs van bescheiden woningen in de hand houden, niet beter kan worden gerealiseerd door maatregelen op federaal niveau, bijvoorbeeld het vaststellen van een maximale huurprijs voor woningen met een beperkt kadastraal inkomen. Men vermijdt hierdoor discussies over de vraag over de notie sociale woning.

Een lid sluit zich hierbij aan. De omvang van de bevoegdheid die aan de gewesten wordt toegekend,

sera déterminée exclusivement sur la base de l'interprétation que l'on aura donnée à la notion de «logement social».

Deuxièmement, l'on va isoler, pour l'attribuer aux régions, une partie très spécifique d'une compétence en matière de formation des prix, qui relève incontestablement du niveau politique fédéral et qui constitue un élément fondamental de l'union économique et monétaire. Ce n'est pas une façon très saine de régler les choses.

Enfin, prétendre que seule une politique volontariste peut être menée aux niveaux régional et local n'est pas tout à fait correct. Les communes ou les établissements publics peuvent influencer les prix en achetant par exemple eux-mêmes des terrains et en les offrant à des prix plus avantageux à des ménages qui ne peuvent pas s'adresser au marché du logement ordinaire.

C'est pourquoi l'intervenant émet de sérieuses réserves à l'égard de cette proposition de transfert de compétences.

Un membre précise qu'à l'échelon européen, on définit actuellement le logement social comme étant le logement en faveur duquel les administrations publiques interviennent. Il va de soi qu'une telle définition est absolument inapplicable dans le cas présent.

Du reste, le texte proposé ne définit pas davantage la notion de «bien immobilier», qui peut servir tout aussi bien à désigner un terrain non bâti qu'une maison ou un appartement. Du point de vue de la formation des prix, les situations en question sont tout à fait différentes et elles doivent, dès lors, faire l'objet d'une approche politique distincte.

Il y a lieu aussi de tenir compte du fait que l'instauration d'une réglementation des prix pour ce qui est des terrains non bâtis constituerait une intervention tellement fondamentale sur le marché libre, qu'il faudrait la réaliser au niveau fédéral ou même européen.

La plupart des membres présents émettent des réserves quant à la suggestion de la Communauté flamande d'attribuer aux régions la compétence en matière de formation des prix des biens immobiliers faisant l'objet de la politique foncière sociale. Ils optent pour le *statu quo*.

## 5. Taxation des plus values urbanistiques

5.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (p. 147)

L'établissement par les régions d'un système de taxation des plus-values réalisées à la suite de l'adoption d'un plan d'aménagement est rendu diffi-

zal uitsluitend worden bepaald door de wijze waarop de notie «sociale woning» wordt ingevuld.

Ten tweede gaat men een zeer specifiek deel van een bevoegdheid inzake prijsvorming, die onbetwistbaar tot het federale beleidsniveau behoort en een fundamenteel bestanddeel vormt van de economische en monetaire unie, afzonderen en aan de gewesten toekennen. Dit is geen gezonde wijze om de zaken te regelen.

Ten slotte is de bewering dat op gewestelijk en plaatselijk niveau alleen een voluntaristisch beleid mogelijk is, niet helemaal correct. De gemeenten of openbare instellingen kunnen de prijzen beïnvloeden door bijvoorbeeld zelf gronden aan te kopen en deze aan voordelige prijzen aan te bieden aan gezinnen die niet op de gewone huisvestingsmarkt terecht kunnen.

Hij heeft dan ook ernstige reserves bij dit voorstel tot bevoegdheidsoverdracht.

Een lid zegt dat op Europees vlak momenteel sociale huisvesting wordt gedefinieerd als de huisvesting waarin openbare besturen tussenkomen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke definitie in het voorliggende geval volkomen onwerkbaar is.

Overigens geeft de voorgestelde tekst evenmin een omschrijving van het begrip «onroerend goed». Dit kan zowel betrekking hebben op een onbebouwd terrein als op een woning of een appartement. Vanuit het oogpunt van de prijsvorming betreft het hier totaal verschillende situaties die beleidsmatig op een onderscheiden wijze dienen te worden benaderd.

Men moet er ook rekening mee houden dat de invoering van een prijsreglementering voor onbebouwde terreinen een dermate fundamentele ingreep in de vrije markt zou betekenen, dat dit op federaal of zelfs op Europees vlak dient te gebeuren.

Een aantal aanwezige leden maken voorbehoud bij het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap om de gewesten te belasten met de bevoegdheid inzake de prijsvorming van de onroerende goederen die tot de sfeer van het sociale grondbeleid behoren. Zij kiezen voor het behoud van het *statu quo*.

## 5. Belasting op de planbaten

5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (blz. 147)

Het invoeren van een belasting op planbaten door de gewesten wordt bemoeilijkt door de algemene federale belasting op de meerwaarden (artikel 90, 8°,

cile par l'impôt fédéral sur les plus-values (article 90, 8°, du Code de l'impôt sur le revenu). Les régions ne peuvent instaurer d'impôt sur les matières déjà imposées par l'État fédéral.

La Communauté flamande propose d'abroger l'article 90, 8°, du code de l'impôt sur le revenu, dans la mesure où les revenus de cette imposition ont trait à des plus-values engendrées par des mesures d'urbanisme.

*5.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne la taxation des plus-values causées par l'adoption de plans d'aménagement, qui serait calquée sur le mode d'indemnisation des moins-values découlant de changements d'affectation urbanistique au plan de secteur, on doit effectivement redouter une double taxation (un impôt fédéral existant déjà en la matière). Deux solutions existent : soit supprimer la disposition de l'article 90, 8°, du CIR en tant qu'elle vise les plus-values urbanistiques, soit modifier le contenu de la loi du 23 janvier 1989, en revenant sur le principe d'interdiction d'imposition par une entité fédérée d'une matière déjà taxée sur le plan fédéral. Quelle que soit la branche de l'option choisie, la solution paraît difficile à mettre en œuvre ou à justifier dans son principe même.

*5.3. Discussion finale*

*5.3.1. Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets répète que le problème vient de ce que les autorités fédérales ont une compétence générale en matière d'impôts sur les plus-values et de ce que les régions ne peuvent pas percevoir d'impôt sur les matières qui font l'objet d'un impôt fédéral.

Deux solutions sont possibles :

— soit l'on abroge l'article 90, 8°, du CIR, qui concerne également les plus-values urbanistiques;

— soit l'on renonce au principe selon lequel il est impossible, pour une entité fédérée, de lever un impôt dans un domaine où il existe déjà un impôt fédéral.

Si l'on veut choisir l'une de ces deux solutions, il semble préférable d'opter pour la moins radicale. Si l'on choisissait la deuxième, l'on toucherait à un principe important du système fédéral.

*5.3.2. Discussion*

Un membre estime que l'on peut difficilement prévoir les conséquences possibles des deux solutions.

van het Wetboek van de inkomstenbelastingen). De gewesten kunnen geen belastingen instellen op materies waarvoor reeds een federale belasting bestaat.

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor artikel 90, 8°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen op te heffen in zoverre de inkomsten betrekking hebben op meerwaarden die voortvloeien uit regelingen op het vlak van de stedenbouw.

*5.2. Standpunt van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

In verband met de belasting op planbaten, die zou overeenstemmen met de regeling tot schadeloosstelling van de waardeverminderingen ten gevolge van wijzigingen van de stedenbouwkundige bestemming in het sectorplan, bestaat inderdaad de vrees voor een dubbele belasting (aangezien er reeds een federale belasting ter zake bestaat). Er zijn twee oplossingen mogelijk : ofwel artikel 90, 8°, van het WIB afschaffen dat ook betrekking heeft op stedenbouwkundige waardevermeerderingen, ofwel de inhoud van de wet van 23 januari 1989 wijzigen en afstappen van het principe dat het een deelgebied verboden is een belasting te heffen op een materie die federaal reeds belast wordt. Welke tak van het alternatief ook wordt gekozen, het lijkt moeilijk de oplossing in de werkelijkheid om te zetten of principieel te rechtvaardigen.

*5.3. Eindbespreking*

*5.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets herhaalt dat het probleem erin bestaat dat de federale overheid een algemene bevoegdheid heeft inzake de belasting van meerwaarden en de Gewesten geen belastingen kunnen instellen voor materies waarvoor reeds een federale belasting wordt geheven.

Er zijn twee oplossingen mogelijk :

— ofwel wordt artikel 90, 8°, van het WIB, dat ook betrekking heeft op stedenbouwkundige waardevermeerderingen, afgeschaft;

— ofwel wordt afgestapt van het principe dat het een deelgebied onmogelijk is een belasting te heffen in een domein waar reeds een federale belasting bestaat.

Indien voor één van deze twee oplossingen wordt gekozen, lijkt de eerste de voorkeur te genieten omdat zij de minst ingrijpende is. Door voor de tweede te kiezen, raakt men aan een belangrijk beginsel van het federale staatsbestel.

*5.3.2. Bespreking*

Een lid is van oordeel dat voor de beide oplossingen de mogelijke consequenties moeilijk te voorzien zijn.

C'est pourquoi il plaide pour que l'on maintienne le *statu quo*. Un membre fait observer qu'en cas de moins-value due à une décision urbanistique, la région indemnise les propriétaires concernés. Il serait dès lors logique qu'inversement, l'impôt sur les plus-values bénéficie également aux régions et que celles-ci puissent l'utiliser pour financer (en tout cas partiellement) les indemnités. Cet impôt existe déjà, mais il bénéficie actuellement aux pouvoirs fédéraux.

Cette situation limite la marge de manœuvre des régions dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elles renonceront à prendre certaines décisions, parce que le prix à payer sera trop élevé et que ce seront d'autres niveaux politiques qui en tireront les bénéfices éventuels. Il ne lui semble pas nécessaire de modifier l'article 90, 8°, du CIR pour remédier à cette situation. L'on pourrait penser à une formule dans laquelle les pouvoirs publics fédéraux continueraient à lever l'impôt, mais le verseraient aux régions.

Un membre dit comprendre l'argument selon lequel l'obligation d'indemnisation en cas de dommages résultant du plan peut constituer un frein à la politique d'aménagement du territoire. Toutefois, l'on peut inverser l'argument. Permettre aux régions de lever un impôt sur les plus-values pourrait encourager celles-ci à se laisser guider, en matière d'aménagement du territoire, par des considérations de nature budgétaire.

Un membre attire l'attention sur le fait que les communes ont également en matière d'aménagement du territoire, des compétences importantes, qui ont une incidence financière considérable. Il faut dès lors, se demander s'il est souhaitable de procéder à une modification distincte de la loi en ce qui les concerne, et ce, indépendamment de l'ensemble de la problématique.

M. Coenraets concède que les communes sont obligées d'indemniser les dommages résultant d'un plan particulier de construction, mais il souligne qu'elles ne peuvent faire valoir aucun droit sur le produit des impôts sur les plus-values générées par le plan. Par conséquent, leur situation est semblable à celle des régions.

Toutefois, l'on ne saurait perdre de vue que le cœur du problème se situe à un stade antérieur de la prise de décision, à savoir celui des plans de secteur, qui sont élaborés par les régions. L'on y définit, pour des régions entières où l'on peut construire et où on ne le peut pas avec pour conséquence des plus-values ou des moins-values énormes.

Par conséquent, il serait logique que les régions assument l'ensemble des conséquences financières positives et négatives de leurs décisions.

Hij pleit daarom voor het behoud van het *statu quo*. Een lid merkt op dat waardeverminderingen ten gevolge van een stedenbouwkundige beslissing aanleiding geven tot schadevergoeding door het gewest aan de betrokken eigenaars. Het zou dan ook logisch zijn dat in omgekeerde zin de belasting op meerwaarden ook naar het gewest gaat en kan worden aangevend om de schadeloosstellingen wegens waardevermindering (gedeeltelijk) te financieren. Deze belasting bestaat al, maar ze gaat momenteel naar de federale overheid.

Deze situatie beperkt de bewegingsruimte van de gewesten op het vlak van de ruimtelijke ordening. Zij zullen terugschrikken voor bepaalde beslissingen omdat de kostprijs hiervan voor hen te hoog is en eventuele baten naar een ander beleidsniveau gaan. Het lijkt hem niet noodzakelijk dat het artikel 90, 8°, van het WIB wordt gewijzigd om deze situatie te verhelpen. Men zou kunnen denken aan een formule waarbij de federale overheid de belasting blijft innen, maar dit bedrag doorstort aan de gewesten.

Een lid heeft begrip voor het argument dat de verplichting tot schadeloosstelling bij planschade een rem kan zijn op het beleid inzake ruimtelijke ordening. Dit argument kan echter ook in omgekeerde richting worden gebruikt. Het toekennen van de belasting op meerwaarden aan de gewesten, zou voor deze wel eens een stimulans kunnen zijn om zich inzake ruimtelijke ordening te laten leiden door overwegingen van budgettaire aard.

Een lid wijst erop dat ook de gemeenten belangrijke bevoegdheden hebben op het vlak van de ruimtelijke ordening waaraan ingrijpende financiële consequenties verbonden zijn. Het is dan ook de vraag of het wenselijk is voor deze laatste een afzonderlijke wetswijziging, los van het geheel van de problematiek te gaan doorvoeren.

De heer Coenraets geeft toe dat de gemeenten verplicht zijn de planschade ten gevolge van een bijzonder plan van aanleg te vergoeden, maar geen recht kunnen doen gelden op de belasting op de planbaten die hieruit voortvloeien. Hun situatie is derhalve vergelijkbaar met die van de gewesten.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de kern van de problematiek in een vroeger stadium van de besluitvorming ligt, namelijk die van de sectorplannen die door de gewesten worden opgesteld. Hierbij wordt voor hele gebieden bepaald wat al dan niet bebouwbaar is, met enorme waardevermeerderingen of -verminderingen tot gevolg.

Het is derhalve niet onlogisch dat de gewesten alle financiële consequenties van hun beslissingen, in positieve en negatieve zin, op dit terrein zouden dragen.

Un membre attire l'attention sur le fait que les décisions des communes dans ce domaine s'inscrivent dans le cadre des compétences régionales en matière d'aménagement du territoire. Ce sont les régions qui définissent la mission des communes en matière de politique foncière.

Un membre estime que la discussion relative à l'impôt sur les plus-values n'est pas simplement une question de compétences. Ce problème présente de nombreux autres aspects. C'est ainsi que cet impôt est également un instrument permettant de lutter contre la spéculation foncière excessive.

Il lui semble, à la lumière de cela, qu'il n'est pas souhaitable de formuler des conclusions sur la base de cette discussion partielle.

En vue de la poursuite de la discussion, un autre membre formule encore une suggestion en demandant pourquoi l'on ne ferait pas de l'impôt sur les plus-values résultant du plan, qui est par définition un impôt lié au sol, une compétence régionale? Cette solution serait beaucoup plus simple que celle qui consiste à faire la distinction, dans le CIR, entre les plus-values qui découlent de décisions urbanistiques et celles qui résultent d'évolutions économiques générales.

#### 5.4. Conclusions de la commission

La commission estime qu'à ce stade de la discussion, aucun consensus n'est possible.

### 6. Reconstruction des églises

6.1. Note du ministère de la Communauté flamande — *Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling* (p. 145)

L'article 2 de l'arrêté du 16 août 1824 prévoit le consentement du ministre de la Justice pour la reconstruction des églises.

En pratique, l'autorisation du ministre de la Justice est demandée pour tout dossier de restauration. L'octroi de cette autorisation par arrêté royal entraînant du retard dans le dossier, la validité des offres, dans beaucoup de cas, expire, de sorte que les entrepreneurs ne sont plus liés par les prix fixés initialement et portent des suppléments en compte. Il est possible aussi que le monument continue à se dégrader durant la procédure, ce qui entraîne inévitablement une augmentation des coûts. C'est pourquoi il vaut mieux abroger cette disposition.

6.2. Point de vue du ministre de la Justice (lettre du 24 février 1997)

L'autorisation du ministre de la Justice pour chaque dossier de restauration est la conséquence du caractère fédéral de la question des cultes.

Een lid wijst erop dat ook de beslissingen van de gemeenten in dit domein kaderen in de gewestelijke bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening. Het zijn de gewesten die de opdracht van de gemeenten inzake grondbeleid bepalen.

Een lid is van oordeel dat de discussie over de belasting op planbaten, niet louter een bevoegdheidskwestie is. Aan deze problematiek zijn tal van andere aspecten verbonden. Zo is deze belasting bijvoorbeeld ook een instrument om excessieve grondspeculatie tegen te gaan.

In het licht hiervan lijkt het hem niet wenselijk dat op basis van deze beperkte bespreking conclusies worden geformuleerd.

Met het oog op de voortzetting van het gesprek doet een ander lid nog een suggestie: waarom van de belasting op planbaten, die per definitie een grondgebonden belasting is, geen gewestbevoegdheid maken? Een dergelijke oplossing zou veel helderder zijn dan in het WIB een onderscheid te maken tussen, enerzijds, meerwaarden die voortvloeien uit stedenbouwkundige beslissingen en, anderzijds, die welke het gevolg zijn van algemene economische evoluties.

#### 5.4. Besluit van de commissie

De commissie meent dat in dit stadium van de discussie geen consensus mogelijk is.

### 6. Restauratiewerken aan kerken

6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — *Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling* (blz. 145)

Volgens artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 moet de machtiging van de minister van Justitie voor restauratiewerken aan kerken verkregen worden.

In de praktijk wordt de toelating van de minister van Justitie altijd, voor elk restauratiedossier, gevraagd. Door de vertraging die het dossier wegens de bij koninklijke besluit te verlenen machtiging oploopt, verstrijkt in vele gevallen de geldigheid van de biedingen, waarvoor de aannemers niet meer door de initiële prijzen gebonden zijn en supplementen kunnen aanrekenen. Ook ontstaat de mogelijkheid dat het monument tijdens de duur van de procedure bijkomende schade oploopt, wat uiteraard een kostenverhoging tot gevolg heeft. Daarom zou het aangewezen zijn deze bepaling op te heffen.

6.2. Standpunt van de minister van Justitie (brief van 24 februari 1997)

De machtiging van de minister van Justitie is het gevolg van het federale karakter van de materie van de erediensten.



La qualité de domaine public des bâtiments du culte dans lesquels se déroule l'exercice public du culte, résulte de la promulgation d'un arrêté royal. Le bâtiment (église, temple, synagogue, ...) est un bâtiment du culte, mais il peut également acquérir la qualité de monument par décision de la Communauté flamande, de la Région wallonne ou de la Région de Bruxelles-Capitale, selon le cas.

Cette double qualité et l'intervention des autorités concernées sont définies par la jurisprudence du Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 1983 et confirmées dans ses avis des 16 et 17 décembre 1995.

### *6.3. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne la reconstruction des églises, un arrêté royal prérévolutionnaire — du 16 août 1824 — requiert l'intervention du ministre de la Justice, qui est en même temps celui des cultes. Cette intervention est, sans doute, justifiée par la volonté de ne pas permettre les atteintes à la liberté des cultes en s'en prenant aux édifices qui en abritent l'exercice. Cette justification n'est plus totalement fondée, dès lors que pour l'édification d'un nouveau lieu de culte, l'obtention d'un permis de bâtir préalable requiert l'intervention des autorités communales.

### *6.4. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

L'article 2 d'un arrêté royal du 16 août 1824 dispose que la construction, la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments destinés à l'exercice du culte nécessitent une autorisation du ministre de la Justice, ce qui retarde souvent les procédures de traitement des dossiers de restauration (délai de validité des offres écoulé; bâtiments endommagés pendant la durée de la procédure ce qui entraîne une augmentation de prix).

Il est proposé de supprimer l'autorisation du ministre de la Justice.

### *6.5. Discussion finale*

Un membre constate que le ministère de la Communauté flamande comme le gouvernement wallon demandent l'abrogation de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 août 1824. Cet article dispose que l'autorisation préalable du ministre de la Justice compétent pour les cultes est requis pour les travaux de reconstruction des églises.

Apparemment, le ministre de la Justice ne s'oppose pas réellement à l'abrogation qui est proposée.

Door de erkenning van een parochie of een gemeenschap bij koninklijk besluit, verkrijgen de gebouwen waarin de openbare uitoefening van de eredienst plaatsvindt, de hoedanigheid van publiek domein. Zij kunnen tevens de hoedanigheid van monument verkrijgen door een beslissing van de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Die dubbele hoedanigheid en de tussenkomst van de diverse betrokken overheden voor andere dan onderhoudswerken, werd vastgesteld in het advies van de Raad van State van 15 november 1983 en bevestigd in de adviezen van 16 en 17 december 1995.

### *6.3. Standpunt van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

In verband met restauratiewerken aan kerken vereist een koninklijk besluit van voor de Belgische revolutie — van 16 augustus 1824 — het optreden van de minister van Justitie die tevens de minister van erediensten is. Dit optreden is wellicht gerechtvaardigd omdat men niet kan toestaan dat afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van eredienst door zich aan gebouwen te vergrijpen waarin deze eredienst wordt uitgeoefend. De rechtvaardiging is niet meer steekhoudend aangezien voor de oprichting van een nieuwe cultusplaats een voorafgaande bouwvergunning vereist is die afgegeven moet worden door de gemeentelijke overheid.

### *6.4. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

Artikel 2 van een koninklijk besluit van 16 augustus 1824 bepaalt dat voor de bouw, de wederopbouw of de verbouwing van gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst een machtiging van de minister van Justitie nodig is, hetgeen de procedures voor de behandeling van restauratiedossiers vaak vertraagt (verstreken geldigheidsduur van de offertes, gebouwen die schade opgelopen hebben tijdens de duur van de procedure hetgeen de kosten doet stijgen).

Er wordt voorgesteld de machtiging van de minister van Justitie af te schaffen.

### *6.5. Eindbespreking*

Een lid stelt vast dat zowel het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als de Waalse regering vragen dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 wordt opgeheven. Dit artikel bepaalt dat voor restauratiewerken aan kerken de machtiging van de minister van Justitie, die bevoegd is voor de erediensten, moet verkregen worden.

De minister van Justitie lijkt zich niet echt te verzetten tegen de voorgestelde opheffing.

Personnellement, le membre ne voit pas d'objection à celle-ci.

Un membre admet que la disposition a largement perdu sa signification initiale et qu'elle peut entraîner des retards importants dans le traitement des dossiers de restauration.

C'est pourquoi il souscrit à la proposition susvisée.

### 6.6. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la proposition de modifier l'article 2 de l'arrêté du 16 août 1824 en ce qu'il impose l'autorisation du ministre de la Justice pour les travaux de reconstruction des églises.

## 7. Actions en réparation

### 7.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

Suite à la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, la Région wallonne ne peut plus ni se constituer partie civile ni se porter partie intervenante en vue de réclamer la mesure de réparation.

Par ce fait, n'étant pas partie au procès, elle ne peut plus interjeter appel d'un jugement qui lui serait défavorable et, *a fortiori*, se pourvoir en cassation. Pour pallier cette difficulté, il y aurait lieu de prévoir un régime dérogatoire au droit commun, ce qui n'est hélas pas possible, la région n'étant évidemment pas compétente pour apporter des modifications au Code d'instruction criminelle.

Pour ce faire, l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 devrait être modifié en vue de conférer aux régions cette compétence; à défaut, une modification du Code d'instruction criminelle s'impose.

Ce problème se pose également dans la législation relative à l'environnement, où la région doit être en mesure d'exiger des mesures telles que la remise en état de sites pollués.

### 7.2. Discussion finale

#### 7.2.1 Observations de M. Coenraets

M. Coenraets précise que la Cour de cassation part du principe que les régions ne peuvent pas se constituer partie civile lorsqu'elles ne sont pas en mesure de montrer qu'elles ont subi un préjudice spécifique dans leur patrimoine du fait de l'infraction aux règles relatives à l'aménagement du territoire. Elles ne pourront le faire que lorsque l'intéressé aura subi un préjudice démontrable.

Zelf ziet het lid geen bezwaar tegen dit voorstel.

Een lid beaamt dat de bepaling haar oorspronkelijke betekenis in belangrijke mate verloren heeft en tot ernstige vertragingen van de restauratiedossiers kan leiden.

Ook hij kan derhalve met de voorgestelde opheffing instemmen.

### 6.6. Besluit van de commissie

De commissie stemt in met het voorstel om artikel 2 van het besluit van 16 augustus 1824 te wijzigen. Dat artikel bepaalt dat voor restauratiewerken aan kerken de machtiging van de minister van Justitie vereist is.

## 7. Vordering van herstelmaatregelen

### 7.1. Nota van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

Volgens de nieuwe jurisprudentie van het Hof van Cassatie kan het Waalse Gewest zich niet meer burgerlijke partij stellen of als tussenkomen partij optreden om de herstelmaatregel te vorderen.

Aangezien het gewest geen procespartij is, kan het hierdoor geen beroep en *a fortiori* geen cassatieberoep instellen tegen een voor het gewest ongunstige beslissing. Om deze moeilijkheid te verhelpen moet een regeling ingevoerd worden die afwijkt van het gemene recht; dat is helaas niet mogelijk omdat het gewest uiteraard niet bevoegd is om wijzigingen aan te brengen in het Wetboek van strafvordering.

Om de gewesten deze bevoegdheid te verlenen moet artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd worden; zo niet is een wijziging van het Wetboek van strafvordering noodzakelijk.

Dit probleem doet zich eveneens voor in de milieuwetgeving waar het gewest eveneens in staat moet zijn maatregelen te eisen als het herstellen in de vorige staat van vervuilde plaatsen.

### 7.2. Eindbespreking

#### 7.2.1 Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets verduidelijkt dat het Hof van Cassatie uitgaat van de stelling dat de gewesten, indien zij geen specifiek nadeel in hun patrimonium kunnen aantonen ten gevolge van de inbreuk op de regels inzake ruimtelijke ordening, zich ook geen burgerlijke partij kunnen stellen. Dit laatste is slechts mogelijk indien de betrokkene een aanwijsbare schade heeft geleden.

### 7.2.2. Discussion

Un membre demande si l'on pourrait concrétiser de manière incontestable, en modifiant l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence des régions de se constituer partie civile ou d'intervenir en tant que partie.

M. Coenraets répond par l'affirmative.

Un membre estime que la demande du gouvernement wallon est justifiée et qu'il faut adapter l'article 11 susvisé dans ce sens.

### 7.3. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la proposition de modifier l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

## 8. Exercice de compétences par la Communauté germanophone en matière d'aménagement du territoire

### 8.1. Note de la Communauté germanophone (28 septembre 1998)

La Communauté germanophone souhaiterait exercer certaines compétences en matière d'aménagement du territoire ainsi que certaines compétences qui y sont étroitement liées (par exemple: les permis d'exploiter). Pour justifier ce souhait, elle avance les arguments suivants:

— connexité avec les matières communautaires: les dispositions adoptées en matière d'aménagement du territoire ont des incidences sur le tourisme et la protection des monuments et des sites, compétences de la Communauté germanophone. C'est surtout avec la protection des monuments et sites que le lien direct est le plus évident. Il en est notamment ainsi de l'octroi des permis de bâtir, qui, idéalement, devraient prendre en compte cette protection du patrimoine, et du classement d'objets, qui devrait lui aussi respecter le cadre général fixé par les plans d'aménagement du territoire (voir à ce sujet l'arrêt du Conseil d'État n° 53.325 (VII) du 11 mai 1995);

— spécificité de la région de langue allemande: la situation frontalière des 9 communes de la région de langue allemande a une influence non négligeable sur l'aménagement du territoire. Dans le nord de la communauté (région d'Eupen), la proximité de la ville d'Aix-la-Chapelle provoque l'arrivée de nombreux citoyens allemands, d'où l'extension des quartiers résidentiels; dans les communes du sud, la proximité du Grand-Duché du Luxembourg (avec ses offres d'emploi alléchantes) pose également des problèmes particuliers d'urbanisme. L'affinité cultu-

### 7.2.2. Bespreking

Een lid vraagt of de bevoegdheid van de gewesten om zich burgerlijke partij te stellen of als tussenkomende partij op te treden, onbetwistbaar zou kunnen worden vastgelegd door een wijziging van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De heer Coenraets antwoordt bevestigend.

Een lid is van oordeel dat de vraag van de Waalse regering terecht is en dat het genoemde artikel 11 in deze zin dient te worden aangepast.

### 7.3. Besluit van de commissie

De commissie is het eens met het voorstel tot wijziging van artikel 11 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

## 8. Waarneming van bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening door de Duitstalige Gemeenschap

### 8.1. Nota van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)

De Duitstalige Gemeenschap zou bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening en de daaraan eng verbonden bevoegdheden (bijvoorbeeld bedrijfsvergunningen) willen waarnemen. Als motivering voor haar wens kunnen volgende argumenten worden aangevoerd:

— verband met gemeenschapsaangelegenheden: de door de Duitstalige Gemeenschap waargenomen bevoegdheden (toerisme, monumenten- en landschappenzorg) worden door bepalingen betreffende de ruimtelijke ordening beïnvloed. In het bijzonder wat de monumenten- en landschappenzorg betreft, is het direct verband met de ruimtelijke ordening duidelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval met de toekenning van bouwvergunningen die in ideale omstandigheden aspecten van de monumenten- en landschappenzorg zou moeten in aanmerking nemen, of met de klassering van voorwerpen die ook rekening zou moeten houden met de algemene voorwaarden van het ordeningsbeleid (zie desbetreffend ook het besluit van de Raad van State nr. 53.325 (VII) van 11 mei 1995);

— bijzonderheid van het Duitstalige gebied: het feit dat de 9 Duitstalige gemeenten zich in een grensregio bevinden, beïnvloedt de ruimtelijke ordening in zeer grote mate. In het Noorden (regio Eupen) brengt de nabijheid van de stad Aachen een sterke aanranding van Duitse burgers met zich (en daarmee gepaarde uitbreiding van villawijken), in het Zuiden werpt de nabijheid van het Groothertogdom Luxemburg (en het daaraan verbonden groot aantal beschikbare werkplaatsen) ook specifieke stedenbouwkundige problemen op. Het culturele en taalverwantschap met

relle et linguistique avec ces régions voisines (qui n'existe pas avec les communes voisines wallonnes) ne fait que renforcer ces tendances. Un traitement spécifique de la région en matière d'aménagement du territoire s'impose à ce titre;

— importance de l'aménagement du territoire pour l'émergence d'une identité propre: la possibilité pour une communauté d'aménager, par une politique ciblée, le territoire sur lequel elle exerce ses compétences contribue à renforcer son identité. En effet, le transfert de compétences en matière d'aménagement du territoire permettra de mieux mettre en évidence le lien entre, d'une part, le territoire et, d'autre part, les compétences qui y sont exercées;

— réduction des dépenses administratives: les plaintes les plus fréquentes des citoyens de la Communauté germanophone concernent la lenteur avec laquelle sont traitées les demandes de permis de bâtir et les recours introduits en cas de refus du permis. Les moyens administratifs, parfois énormes, mis en œuvre (nombreuses traductions pendant la procédure administrative à respecter) et l'intervention d'échelons administratifs supplémentaires (la province) font grimper les frais à des montants presque inacceptables. Même si la réforme récente du CWATUP promet une amélioration sur certains points, le problème soulevé ci-dessus montre qu'il serait préférable de régler directement sur place certains aspects de l'aménagement du territoire. Pour remplir cette tâche, les organes de la Communauté germanophone peuvent faire valoir la proximité géographique et — surtout — l'affinité linguistique avec le citoyen;

— illégalité de la procédure actuelle en matière de permis de bâtir: les décisions relatives aux permis de bâtir sont rendues en langue française, puis traduites en langue allemande. Or, aux termes d'un arrêt du Conseil d'État du 18 novembre 1992 (n° 41.073), cette procédure n'est pas conforme à la législation sur l'emploi des langues, puisque les décisions doivent être rendues en langue allemande. Vu la composition actuelle des organes de décision, cela n'est pas possible.

## 8.2. Discussion finale

### 8.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets signale que, du point de vue constitutionnel, rien n'empêche d'accéder à cette demande. Quant à la question de savoir si un tel transfert est opportun, c'est à la Région wallonne d'y répondre. Elle peut céder une partie de ses compétences à la Communauté germanophone.

deze buurgebieden (wat met de Waalse buurgemeenten niet het geval is) versterkt nog deze trend. Vanuit dit aspect is een aparte behandeling van het gebied qua ruimtelijke ordening dus gerechtvaardigd;

— identiteitsvormende betekenis van de ruimtelijke ordening: de mogelijkheid om het territoriale bevoegdheidsdomein van een gemeenschap ook concreet stedenbouwkundig te vormen, begunstigt de identiteitsvorming van deze gemeenschap. Inderdaad valt het verband tussen het territorium en de bevoegdheden die daarop betrekking hebben, door de overdracht van de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening eenvoudiger te begrijpen;

— vermindering van de administratieve rompslomp: een van de meest gehoorde klachten van de burgers van de Duitstalige Gemeenschap betreft de trage behandeling van de aanvragen tot bouwvergunning en de desbetreffende procedures in hoger beroep. Door de soms enorme administratieve rompslomp (veelvuldige vertalingen Duits-Frans en omgekeerd op de voorgeschreven administratieve weg van de stukken) en het inschakelen van bijkomende bestuursniveaus bereiken de kosten bijna onaanvaardbare bedragen. Alhoewel de onlangs gestemde hervorming van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening op sommige punten verbetering belooft, toont de geschetste situatie toch aan dat verscheidene aspecten van de ruimtelijke ordening beter ter plaatse zouden kunnen worden geregeld. De organen van de Duitstalige Gemeenschap beschikken voor de waarneming van deze taak zowel over de territoriale nabijheid alsook — en vooral — over de taalnabijheid bij de burger;

— onwettelijkheid van de huidige procedure voor bouwvergunningen: de beslissingen over bouwvergunningen worden in het Frans genomen; achteraf wordt dan een Duitse vertaling opgemaakt. Volgens het besluit van de Raad van State van 18 november 1992 (nr. 41.073) voldoet deze procedure echter niet aan de vereisten van de taalwetgeving omdat de beslissingen in het Duits zouden moeten worden genomen. Met de huidige samenstelling van de beslissingsorganen is dit echter niet mogelijk.

## 8.2. Eindbespreking

### 8.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets stipt aan dat vanuit constitutioneel oogpunt, niets belet dat deze vraag wordt ingewilligd. De vraag of een dergelijke overdracht ook opportuun is, moet echter door het Waals Gewest worden uitgemaakt. Zij kan een deel van haar bevoegdheden afstaan aan de Duitse Gemeenschap.

### 8.2.2. Discussion

Un membre admet que, formellement, la question doit être réglée entre la Région wallonne et la Communauté germanophone. Eu égard notamment aux arguments relatifs à «l'importance de l'aménagement du territoire pour l'émergence d'une identité propre», l'intervenant trouve qu'il ne serait pas sage que l'autorité fédérale se prononce dans un sens ou dans l'autre en la matière.

Dans le régime institutionnel actuel, la Région wallonne a le droit de déléguer l'exercice de certaines compétences à la Communauté germanophone. Si l'autorité fédérale décidait de se mêler de cette question, elle risquerait de bouleverser les équilibres qui ont été inscrits dans la structure de l'État.

En ce qui concerne le dernier argument avancé par la Communauté germanophone, M. Coenraets signale qu'il y a effectivement des problèmes de procédure. Dans certains cas, le Conseil d'État annule des décisions parce qu'elles sont rédigées en français ou parce que leur traduction en allemand n'est pas tout à fait correcte. Il s'agit toutefois de situations de fait qui peuvent être résolues en tant que telles, sans qu'il soit nécessaire de modifier les compétences.

Un membre dit pouvoir comprendre que le problème dû à la situation actuelle engendre des tracasseries administratives et occasionne des dépenses supplémentaires. C'est toutefois le prix à payer pour l'autonomie dont jouit la communauté concernée.

Un autre membre, qui ne souhaite pas s'exprimer pour ou contre la proposition, souligne que l'on est confronté, en l'espèce, à un déplacement important de compétences qui est d'un autre ordre que, par exemple, le transfert visé par la proposition de loi de M. Chantraine transférant l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les communes de langue allemande à la Communauté germanophone (doc. Sénat, n° 1-1120/1 — 1998/1999).

Un membre estime lui aussi que le transfert de compétences en question est un transfert important. Il estime cependant aussi que la Région wallonne est l'instance qui doit déterminer si cette délégation de compétences est souhaitable et faisable, et si elle ne compromet pas les équilibres inscrits dans le système institutionnel.

### 8.3. Conclusions de la commission

La commission estime que deux pistes peuvent être suivies pour rencontrer les revendications de la Communauté germanophone. Soit l'on opère un véritable transfert de compétences, ce qui implique la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Soit l'on se limite au transfert par la Région wallonne de l'exercice de certaines de ses compétences, sur base de l'article 139 de la Constitution. La

### 8.2.2. Bespreking

Een lid beaamt dat vanuit formeel oogpunt, dit een aangelegenheid is die tussen het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap moet worden uitgeklaard. Mede in het licht van argumenten zoals de «identiteitsvormende betekenis van de ruimtelijke ordening» acht hij het niet wijs dat de federale overheid hierbij een of andere denkrichting zou gaan suggereren.

In het huidige institutionele bestel heeft het Waals Gewest het recht bevoegdheden te laten uitoefenen door de Duitstalige Gemeenschap. Wanneer de federale overheid zich hierin gaat mengen, loopt men het risico dat de evenwichten die in de staatstructuur zijn ingebouwd, worden verstoord.

De heer Coenraets merkt bij het laatste argument dat door de Duitstalige Gemeenschap wordt aangevoerd op, dat er inderdaad procedurele problemen zijn. Beslissingen worden door de Raad van State vernietigd omdat ze in het Frans gesteld zijn of omdat de vertaling naar het Duits niet helemaal correct is. Dit zijn echter feitelijke situaties die als dusdanig kunnen worden opgelost, zonder dat hiervoor een wijziging van de bevoegdheden noodzakelijk is.

Een lid kan begrip opbrengen voor het feit dat de huidige situatie een zekere administratieve rompslomp en financiële meeruitgaven met zich brengt. Dit is echter een prijs die moet betaald voor de autonomie die de betrokken gemeenschap geniet.

Een ander lid wenst zich niet ten gronde uit te spreken voor of tegen dit voorstel. Hij wijst er wel op dat het hier een ingrijpende verschuiving van bevoegdheden betreft die van een andere orde is dan bijvoorbeeld het wetsvoorstel van de heer Chantraine houdende overdracht van de uitoefening van het gewoon toezicht op de gemeenten van het Duitse taalgebied aan de Duitstalige Gemeenschap (Stuk Senaat, nr. 1-1120/1 — 1998/1999).

Een ander lid beaamt dat het hier een belangrijke bevoegdheidsoverdracht betreft. Ook volgens hem is echter het Waals Gewest de instantie die moet uitmaken of deze afstand van haar bevoegdheden wenselijk en haalbaar is zonder dat het evenwicht binnen het institutionele bestel in het gedrang wordt gebracht.

### 8.3. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat er twee manieren zijn om tegemoet te komen aan de eisen van de Duitstalige Gemeenschap. Ofwel gaat men over tot een echte overdracht van bevoegdheden, wat een wijziging inhoudt van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Ofwel beperkt men zich tot de overdracht door het Waalse Gewest van de uitoefening van sommige van zijn bevoegdheden, op grond van

commission estime, dans le premier cas, que la demande de la Communauté germanophone porte sur un transfert de compétences tellement important qu'il touche aux équilibres mêmes du système institutionnel. Dans le second cas, il appartient à la Région wallonne d'examiner la question avec la Communauté germanophone.

artikel 139 van de Grondwet. De commissie meent dat het verzoek van de Duitstalige Gemeenschap in het eerste geval een zodanig belangrijke overdracht van bevoegdheden meebrengt dat het evenwicht zelf van de instellingen in het geding komt. In het tweede geval staat het aan het Waalse Gewest het vraagstuk te onderzoeken met de Duitstalige Gemeenschap.

## SECTION 2

## L'ENVIRONNEMENT ET L'EAU

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

(Les régions sont compétentes pour :)

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1<sup>o</sup> la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2<sup>o</sup> la politique des déchets;

3<sup>o</sup> la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4<sup>o</sup> la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage;

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1<sup>o</sup> l'établissement des normes de produits ;

2<sup>o</sup> la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs ;

3<sup>o</sup> le transit des déchets.

**A. Exposé général**

*(Extrait de la note du 2 septembre 1996 de M. Coenraets)*

**1. Descriptif de la compétence**

Ce bloc de compétences relève des régions hormis quatre exceptions inscrites au bénéfice de l'État fédéral :

a) La protection du travail: les régions sont compétentes pour la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, mais sous réserve des mesures de police interne qui relèvent de la protection du travail, laquelle est du ressort de l'État fédéral.

b) Les normes de produits: il s'agit de tenir compte de la mobilité des produits et de la nécessité de garantir la libre circulation des marchandises; cette matière est d'ailleurs de plus en plus régie au niveau européen.

## AFDELING 2

## LEEFMILIEU EN WATERBELEID

**Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

(De gewesten zijn bevoegd voor :)

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1<sup>o</sup> de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2<sup>o</sup> het afvalstoffenbeleid;

3<sup>o</sup> de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4<sup>o</sup> de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1<sup>o</sup> het vaststellen van de productnormen;

2<sup>o</sup> de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3<sup>o</sup> de doorvoer van afvalstoffen.

**A. Algemene toelichting**

*(Uit de nota van 2 september 1996 van de heer Coenraets)*

**1. Omschrijving van de bevoegdheid**

Dit bevoegdheidspakket is aan de gewesten opgedragen met uitzondering van vier aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is :

a) De arbeidsbescherming: de gewesten zijn bevoegd voor de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, maar de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming, behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

b) De productnormen: er moet rekening worden gehouden met de mobiliteit van de producten en met de noodzaak het vrije verkeer van goederen te garanderen; deze aangelegenheid wordt trouwens meer en meer op Europees niveau geregeld.

Les «normes de produits» incluent les prescriptions techniques, mais également les taxes et redevances destinées à décourager la production et la consommation de certains produits nuisibles à l'environnement, telles que les écotaxes.

Le législateur n'a pas voulu considérer l'eau potable comme un produit; aussi les réglementations techniques la concernant ressortissent-elles aux régions.

c) La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs. Il faut rattacher cette exception à la compétence globalement réservée à l'État fédéral pour tout le cycle des combustibles nucléaires. La Cour d'arbitrage abonde en ce sens (1).

Il convient toutefois de bien départager ce qui relève des compétences fédérales à ce titre et les compétences générales des régions. Les autorisations spécifiques des installations nucléaires restent fédérales; mais la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire leur vaut de délivrer les permis de bâtir; de plus, en raison de leur compétence en matière d'environnement, elles peuvent octroyer ou refuser les permis de déversement non radioactif aux installations nucléaires.

d) Le transit des déchets. Le terme «transit» doit être entendu au sens restreint. L'on entend par là le transit international et non le transfert de déchets d'une région à l'autre. Dans ce dernier cas, il appartient à la région sur le territoire de laquelle les déchets sont transportés d'accorder ou non l'autorisation nécessaire. L'importation et l'exportation des déchets relèvent quant à elles des régions.

## 2. Analyse

La loi spéciale de réformes institutionnelles confie la matière de l'environnement aux régions hormis quatre exceptions restant des compétences fédérales. Les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980

(1) CA, arrêt du 12 juillet 1995, n° 57/95, Recueil des arrêts de la Cour d'arbitrage, p. 834.

De «productnormen» omvatten de technische voorschriften, maar ook de productheffingen die zijn bestemd om de productie en het verbruik van bepaalde producten die schadelijk zijn voor het leefmilieu te ontmoedigen, zoals de milieuheffingen.

De wetgever heeft het drinkwater niet als een product willen beschouwen; de technische regelgeving betreffende het drinkwater is dan ook een gewestbevoegdheid.

c) De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval. Deze uitzondering is een gevolg van het feit dat de federale overheid in alle opzichten bevoegd is voor de hele kernbrandstofcyclus. Het Arbitragehof is het daarmee eens (1).

Er moet echter een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de federale bevoegdheden op dit stuk en de algemene bevoegdheden van de gewesten. De specifieke vergunningen voor het exploiteren van kerninstallaties blijven federaal, maar aangezien de gewesten bevoegd zijn voor ruimtelijke ordening, geven zij de bouwvergunningen af; wegens hun bevoegdheid inzake leefmilieu kunnen zij bovendien aan de kerninstallaties een lozingsvergunning voor niet-radioactieve stoffen afgeven of weigeren.

d) De doorvoer van afvalstoffen. Het woord «doorvoer» moet in beperkte zin opgevat worden. Daaronder wordt verstaan de internationale doorvoer en niet het vervoer van afvalstoffen van een gewest naar een ander. In dat laatste geval is het gewest op het grondgebied waarvan de afvalstoffen worden vervoerd, bevoegd om de noodzakelijke vergunning al dan niet af te geven. De import en de export van afvalstoffen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

## 2. Analyse

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen heeft de bevoegdheid voor het leefmilieu aan de gewesten opgedragen, met uitzondering van vier bevoegdheden die federaal blijven. De bepalingen

(1) AH, arrest van 12 juli 1995, nr. 57/95, Verzameling van de arresten van het Arbitragehof, blz. 834.



répartissant les compétences en matière d'environnement ont souffert de leur caractère disparate et de leur rédaction complexe(1). La doctrine avait manifesté, à de nombreuses reprises, son souhait d'une plus grande cohérence et d'une unification des blocs de compétence concernant la protection du milieu(2). La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État va certainement dans le bon sens(3). Ainsi, l'environnement et la politique de l'eau, pour lesquelles les régions sont compétentes, sont, désormais, rassemblées en une seule disposition: l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale(4). Ces deux matières comprennent la protection de l'environnement(5), la politique des déchets(6), la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, et la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

Quatre exceptions à la compétence régionale sont toutefois maintenues. Elles concernent la police interne des établissements classés, l'établissement des normes de produits, la protection contre les radiations ionisantes et le transit des déchets.

## B. Points en discussion

### 1. La police interne des établissements classés

#### 1.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

La loi spéciale du 16 juillet 1993 confirme, d'une part, que les régions sont compétentes pour la police

(1) Par delà les incohérences que l'on peut identifier au sein même de chaque bloc de compétences, il faut également souligner qu'en ce qui concerne l'environnement, la loi du 8 août 1980 comprenait, en fait, pas moins de cinq blocs touchant de près ou de loin à l'environnement, il s'agissait, suivant l'ordre adopté par la loi spéciale, de l'aménagement du territoire, l'environnement, la rénovation rurale et la conservation de la nature, la politique de l'eau et l'énergie.

(2) B. Jadot, «Les compétences en matière d'environnement: l'imbroglio», *Environnement*, 1983, p. 3; B. Jadot, «D'impossibles droits de l'environnement?», *Wallonie*, 1987, p. 99.

(3) Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge* du 20 juillet 1993, p. 16774; la proposition de loi, qui est à l'origine de cette loi spéciale, est largement inspirée par une précédente proposition, soumise déjà à l'avis de la section de législation du Conseil d'État (doc. Chambre, SE 1991-1992, n° 600/1 et 2).

(4) L'environnement et la politique de l'eau étaient, jusqu'à présent, repris séparément dans la loi spéciale (article 6, § 1<sup>er</sup>, II et 6, § 1<sup>er</sup>, V).

(5) La proposition de loi vise, en effet, et sans que l'énumération n'ait un caractère limitatif, la protection du sol, du sous-sol, de l'eau, de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit.

(6) La loi spéciale rassemble ainsi les rubriques de protection de l'environnement et de politique des déchets (L. Lavrysen, «Répercussions de la régionalisation en matière d'environnement», *Actualités du droit*, 1991, p. 541, n° 30).

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de bevoegdheden inzake leefmilieu verdelen, zijn niet op elkaar afgestemd en zeer ingewikkeld geformuleerd(1). In de rechtsleer is er herhaaldelijk op gewezen dat de bevoegdheidspakketten inzake leefmilieu meer samenhang dienen te vertonen en eenvormiger gemaakt moeten worden(2). De bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale overheidsstructuur gaat ongetwijfeld in de goede richting(3). Zo zijn het leefmilieu en het waterbeleid, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, voortaan in een enkele bepaling samengebracht: artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet(4). Deze twee aangelegenheden omvatten de bescherming van het leefmilieu(5), het afvalstoffenbeleid(6), de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

Vier uitzonderingen op de gewestbevoegdheid blijven evenwel behouden: de interne politie voor bepaalde bedrijven, het vaststellen van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen en de doorvoer van afvalstoffen.

## B. Discussiepunten

### 1. De interne politie voor bepaalde bedrijven

#### 1.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

De bijzondere wet van 16 juli 1993 bevestigt enerzijds dat de gewesten bevoegd zijn voor de externe

(1) Ondanks de incoherenties die men in elk bevoegdheidspakket aantreft, moet ook onderstreept worden dat wat het milieu betreft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet minder dan 6 pakketten bevatte die min of meer te maken hadden met het milieu. Wanneer we de volgorde volgen die door de bijzondere wet werd in acht genomen, zijn dat achtereenvolgens de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de landinrichting en het natuurbehoud, het waterbeleid en het energiebeleid.

(2) B. Jadot, «Les compétences en matière d'environnement: l'imbroglio», *Environnement*, 1983, blz. 3; B. Jadot, «D'impossibles droits de l'environnement?», *Wallonie*, 1987, blz. 99.

(3) Bijzondere wet van 16 juni 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1993, blz. 16774; het wetsvoorstel dat aan de basis van deze bijzondere wet ligt, steunt grotendeels op een vorig voorstel dat reeds voor advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State (Stuk Kamer, BZ 1991-1992, nrs. 600/1 en 2).

(4) Het leefmilieu en het waterbeleid werden tot op heden afzonderlijk behandeld in de bijzondere wet (artikel 6, § 1, II en 6, § 1, V).

(5) Het wetsvoorstel heeft immers betrekking op de bescherming van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging alsmede de strijd tegen de geluidshinder. Deze opsomming is niet limitatief.

(6) De bijzondere wet brengt aldus de afdelingen bescherming van het leefmilieu en afvalstoffenbeleid bij elkaar (L. Lavrysen, «Répercussions de la régionalisation en matière d'environnement», *Actualités du droit*, 1991, blz. 541, nr. 30).

externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, et, d'autre part, que l'autorité fédérale conserve sa compétence pour prendre des mesures relevant de la police interne de ces établissements(1).

Ces deux notions ont néanmoins été modifiées pour limiter la sphère des compétences fédérales. Ainsi, la police interne ne concerne plus que la protection du travail au sein des établissements classés. Tout autre aspect de la police interne fait, désormais, partie des compétences régionales.

Une plus grande cohérence institutionnelle indiquerait de confier à une seule autorité administrative le soin de s'assurer du respect des conditions légales, réglementaires et individuelles permettant d'assurer la protection tant des riverains que des travailleurs de l'entreprise.

#### 1.2. Point de vue d'un membre (30 janvier 1997)

Un membre craint qu'un transfert de la compétence concernant la police interne (la protection du travail) ne puisse entraîner une concurrence entre les régions. Une région peut s'avérer moins stricte que les autres. Cela conduira à une différenciation de l'accueil des travailleurs.

#### 1.3. Réplique de M. Coenraets (30 janvier 1997)

Cette remarque est correcte. Cette question se pose cependant chaque fois que l'on songe à attribuer des nouvelles compétences aux entités fédérées.

La Cour d'arbitrage a déjà eu la possibilité de se prononcer sur la question de la rupture d'égalité entre les citoyens des différentes régions. Un citoyen se plaignait que, habitant dans telle région, il était soumis à un régime régional plus contraignant que les citoyens vivant dans une autre région. La Cour fait primer le principe de l'autonomie des entités fédérées sur le principe de l'égalité.

Au-delà de ça, la définition d'un régime de protection des travailleurs ne se fait pas *in abstracto*. Elle est soumise nécessairement à la concertation avec les groupes de pression.

#### 1.4. Point de vue du gouvernement flamand (lettre du 8 juillet 1997)

Pour ce qui est de la police interne dans certaines entreprises, la Communauté flamande peut se rallier au point de vue de M. Coenraets consistant à confier à une seule autorité administrative la responsabilité et la compétence en matière de police tant externe qu'interne. Il est souhaitable d'attribuer cette compétence aux régions.

(1) *Ibidem*, p. 542, n° 31; H. Dumont, «Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles», Rev. trav., 1984, p. 205.

politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en anderzijds dat de federale overheid bevoegd blijft voor de maatregelen betreffende de interne politie van die bedrijven(1).

Die twee begrippen werden evenwel gewijzigd om de strekking van de federale bevoegdheden te beperken. Zo heeft de interne politie alleen nog betrekking op de arbeidsbescherming in die bepaalde bedrijven. Elk ander aspect van de interne politie is voortaan een bevoegdheid van de gewesten.

Met het oog op een grotere institutionele samenhang zou het wenselijk zijn dat één enkele bestuurslaag verantwoordelijk is voor de naleving van de wettelijke, verordening- en individuele bepalingen die zowel de omwonenden als de werknemers van het bedrijf moeten beschermen.

#### 1.2. Standpunt van een lid (30 januari 1997)

Een overdracht van de bevoegdheid inzake interne politie aan de gewesten zou aanleiding kunnen geven tot concurrentie tussen de gewesten. Een gewest kan zich minder streng tonen dan de andere gewesten. Zulks zou leiden tot een verschillende behandeling van de werknemers.

#### 1.3. Repliek van de heer Coenraets (30 januari 1997)

Die opmerking is correct, maar kan eigenlijk steeds worden gemaakt wanneer een bevoegdheid aan de deelgebieden wordt toegewezen.

Het Arbitragehof heeft zich reeds uitgesproken over de schending van de gelijkheid tussen de inwoners van verschillende gewesten. Een burger klaagde het feit aan dat hij, als inwoner van een bepaald gewest, onderworpen was aan een gewestelijke reglementering die strenger was dan de reglementering voor de inwoners van andere gewesten. Het Hof laat het beginsel van de autonomie van de deelgebieden evenwel primeren op het gelijkheidsbeginsel.

Anderzijds kan een stelsel van arbeidsbescherming niet zomaar *in abstracto* worden uitgewerkt. Dit moet noodzakelijk gebeuren in overleg met de drukingsgroepen.

#### 1.4. Standpunt van de Vlaamse regering (8 juli 1997)

Voor wat de interne politie in bepaalde bedrijven betreft, kan de Vlaamse Gemeenschap zich aansluiten bij het standpunt om de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid voor zowel de externe als de interne politie onder te brengen in één bestuurslaag. Het is wenselijk dat deze bevoegdheid toegewezen wordt aan de gewesten.

(1) *Ibidem*, blz. 542, nr. 31; H. Dumont, «Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles», Rev. trav., 1984, blz. 205.

### 1.5. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 1.5.1. Observations de M. Coenraets

La proposition faite en ce qui concerne la police des établissements classés vise à regrouper, pour des raisons de cohérence, au sein des compétences régionales tant la police externe, ce qui est déjà le cas, que la police interne c'est-à-dire les matières relatives à la protection des travailleurs au sein de l'entreprise.

#### 1.5.2. Discussion

Un membre approuve entièrement la proposition. S'il y a bien un point sur lequel on peut arriver à homogénéiser les compétences, c'est celui-là. Il est incroyable que les entreprises désireuses de réaliser un investissement doivent chaque fois s'adresser à deux instances différentes.

Un membre objecte que la santé et la sécurité des travailleurs ne relèvent pas de la matière de l'environnement.

M. Coenraets explique que, en matière d'établissements classés, ce sont les mêmes sources qui occasionnent des nuisances à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise. Si une industrie chimique utilise un procédé potentiellement dangereux pour l'environnement, il peut l'être aussi pour les travailleurs de l'entreprise et les riverains. Faut-il nécessairement opérer une distinction selon que l'on vise les personnes qui travaillent dans l'entreprise ou celles qui en sont les voisins immédiats? C'est à ce niveau que se situe ce débat.

Un autre membre plaide pour que les régions soient compétentes en la matière. En Région wallonne vient d'être adopté un décret relatif au permis unique. Il a fait l'objet de très longues discussions parlementaires, de plusieurs avis du Conseil d'État et de nombreuses auditions. L'élaboration du texte a donc été entourée de maintes précautions et il rassemble finalement un large consensus. L'objectif était précisément de faciliter les procédures, de les rendre uniformes en matière de permis d'environnement et de permis de bâtir afin que les procédures soient moins bureaucratiques. Il serait harmonieux de compléter cet effort par un regroupement des compétences.

M. Coenraets ajoute que le but est notamment de permettre aux mêmes fonctionnaires de vérifier si les choses se passent correctement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'entreprise, et d'éviter un double contrôle avec des pouvoirs d'appréciation parfois différents par rapport à des règles identiques.

## 2. L'établissement des normes de produits

### 2.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

Depuis la réforme de 1993, les régions sont entièrement compétentes en ce qui concerne l'établissement

### 1.5. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 1.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het voorstel inzake de politie van de hinderlijke inrichtingen beoogt omwille van de samenhang bij de gewestelijke bevoegdheden onder te brengen zowel de externe politie, die er reeds deel van uitmaakt, als de interne politie, dat wil zeggen alles wat verband houdt met de bescherming van de werknemers in het bedrijf.

#### 1.5.2. Bespreking

Een lid gaat volledig akkoord met het voorstel. Indien men ergens een homogenisering van de bevoegdheden tot stand kan brengen, is het wel op dit punt. Het is te gek dat de bedrijven steeds naar twee verschillende instanties moeten stappen telkens wanneer zij een investering wensen te doen.

Een lid brengt daartegen in dat de gezondheid en de veiligheid van de werknemers niet thuishoort bij het leefmilieu.

Wat de hinderlijke inrichtingen betreft, merkt de heer Coenraets op dat vaak dezelfde bronnen hinder veroorzaken zowel binnen als buiten het bedrijf. Wanneer een chemisch bedrijf een fabricageproces gebruikt dat potentieel gevaarlijk is voor het leefmilieu, kan het al even gevaarlijk zijn voor de werknemers van het bedrijf en voor de omwonenden. Moet er noodzakelijk een onderscheid bestaan tussen de personen die in het bedrijf werken en die welke in de onmiddellijke omgeving ervan wonen? Dat is de kern van het debat.

Een ander lid pleit voor de bevoegdheid van de gewesten terzake. Het Waalse Gewest heeft net een decreet over de eenheidsvergunning goedgekeurd. Daaraan zijn zeer lange besprekingen in het Parlement voorafgegaan, verschillende adviezen van de Raad van State en talloze hoorzittingen. Bij het opstellen van de tekst is men dus heel omzichtig tewerk gegaan en uiteindelijk ontstond er een ruime consensus. Het doel was precies de procedures vlotter te laten verlopen, ze eenvormig te maken voor de milieuvergunning en de bouwvergunning zodat er minder bureaucratie aan te pas moet komen. Het zou raadzaam zijn deze inspanning af te ronden met het groeperen van de bevoegdheden.

De heer Coenraets voegt eraan toe dat het vooral de bedoeling is dat dezelfde ambtenaren kunnen nagaan of alles correct verloopt, zowel binnen als buiten het bedrijf, en elkaar overlappende controles te vermijden want die hebben vaak tot gevolg dat identieke regels verschillend beoordeeld worden.

## 2. Het vaststellen van de productnormen

### 2.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

Sedert de hervorming van 1993 zijn de gewesten volkomen bevoegd voor het vaststellen van algemene

de normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement tandis que l'État fédéral est compétent uniquement pour établir des normes de produits.

Désormais, les entités régionales peuvent, en principe, fixer les normes générales et sectorielles, en lieu et place de l'autorité fédérale, tout en continuant à se conformer aux normes européennes.(1) En l'absence de telles normes, les régions devront, au moins, tenir compte des limites qui découlent du marché interne et de l'union économique et monétaire(2). « Cette limite se traduit concrètement par la compétence qu'a le législateur fédéral d'arrêter les normes de produits qui sont à observer au moment de la mise sur le marché de produits, et d'en sanctionner les infractions. En effet, dans le cadre d'une Union économique et monétaire, les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits, du point de vue de l'environnement, doivent être uniformes »(3).

La définition des normes de produits demeure, par souci d'homogénéité, de la compétence de l'autorité fédérale(4). Elle permet, en outre, de justifier le caractère uniquement national de « l'octroi d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, imposées à l'occasion de leur mise sur le marché, et qui sont destinés à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles à l'environnement »(5). Il s'agit évidemment d'une problématique dont les aspects financiers ne sont pas, du moins en ce qui concerne les écotaxes, négligeables. L'incidence du droit européen ne peut, elle non plus, être négligée. Les directives européennes ne laissent, en effet, que peu de latitude aux États membres dans la définition de ces normes.

En outre, à l'instar de la réglementation européenne relative au transit de déchets, le règlement

en sectorielle normen inzake bescherming van het leefmilieu, terwijl de federale overheid uitsluitend bevoegd is voor het vaststellen van de productnormen.

Voortaan kunnen de deelgebieden in principe de algemene en sectorielle normen vaststellen in plaats van de federale overheid en daarbij moeten ze de Europese normen naleven(1). Ontbreken dergelijke normen, dan moeten de gewesten op z'n minst rekening houden met de beperkingen die het gevolg zijn van de interne markt en van de economische monetaire unie(2). « Deze beperking vertaalt zich concreet in de bevoegdheid van de federale wetgever om de productnormen die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van producten, te bepalen en de overtredingen ervan te sanctioneren. In een EMU dienen de voorschriften waaraan producten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden, immers uniform te zijn »(3).

Het vaststellen van productnormen blijft terwille van de eenvormigheid een federale bevoegdheid(4). Dat rechtvaardigt bovendien het uitsluitend nationale karakter van « het toekennen van milieukeuren en de productheffingen, geheven naar aanleiding van het op de markt brengen van producten, en die bedoeld zijn om de consumptie en productie van bepaalde milieu-onvriendelijke producten tegen te gaan »(5). Het gaat hier uiteraard om een problematiek waarvan de financiële aspecten, althans wat de milieueffingen betreft, niet te verwaarlozen zijn. De invloed van het Europees recht mag evenmin vergeten worden. De Europese richtlijnen laten immers weinig ruimte aan de lidstaten voor het bepalen van die normen.

Naar het voorbeeld van de Europese regelgeving betreffende de doorvoer van afvalstoffen bepaalt ver-

(1) Développements de la proposition de loi spéciale tendant à achever la structure fédérale de l'État, doc., Sénat, n° 558/1, 1992-1993, pp. 18 et 20 (ci-après « Développements »).

(2) M. Herbiet, « Le marché interne et la politique de l'environnement », Les compétences en matière de gestion de l'environnement, Story-Scientia, Bruxelles, 1990, p. 273.

(3) Développements, p. 17: les normes de produits sont définies comme fixant « les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits » (voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988 et la recommandation du Conseil des Communautés européennes 75/436/CEE du 3 mars 1975).

(4) Il est toutefois précisé dans l'exposé introductif de l'un des auteurs de la proposition de loi spéciale que « les régions sont compétentes pour ce qui est de la réglementation technique concernant la qualité de l'eau de distribution. Cette réglementation pourrait, en effet, être considérée également comme une norme de produits » (doc. Sénat, n° 558/5, 1992-1993, p. 67). L'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 4<sup>o</sup>, nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoit expressément cette compétence.

(5) Développements, p. 18.

(1) Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Stuk Senaat, nr. 558/1, 1992-1993, blz. 18 en 20 (hieronder Toelichting).

(2) M. Herbiet, « Le marché interne et la politique de l'environnement », *Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, Story-Scientia, Brussel, 1990, blz. 273.

(3) Toelichting, blz. 17: de productnormen worden gedefinieerd als « normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten (zie de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 en 55 van 26 mei 1988 en de aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen 75/436/EEG van 3 maart 1975) ».

(4) In de inleidende uiteenzetting van één van de auteurs van het voorstel van bijzondere wet wordt evenwel gepreciseerd dat « de gewesten bevoegd zijn voor de technische reglementering inzake de kwaliteit van het leidingwater. Deze reglementering zou immers ook als een productnorm kunnen beschouwd worden » (Stuk Senaat, nr. 558-5, 1992-1993, blz. 67). Artikel 6, § 1, II, 4<sup>o</sup>, nieuw, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet uitdrukkelijk in die bevoegdheid.

(5) Toelichting, blz. 17.

CEE 880/92 du 23 mars 1992 relatif à un système communautaire pour l'octroi d'écolabels, stipule que, pour le 1<sup>er</sup> décembre 1992 au plus tard, chaque État membre devait désigner l'instance ou les instances compétentes pour octroyer l'écolabel européen. Le respect de l'Union économique et monétaire permet de justifier l'unicité de l'instance belge désignée à cette fin(1).

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale est à mettre en relation avec l'article 6, § 4, prévoyant l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits.

La notion de normes de produits n'est pas clairement définie dans la loi spéciale.

La Cour d'arbitrage, dans plusieurs arrêts, a tenté de définir plus précisément la notion. Dans son arrêt Cour d'arbitrage, 4/95, 2 février 1995(2), elle énonce ce qui suit :

«Les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire ; les écotaxes agissent sur le prix des produits, par le biais d'une taxe spécifique, de sorte que les producteurs et les consommateurs sont incités à se tourner vers des produits réputés moins nuisibles à l'environnement (...) Les écotaxes grevant les produits ne sont pas des normes de produits mentionnées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1988. (...).

Dès lors qu'un tel impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de freiner la mise à la consommation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que la commercialisation de ces produits serait soumise à des conditions différentes suivant la région où ils sont mis en vente. De telles mesures pourraient entraver la libre circulation de ces biens et fausser le jeu de la concurrence.

La nécessité de tracer un cadre uniforme qui respecte l'union économique en matière d'écotaxes

(1) *Ibidem*, p. 18.

(2) CA, 4/95, arrêt du 2 février 1995, Recueil des arrêts de la Cour d'arbitrage, p. 39.

ordering EEG 880/92 van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren dat elke lidstaat uiterlijk op 1 december 1992 de bevoegde instantie(s) moest aanwijzen voor het toekennen van het Europese milieukeur. Vanuit het oogpunt van de EMU is het gerechtvaardigd dat daartoe één enkele Belgische instantie is aangewezen(1).

Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet moet samen gelezen worden met artikel 6, § 4, dat bepaalt dat de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van federale regelingen inzake productnormen.

Het begrip «productnormen» wordt evenwel in de bijzondere wet niet nauwkeurig omschreven.

Het Arbitragehof heeft in verschillende arresten gepoogd dat begrip nauwkeuriger te omschrijven. In dit verband kunnen we verwijzen naar het belangrijke arrest van het Arbitragehof van 2 februari 1995(2), waaruit wij twee passages lichten :

«...productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan de producten moeten beantwoorden; milieutaksen werken in op de prijs van de producten bij wege van een specifieke belasting zodat producenten en verbruikers gestimuleerd worden om over te schakelen naar voor het milieu minder schadelijk geachte producten. De milieutaksen op producten zijn geen «algemene en sectoriële normen» als bedoeld in artikel 6, § 1, II, 1<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. (...)

Vermits met een dergelijke belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, moet de federale welgever erover waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

Indien elk gewest afzonderlijk maatregelen zou nemen waarvan het doel erin bestaat het in het verbruik brengen van sommige producten af te remmen en het gebruik van minder schadelijk voor het milieu geachte stoffen aan te moedigen, zou daaruit kunnen voortvloeien dat de commercialisering van die producten onderworpen zou worden aan onderscheiden voorwaarden volgens het gewest waarin zij te koop worden aangeboden. Dergelijke maatregelen zouden het vrije verkeer van die goederen kunnen belemmeren en de concurrentie vervalsen. (...)

De noodzaak een uniform kader uit te tekenen dat de economische unie inzake milieutaksen in acht

(1) *Ibidem*, blz. 18.

(2) AH, arrest van 2 februari 1995, Verzameling van arresten van het Arbitragehof, 4/95, blz. 39.

justifie que le législateur fédéral use de sa compétence fiscale».

«Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

Tant les normes de produits que les écotaxes visent donc une modification des comportements, mais d'une manière différente: les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire; (...)».

En ce qui concerne l'eau potable, bien que d'un point de vue économique, elle doit être considérée incontestablement comme un produit, il résulte des travaux préparatoires que, d'un point de vue juridique, cette assimilation ne peut être opérée.

«Dans le but d'éviter tout malentendu et parce que la production d'eau potable est une partie substantielle d'une politique de l'eau régionale intégrée, il est opté pour le maintien de la réglementation technique au niveau des régions.» (doc. Sénat, n° 600/1, SE 1991/1992, p. 5).

La notion de «normes de produits» mériterait d'être définie par la loi spéciale.

## 2.2. Point de vue d'un membre (30 janvier 1997)

Le membre souscrit tout à fait à la suggestion de définir dans la loi spéciale les normes de produits.

## 2.3. Note complémentaire de M. Coenraets (28 avril 1997)

À la demande de la commission, M. Coenraets a établi une note complémentaire sur la répartition des compétences en matière de recyclage des emballages. Cette répartition est déterminée largement par la notion de «normes de produits».

### 2.3.1. Définitions

Il me semble opportun, à titre préliminaire, de rappeler les définitions que reçoivent des notions telles que «emballage», «déchet d'emballage» et «déchet».

Par «emballage», il faut entendre tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis, à permettre leur manutention et leur acheminement du

neemt verantwoordt dat de federale wetgever zijn fiscale bevoegdheid gebruikt.

Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.

Zowel met productnormen als met milieutaksen wordt aldus een gedragswijziging nagestreefd, maar op een verschillende manier: productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan de producten moeten beantwoorden (...)».

Wat het drinkwater betreft, dat moet uit economisch oogpunt weliswaar onmiskenbaar als een product beschouwd worden, maar uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit uit juridisch oogpunt niet mogelijk is.

«Om elk misverstand te voorkomen en omdat de drinkwatervoorziening een substantieel onderdeel vormt van een geïntegreerd gewestelijk waterbeleid, wordt geopteerd voor het behoud van de technische reglementering op het niveau van de gewesten» (Stuk Kamer, 600/1, BZ 91-92, blz. 5).

Tot besluit kan men stellen dat het begrip «productnorm» door de bijzondere wet nader omschreven dient te worden.

## 2.2. Standpunt van een lid (30 januari 1997)

Het lid stemt ten volle in met het besluit van de heer Coenraets.

## 2.3. Aanvullende nota van de heer Coenraets (28 april 1997)

Op verzoek van de commissie stelde de heer Coenraets een aanvullende nota op over de bevoegdheidsverdeling inzake recycling van verpakkingen. Deze bevoegdheidsverdeling wordt in ruime mate bepaald door het begrip «productnormen».

### 2.3.1. Definities

Ik acht het wenselijk vooraf de definities te vermelden van begrippen als «verpakking», «verpakkingsafval» en «afval».

Onder «verpakking» dient men te verstaan alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard dan ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten en beschermen van goederen, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van

producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation (définition reprise à l'article 2 de l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages).

Par «déchets d'emballage», il faut entendre tout emballage ou tout matériau d'emballage couvert par la définition des déchets figurant dans la directive du Conseil 75/442/CEE relative aux déchets, à l'exclusion des résidus de production d'emballages (définition reprise à l'article 2 de l'accord susmentionné).

Dans la directive 75/442/CEE, le «déchets» est défini comme toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur.

### 2.3.2. Répartition des compétences

Depuis sa dernière modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que les régions sont compétentes pour :

«II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1<sup>o</sup> la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2<sup>o</sup> la politique des déchets;

3<sup>o</sup> la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4<sup>o</sup> la production et la distribution d'eau en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1<sup>o</sup> l'établissement des normes de produits;

2<sup>o</sup> la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs;

3<sup>o</sup> le transit des déchets.»

J.-F. Neuray fait observer qu'en règle générale et pour déterminer qui, de l'autorité fédérale ou des régions est compétent pour régler une matière en relation avec l'environnement, l'interprète prendra comme critère l'objet principal de la norme et non ses effets potentiels.» (J.-F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, p. 65).

Le même auteur poursuit en affirmant que «l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, de la loi spéciale de

producent tot consument of gebruiker en voor het aanbieden van deze goederen (definitie in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval).

Onder «verpakkingsafval» dient men te verstaan alle verpakking of verpakkingsmateriaal waarop de definitie van afvalstoffen in richtlijn 75/442/EEG van toepassing is, met uitzondering van productiereststoffen (definitie in artikel 2 van het bovengenoemde akkoord).

In richtlijn 75/442/EEG wordt «afvalstof» gedefinieerd als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale regelingen.

### 2.3.2. Verdeling van de bevoegdheden

Sinds de laatste wijziging bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur bepaalt artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat de gewesten bevoegd zijn voor :

«II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1<sup>o</sup> de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2<sup>o</sup> het afvalstoffenbeleid;

3<sup>o</sup> de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4<sup>o</sup> de waterproductie en watervoorziening met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1<sup>o</sup> het vaststellen van de productnormen;

2<sup>o</sup> de bescherming tegen ioniserende stralingen met inbegrip van het radioactief afval;

3<sup>o</sup> de doorvoer van afvalstoffen.

J.-F. Neuray merkt daarbij het volgende op: «en règle générale et pour déterminer qui, de l'autorité fédérale ou des régions est compétent pour régler une matière en relation avec l'environnement, l'interprète prendra comme critère l'objet principal de la norme et non ses effets potentiels.» (J.-F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, blz. 65).

Dezelfde auteur verklaart verder: «l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institution-

réformes institutionnelles fait expressément réserve à l'autorité fédérale de trois compétences: l'établissement des normes de produits, la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, et le transit des déchets. Le point d'interprétation le plus délicat reste l'exception de l'établissement des normes de produits. Au départ, la Cour d'arbitrage a adopté la définition des normes de produits proposée par les institutions européennes, en considérant que le terme «normes» utilisé à cet article doit s'entendre au sens de normes techniques ayant une portée juridique. Les normes de produits sont celles qui fixent des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ou spécifient les propriétés ou les modalités d'utilisation d'un produit; elles peuvent également inclure des spécifications relatives aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits» (J.-F. Neuray, *op. cit.*, p. 66).

Les normes de produits incluent les prescriptions techniques, mais également les taxes et redevances destinées à décourager la production et la consommation de certains produits nuisibles à l'environnement, telles que les écotaxes.

Les compétences régionales avaient été limitées par la loi spéciale du 8 août 1988 lorsqu'il s'agissait de définir les normes générales et sectorielles en matière d'environnement. En effet, cette compétence ne pouvait être exercée qu'en conformité aux normes européennes, et nationales, lorsqu'il n'existait pas de normes européennes. La possibilité pour l'autorité fédérale d'arrêter ces normes avait créé des difficultés en privant les régions d'une part essentielle de leur autonomie.

Afin d'assurer le respect des principes de libre circulation des marchandises et de l'union économique belge, le texte de l'article 6 est modifié en 1993 afin de réserver à l'autorité fédérale la compétence exclusive d'établir les normes de produits.

Le nouveau texte préserve en même temps la faculté pour les régions d'arrêter toutes normes générales et sectorielles, même lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

Depuis 1993, la situation est donc plus limpide: d'un côté les régions sont devenues entièrement compétentes en ce qui concerne l'établissement de normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement, alors que de l'autre côté, l'État fédéral demeure compétent uniquement pour établir des normes de produits.

Désormais, les entités régionales peuvent, en principe, fixer les normes générales et sectorielles, en lieu et place de l'autorité fédérale, tout en continuant à se conformer aux normes européennes. En l'absence de

nelles fait expressément réserve à l'autorité fédérale de trois compétences: l'établissement des normes de produits, la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, et le transit des déchets. Le point d'interprétation le plus délicat reste l'exception de l'établissement des normes de produits. Au départ, la Cour d'arbitrage a adopté la définition des normes de produits proposée par les institutions européennes, en considérant que le terme «normes» utilisé à cet article doit s'entendre au sens de normes techniques ayant une portée juridique. Les normes de produits sont celles qui fixent des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ou spécifient les propriétés ou les modalités d'utilisation d'un produit: elles peuvent également inclure des spécifications relatives aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits» (J.-F. Neuray, *op. cit.*, blz. 66).

De productnormen omvatten de technische voorschriften maar eveneens de belastingen en retributies ter ontmoediging van de productie en de consumptie van bepaalde producten die schadelijk zijn voor het milieu, zoals de milieutaksen.

De bijzondere wet van 8 augustus 1988 heeft, met betrekking tot de algemene en sectoriële normen inzake leefmilieu, de bevoegdheden van de gewesten beperkt. De gewesten konden deze bevoegdheid slechts uitoefenen in overeenstemming met de Europese en, indien er geen Europese normen bestonden, de nationale normen. De mogelijkheid voor de federale overheid om deze normen vast te stellen had voor moeilijkheden gezorgd aangezien de gewesten in zeer belangrijke mate van hun autonomie beroofd werden.

Met het oog op de naleving van de beginselen van het vrije goederenverkeer en van de Belgische economische unie is de tekst van artikel 6 in 1993 in dusdanige zin gewijzigd dat de federale overheid uitsluitend bevoegd blijft voor het vaststellen van de productnormen.

Volgens de nieuwe tekst behouden de gewesten eveneens de mogelijkheid om alle algemene en sectoriële normen vast te stellen, zelfs indien er geen Europese normen bestaan.

Sinds 1993 is de toestand dus duidelijker: enerzijds zijn de gewesten nu volledig bevoegd voor het opstellen van algemene en sectoriële normen inzake de bescherming van het leefmilieu, terwijl de federale Staat anderzijds uitsluitend bevoegd blijft om productnormen op te stellen.

Voortaan kunnen de gewesten in principe de algemene en sectoriële normen in plaats van de federale overheid vaststellen met inachtneming van de Europese normen. Wanneer er geen Europese normen



telles normes, les régions devront, au moins, tenir compte des limites qui découlent du marché interne et de l'union économique et monétaire. Cette limite se traduit concrètement par la compétence qu'a le législateur fédéral d'arrêter les normes de produits qui sont à observer au moment de la mise sur le marché de produits, et d'en sanctionner les infractions. En effet, dans le cadre d'une Union économique et monétaire, les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits, du point de vue de l'environnement, doivent être uniformes.

La définition des normes de produits demeure, par souci d'homogénéité, de la compétence de l'autorité fédérale.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale est à mettre en relation avec l'article 6, § 4, prévoyant l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits.

Il nous faut constater et déplorer que la notion de «normes de produits» n'est pas clairement définie dans la loi spéciale.

Déjà dans un arrêt du 25 février 1988, la Cour d'arbitrage s'attachait à définir plus précisément la notion.

La Cour d'arbitrage donnait à cette occasion à la notion de «normes» le sens restreint de normes techniques, c'est-à-dire de seuils de nuisance au-delà desquels la détérioration de l'environnement est jugée inacceptable.

Cette définition jurisprudentielle était par trop restrictive et l'on aurait gagné à définir expressément la notion de «normes de produits».

On notera à ce sujet l'intéressant arrêt de la Cour d'arbitrage du 2 février 1995 (arrêt n° 4/95), dont nous citons un extrait :

«Les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire: les écotaxes agissent sur le prix des produits, par le biais d'une taxe spécifique, de sorte que les producteurs et les consommateurs sont incités à se tourner vers des produits réputés moins nuisibles à l'environnement (...).

Les écotaxes grevant les produits ne sont pas des normes de produits mentionnées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1988. (...)

Dès lors qu'un tel impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de freiner la mise à la consom-

bestaan, moeten de gewesten minstens rekening houden met de beperkingen die uit de interne markt en de economische en monetaire unie voortvloeien. Deze beperking komt concreet tot uiting in de bevoegdheid van de federale wetgever om de productnormen vast te stellen op het ogenblik dat de producten op de markt worden gebracht, en om de overtredingen ervan te bestraffen. In het kader van een EMU moeten de milieueisen voor de producten immers eenvormig zijn.

Met het oog op de eenvormigheid behoort het definiëren van de productnormen tot de bevoegdheden van de federale overheid.

Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet moet in verband worden gebracht met artikel 6, § 4, waarin bepaald wordt dat de regeringen betrokken worden bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen.

Wij moeten jammer genoeg vaststellen dat het begrip «productnormen» niet duidelijk bepaald is in de bijzondere wet.

Reeds in een arrest van 25 februari 1988 stelde het Arbitragehof zich tot taak het begrip nauwkeuriger te bepalen.

Het Arbitragehof gaf het begrip «normen» bij die gelegenheid de beperkte betekenis van technische normen, dat wil zeggen drempels van milieuhinder waarboven de aantasting van het milieu onaanvaardbaar geacht wordt.

Deze jurisprudentiële definitie was te beperkt en men had veel beter het begrip «productnormen» uitdrukkelijk omschreven.

Men kan in dit verband het belangwekkende arrest van het Arbitragehof van 2 februari 1995 (arrest nr. 4/95) aanhalen. Hieruit citeren we het volgende :

«Productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan de producten moeten beantwoorden: de milieutaksen werken in op de prijs van de producten bij wege van een specifieke belasting zodat producenten en verbruikers gestimuleerd worden om over te schakelen naar voor het milieu minder schadelijk geachte producten.

De milieutaksen op producten zijn geen «algemene en sectoriële normen» als bedoeld in artikel 6, § 1, II, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988. (...)

Vermits met een dergelijke belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, moet de federale wetgever erover waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

Indien elk gewest afzonderlijk maatregelen zou nemen waarvan het doel erin bestaat het in het ver-

mation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que la commercialisation de ces produits serait soumise à des conditions différentes suivant la région où ils sont mis en vente. De telles mesures pourraient entraver la libre circulation de ces biens et fausser le jeu de la concurrence.

La nécessité de tracer un cadre uniforme qui respecte l'union économique en matière d'écotaxes justifie que le législateur fédéral use de sa compétence fiscale.»

La plupart des mesures visant à éviter la production de déchets d'emballages et à favoriser la reprise, la réutilisation et la récupération des emballages et des déchets d'emballages, telles que celles prévues dans la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballage (*cf. infra*), constituent une partie essentielle de la politique des déchets.

Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages, qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé aient été mis sur le marché, relèvent de la politique régionale des déchets. Ce n'est que lorsque sont imposées aux emballages des spécifications auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché que l'on peut parler d'une norme de produits.

On peut, ainsi, constater que la fixation de ces normes a pour conséquence de réduire d'autant la sphère des compétences régionales. La région ne pourrait, en effet, considérer que telle substance répondant aux normes de produits définies au niveau fédéral constitue néanmoins un déchet. La région voit sa compétence limitée à l'ensemble des normes techniques réglant la circulation des biens en aval de leur commercialisation (J.-F. Neuray, «Les libertés économiques et l'environnement», Aménagement, 1996, numéro spécial, p. 225).

### 2.3.3. *L'accord de coopération*

«Le système de répartition des matières entre l'État central, les communautés et les régions mis en place lors des diverses étapes de la réforme des institutions du 8 août 1980 est fondé sur le principe de l'exclusivité. Toutefois, le morcellement des matières était tel qu'une intervention simultanée de l'État central, des communautés et des régions était possible dans bien des matières, pouvant entraîner des confusions, voire conflits de compétences.» (MM. Uyttendaele, Ph. Coenraets, *Les accords de coopération*, CRISP, n° 1325, 1991, p. 3).

Dans cette perspective, l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose que «l'État, les communautés et les régions

bruiik brengen van sommige producten af te remmen en het gebruik van minder schadelijk voor het milieu geachte stoffen aan te moedigen, zou daaruit kunnen voortvloeien dat de commercialisering van die producten onderworpen zou worden aan onderscheiden voorwaarden volgens het gewest waarin ze te koop worden aangeboden. Dergelijke maatregelen zouden het vrije verkeer van die goederen kunnen belemmeren en de concurrentie vervalsen.

De noodzaak een uniform kader uit te tekenen dat de economische unie inzake milieutaksen in acht neemt, verantwoordt dat de federale wetgever zijn fiscale bevoegdheid gebruikt.»

De meeste maatregelen om de productie van verpakkingsafval te voorkomen en om de terugname, het hergebruik en de recycling van verpakkingsafval te bevorderen, als bepaald in richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (*cf. infra*) vormen een zeer belangrijk onderdeel van het afvalbeleid.

Dat betekent concreet gezien dat de maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakking en de recycling van verpakkingsafval die genomen worden nadat de verpakking en het verpakte product op de markt zijn gebracht, tot het afvalbeleid van de gewesten behoren. Slechts wanneer op de verpakkingen specifieke bepalingen van toepassing zijn voordat het product op de markt kan worden gebracht, kan worden gesproken van een productnorm.

Zo komt men tot de bevinding dat de bevoegdheidssfeer van de gewesten inkrimpt naarmate ter zake normen worden vastgesteld. Het gewest kan er immers niet van uitgaan dat een bepaalde stof die aan de op federaal vlak vastgestelde productnormen voldoet, toch een afvalstof is. De bevoegdheid van het gewest is beperkt tot de technische normen die het verkeer van de goederen regelen nadat ze op de markt gebracht zijn (J.-F. Neuray, «Les libertés économiques et l'environnement», Aménagement 1996, special nummer, blz. 225).

### 2.3.3. *Het samenwerkingsakkoord*

«Le système de répartition des matières entre l'État central, les communautés et les régions mis en place lors des diverses étapes de la réforme des institutions du 8 août 1980 est fondé sur le principe de l'exclusivité. Toutefois, le morcellement des matières était tel qu'une intervention simultanée de l'État central, des communautés et des régions était possible dans bien des matières, pouvant entraîner des confusions, voire conflits de compétences.» (M. Uyttendaele, Ph. Coenraets, *Les accords de coopération*, CRISP, n° 1325, 1991, blz. 3).

In dit verband bepaalt artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 het volgende: «De Staat, de

peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. (...)»

«Les collectivités publiques concernées peuvent donc conclure des accords de coopération en toutes matières. La conclusion de tels accords ne peut toutefois que demeurer facultative. Est-ce à dire qu'il y va du bon vouloir de chacun? Cette conclusion peut paraître trop hâtive tant il est vrai que l'émergence d'un État fédéral rend matériellement indispensable la conclusion d'accords de coopération dans certaines matières. Le processus de fédéralisation emporte la nécessité de coopérer» (M. Uyttendaele, Ph. Coenraets, *op. cit.*, p. 20).

La conclusion d'un accord de coopération s'imposait dans un secteur où il s'agissait de combiner les compétences régionalisées de la gestion des déchets avec la réalité de l'unicité du marché belge des emballages.

Un tel accord est d'autant plus opportun qu'il permet la transposition dans l'ordre juridique interne des trois régions de la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage.

Cette directive européenne a pour objet l'harmonisation des mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages, afin de réduire leur incidence sur l'environnement, de contribuer à l'achèvement et au fonctionnement du marché intérieur et de prévenir l'apparition d'entraves aux échanges et de distorsions de concurrence dans la Communauté.

Saisie par le ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, la section de législation du Conseil d'État a été amenée à donner, le 24 octobre 1995, un avis sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération sur la prévention et la gestion des déchets d'emballage.

Dans ce cadre, la section de législation du Conseil d'État a considéré que «plusieurs dispositions de l'accord examiné établissent des normes de produits au sens qui vient d'être rappelé dès lors qu'elles sont relatives aux conditions à respecter lors de la fabrication et de la mise sur le marché des emballages.»

La question se pose toutefois de savoir si ces dispositions «ne peuvent pas être prises par les autorités régionales au titre des pouvoirs implicites qu'elles tiennent de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La réponse est négative.

gemeenschappen en de gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. (...)»

«Les collectivités publiques concernées peuvent donc conclure des accords de coopérations en toutes matières. La conclusion de tels accords ne peut toutefois que demeurer facultative. Est-ce à dire qu'il y va du bon vouloir de chacun? Cette conclusion peut paraître trop hâtive tant il est vrai que l'émergence d'un État fédéral rend matériellement indispensable la conclusion d'accords de coopération dans certaines matières. Le processus de fédéralisation emporte la nécessité de coopérer.» (M. Uyttendaele, Ph. Coenraets, *op. cit.*, blz. 20).

Het was dus noodzakelijk een samenwerkingsakkoord te sluiten aangezien de door de gewesten overgenomen bevoegdheden inzake het beheer van de afvalstoffen gecombineerd moesten worden met de realiteit dat er één Belgische markt van verpakkingen is.

Een dergelijk akkoord komt gelegen temeer omdat het de mogelijkheid biedt om richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakingsafval in de interne rechtsorde van de drie gewesten om te zetten.

Deze Europese richtlijn heeft tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen en verpakingsafval te harmoniseren om de milieueffecten ervan te voorkomen, om de interne markt verder te voltooien, de werking ervan verder te waarborgen en om handelsbelemmeringen en concurrentievervalsingen in de gemeenschap te voorkomen.

Op verzoek van de minister voor Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft de Raad van State op 24 oktober 1995 een advies uitgebracht over het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval.

In dit kader was de Raad van State de volgende mening toegedaan: «Verscheidene bepalingen van het onderzochte akkoord stellen productnormen vast, in de zin waarnaar zo-even is verwezen, aangezien zij betrekking hebben op de voorwaarden die in acht moeten worden genomen bij het fabriceren en het in de handel brengen van verpakkingen.»

De vraag rijst evenwel of deze bepalingen «door de gewestelijke overheden kunnen worden vastgesteld in het kader van de impliciete bevoegdheden die zij ontleenen aan artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het

En effet, ces dispositions ne revêtent pas un caractère accessoire : il y va, au contraire, de dispositions essentielles. Elles concernent non pas tel ou tel type d'emballages, mais toutes les catégories sans aucune distinction et sont ainsi de nature à avoir une incidence considérable sur le marché des emballages. De plus, en l'occurrence, on ne se trouve pas en présence de normes de produits différenciées par région, mais bien de normes régionales communes applicables dans les trois régions qui se substituent de la sorte à des normes fédérales. La restriction apportée à la compétence du principe du législateur fédéral ne peut, dans ces conditions, être qualifiée de marginale.»

Le texte de l'accord de coopération a, donc, dû être expurgé de ces dispositions afin de le rendre compatible avec les règles de répartition de compétences entre l'État fédéral et les régions.

La pierre d'achoppement, en cette matière, demeure, donc, encore et toujours, l'interprétation à donner à la notion de «normes de produits».

L'insistance du Conseil d'État pour que le texte de l'accord de coopération soit expurgé des dispositions établissant des normes de produits confirme la nécessité d'une intervention du législateur spécial pour tracer de manière précise et rigoureuse les contours de cette notion. On perçoit, en effet, que la limite à tracer entre compétences fédérales et régionales se situe dans un cadre temporel. Le critère de l'avant- et de l'après-mise sur le marché apparaît déterminant. Pourquoi, dès lors, ne pas l'inscrire explicitement dans la loi spéciale de réformes institutionnelles ?

On soulignera, avec plus d'insistance encore, cette nécessité, dès lors que les emballages ne sont pas les seuls concernés par cette problématique. Ce sont tous les objets de consommation qui, tour à tour, sont susceptibles d'être affectés par la définition des normes de produits et des règles relatives à leur recyclage après utilisation.

#### *2.4. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en matière de politique des déchets, l'autorité fédérale restant toutefois compétente pour l'établissement de normes de produits.

Il est clair que ce volet conditionne dans une certaine mesure la politique de prévention des déchets pour laquelle les régions sont compétentes.

antwoord luidt ontkennend. Die bepalingen zijn immers niet van bijkomstige aard: het zijn, integendeel, essentiële bepalingen. Zij hebben geen betrekking op deze of gene soort van verpakking maar op alle categorieën zonder enig onderscheid en kunnen aldus een aanzienlijke invloed hebben op de handel in verpakkingen. Bovendien heeft men hier niet te maken met per gewest gedifferentieerde productnormen maar wel degelijk met gemeenschappelijke gewestelijke normen die van toepassing zijn in de drie gewesten en zodoende in de plaats komen van federale normen. De beperking die wordt gesteld op de principiële bevoegdheid van de federale wetgever mag bijgevolg niet als bijkomstig worden bestempeld.»

Men heeft de tekst van het samenwerkingsakkoord dus moeten uitzuiveren van deze bepalingen om het in overeenstemming te brengen met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale staat en de gewesten.

Het struikelblok blijft in dit verband dus nog altijd de interpretatie die aan het begrip «productnormen» gegeven dient te worden.

Het feit dat de Raad van State erop aandringt de tekst van het samenwerkingsakkoord te zuiveren van de bepalingen waarin productnormen vastgesteld worden, bevestigt dat de bijzondere wetgever zou moeten optreden om de strekking van dit begrip klaar en duidelijk af te bakenen. Men merkt immers dat de grens die getrokken moet worden tussen de federale en de gewestelijke bevoegdheden, een tijdsgrens is. Het doorslaggevende criterium is het onderscheid tussen vóór en na het op de markt brengen van het product. Waarom kan dit dan niet uitdrukkelijk in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vermeld worden ?

Dit blijkt des te meer noodzakelijk omdat niet alleen de verpakkingen bij deze problematiek betrokken zijn. Er kunnen immers productnormen en regels voor de recycling na gebruik worden vastgesteld voor alle mogelijke verbruiksartikelen.

#### *2.4. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

Krachtens artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd inzake het afvalstoffenbeleid terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor het vaststellen van de productnormen.

Het is duidelijk dat deze regeling het afvalvoorkomingsbeleid waarvoor de gewesten bevoegd zijn, enigszins beïnvloedt.

La loi prévoit que les gouvernements seront associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits(1).

Tenant compte du lien étroit entre les problématiques, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si cette association est ou non suffisante telle qu'elle est prévue actuellement.

Au vu de l'expérience tirée de l'avant-projet de loi relative aux normes de produit ayant pour but la protection de l'environnement et de la santé et la promotion de modes de production et de consommation durables, les observations suivantes peuvent être faites :

a) De manière générale, l'avis remis sur le texte lorsqu'il est concerté et commun ne devrait-il pas se voir attribuer un caractère contraignant? Actuellement, en effet, rien ne s'oppose, juridiquement tout au moins, à ce que les avis des régions ne soient pas suffisamment repercutés par le fédéral.

b) Considérant le lien étroit entre les normes de produit et l'union économique, il ne paraît pas contestable que le législateur spécial ait souhaité une certaine unicité dans l'établissement de ce type de normes. Il n'en reste pas moins vrai qu'en s'abstenant d'agir, le fédéral handicape toute politique de prévention au niveau de la politique des déchets, compétence matériellement attribuée aux régions.

Ne pourrait-on dès lors s'interroger sur l'opportunité de prévoir la possibilité d'une intervention régionale (à travers un accord de coopération) en cas de carence de l'autorité fédérale à prévoir ce type de normes?

Pour rappel, sous le régime de la loi spéciale du 8 août 1980 originaire, et telle que modifiée par la loi du 8 août 1988, une telle intervention régionale limitée et balisée était prévue.

## 2.5. Discussion finale (19 mars 1999)

### 2.5.1. Observations de M. Coenraets

La définition des normes de produits a donné lieu à une jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Les régions sont dans une relative incertitude, notamment en ce qui concerne des problématiques importantes comme le recyclage des déchets d'emballage. Pour plus de clarté et de sécurité juridique, il serait souhaitable de définir cette notion de normes de produits dans la loi spéciale. Le débat ne porte pas sur le contenu de cette notion mais sur le point de savoir s'il faut la définir dans la loi spéciale.

(1) Article 6, § 4, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

De wet bepaalt dat de regeringen betrokken worden bij het ontwerpen van federale regelingen inzake productnormen(1).

Rekening houdend met de nauwe band tussen deze domeinen kan men zich afvragen of het voldoende is betrokken te worden bij een regeling, zoals thans bepaald is.

Op basis van de ervaringen opgedaan bij het voorontwerp van wet betreffende de productnormen die tot doel heeft het milieu en de gezondheid te beschermen en duurzame productie- en consumptiewijzen te bevorderen, kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden :

a) Zou een advies over de tekst algemeen gesproken geen bindend karakter moeten krijgen wanneer er gemeenschappelijk overleg heeft plaatsgevonden? Op dit ogenblik is er immers geen enkele juridische basis die de federale overheid belet de standpunten van de gewesten te veronachtzamen.

b) Gelet op de nauwe band tussen de productnormen en de economische unie lijkt het weinig twijfel dat de bijzondere wetgever op een of andere wijze één gezagsniveau op het oog had voor het vaststellen van dit soort normen. Door niet op te treden bemoeilijkt de federale overheid evenwel elk preventiebeleid inzake afvalstoffen, een bevoegdheidsdomein dat aan de gewesten toekomt.

Kan men zich dan niet afvragen of het opportuun is te voorzien in een mogelijk optreden van het gewest (door middel van een samenwerkingsakkoord) wanneer de federale overheid in gebreke blijft om dit soort normen vast te stellen?

Er zij opgemerkt dat de oorspronkelijke bijzondere wet van 8 augustus 1980, als gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, voorzag in een dergelijk beperkt en duidelijk omschreven optreden van de gewesten.

## 2.5. Eindbespreking (19 maart 1999)

### 2.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het vaststellen van productnormen heeft tot jurisprudentie van het Arbitragehof geleid. De gewesten leven in een sfeer van relatieve onzekerheid, meer bepaald wat belangrijke problemen betreft als de verwerking van verpakkingsafval. Duidelijkheidshalve en met het oog op de rechtszekerheid is het raadzaam het begrip « productnormen » te omschrijven in de bijzondere wet. Het debat gaat niet over de inhoud van dat begrip maar wel over de vraag of het in de bijzondere wet onschreven moet worden.

(1) Artikel 6, § 4, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet.

## 2.6. Conclusions de la commission

La commission s'estime convaincue par ces arguments de clarté et sécurité juridique. Elle juge souhaitable d'insérer dans la loi spéciale une définition des «normes de produits».

## 3. Le transit des déchets

### 3.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 excluait de la compétence des régions en matière de politique des déchets, l'importation, l'exportation et le transit des déchets. Le caractère international de ces mouvements transfrontaliers de déchets permettait de justifier l'existence d'une compétence spéciale au profit de l'autorité nationale (1).

La loi spéciale du 16 juillet 1993 modifie le libellé de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, en y supprimant les mots «importation et exportation des déchets». Cette modification est motivée par la nature déjà régionale des règles relatives aux transferts non frontaliers de déchets. Dans un souci de cohérence politique, les régions disposent également, à présent, des compétences relatives à l'autorisation des transferts internationaux. L'exercice de ces compétences pourra faire l'objet d'un accord de coopération à conclure entre l'État et les régions.

Le transit des déchets demeure, par contre, une matière fédérale (2). Il faut entendre par là le transit par le territoire belge de déchets en provenance et à destination de l'étranger. En effet, le 1<sup>er</sup> janvier 1993 est entré en vigueur un nouveau règlement européen concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, qui a pour effet d'imposer aux États membres le principe de l'unicité de l'autorité chargée de contrôler le transit des déchets.

(1) J.P. Hannequart, «Droit européen et droit belge relatifs aux transports transfrontaliers de déchets», Aménagement, 1990, p. 63; L. Lavrysen, «Grensoverschrijdende overbrenging van giftige en gevaarlijke afvalstoffen in het licht van de Belgische en de Vlaamse wetgeving», Les problèmes juridiques posés par les flux transfrontières de déchets toxiques, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 31; Ph. Coenraets, «Responsabilité civile et gestion des déchets», Entr. et dr., 1991, p. 175, n<sup>o</sup> 10; CA, 31 janvier 1989, n<sup>o</sup> 1/89, *Moniteur belge* du 3 mars 1989.

(2) Développements, p. 19.

## 2.6. Besluit van de commissie

De commissie laat zich overtuigen door de argumenten van duidelijkheid en rechtszekerheid. Zij acht het wenselijk om in de bijzondere wet een omschrijving van het begrip «productnormen» op te nemen.

## 3. De doorvoer van afvalstoffen

### 3.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

Artikel 6, § 1, II, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde dat de gewesten, niettegenstaande hun bevoegdheden inzake afvalstoffenbeleid, niet bevoegd waren voor de import, de export en de doorvoer van afvalstoffen. De bijzondere bevoegdheid van de nationale overheid terzake was gewettigd door het internationale karakter van het grensoverschrijdende vervoer van de afvalstoffen (1).

De bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft de formulering van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 3<sup>o</sup>, gewijzigd door de woorden «invoer en uitvoer» van radioactief afval te schrappen. Deze wijziging was gerechtvaardigd omdat de regels betreffende het niet-grensoverschrijdende vervoer van afvalstoffen al een gewestbevoegdheid waren. Terwille van de politieke samenhang zijn de gewesten nu ook bevoegd voor het afgeven van vergunningen voor internationaal vervoer. Voor de uitoefening van die bevoegdheden kan een samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de Staat en de gewesten.

De doorvoer van afvalstoffen blijft daarentegen een federale bevoegdheid (2). Daaronder dient te worden verstaan de doorvoer via het Belgische grondgebied van afvalstoffen afkomstig uit en met bestemming naar het buitenland. Op 1 januari 1993 is een nieuwe Europese verordening betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Europese Gemeenschap in werking getreden. Deze verordening verplicht de lidstaten één enkele instantie bevoegd te

(1) J.P. Hannequart, «Droit européen et droit belge relatifs aux transports transfrontaliers de déchets», Aménagement, 1990, blz. 63; L. Lavrysen, «Grensoverschrijdende overbrenging van giftige en gevaarlijke afvalstoffen in het licht van de Belgische en de Vlaamse wetgeving», Les problèmes juridiques posés par les flux transfrontières de déchets toxiques, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 31; Ph. Coenraets, «Responsabilité civile et gestion des déchets», Entr. et dr., 1991, blz. 175, nr. 10; AH, 31 januari 1989, nr. 1/89, *Belgisch Staatsblad* van 3 maart 1989.

(2) Toelichting, blz. 19.

La législation fédérale demeurera donc applicable dans cette matière(1).

Ici aussi, l'article 6, § 4, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale dispose que les gouvernements régionaux sont associés l'élaboration des normes relatives au transit des déchets.

La notion même de déchet a donné lieu à des interprétations diverses.

Selon la Cour d'arbitrage, «constitue un déchet toute substance et tout objet dont le détenteur se défait volontairement ou a l'obligation de se défaire en vertu de dispositions légales ou réglementaires.» (arrêt 1/89)

Selon cette définition jurisprudentielle, le déchet doit être considéré comme une matière à détruire (on exclut donc du champ d'application de la notion «les matières à traiter»). Cette interprétation restrictive est désormais dépassée.

En effet, la notion de «déchets» recouvre tant l'élimination que la valorisation des déchets.

La difficulté de donner un contenu précis à certaines notions devrait inciter le législateur spécial à les définir plus précisément dans le texte même de la loi, et ce particulièrement en matière de répartition des compétences matérielles. On y gagnerait assurément en sécurité juridique.

### 3.2. *Observation d'un membre (30 janvier 1997)*

La Région de Bruxelles-Capitale vit de grandes difficultés au niveau des transferts des déchets, comme il s'agit d'une région assez peu étendue et fort urbanisée.

### 3.3. *Point de vue du gouvernement flamand (lettre du 8 juillet 1997)*

Il importe de préciser la notion de «déchets» dans la loi spéciale du 8 août 1980. Il est proposé que la commission du Sénat se base, pour ce faire, sur la définition de cette notion figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la directive européenne 75/442/CEE relative aux déchets(2).

(1) Sur cette législation: L. Lavrysen, *De nieuwe wetgeving op de invoer, de uitvoer en de doorvoer van probleemafval*, Milieu en bedrijf, 1987, p. 5; D. Vandermeersch, «Het koninklijk besluit van 2 juni 1987 houdende reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen», *Milieu-recht. Recente ontwikkelingen*, 1, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 13.

(2) Article 1<sup>er</sup> de la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets: «Au sens de la présente directive, on entend: a) par déchet: toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur; (...)

maken voor het toezicht op de doorvoer van afvalstoffen. Terzake blijft de federale wetgeving dus van toepassing(1).

Ook voor deze materie bepaalt artikel 6, § 4, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet dat de gewestregeringen betrokken worden bij het opstellen van de normen betreffende de doorvoer van afvalstoffen.

Het begrip «afvalstoffen» is op verschillende manieren geïnterpreteerd.

Volgens het Arbitragehof wordt «als afvalstof aangemerkt elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wets- of verordeningsbepalingen.» (arrest 1/89)

Volgens deze definitie van de rechtspraak zijn afvalstoffen te beschouwen als stoffen die vernietigd moeten worden (het begrip «te verwerken stoffen» valt hier dus niet onder). Deze beperkende interpretatie is nu echter achterhaald.

Het begrip «afvalstoffen» omvat thans zowel het elimineren als het recycleren van afvalstoffen.

Gelet op de moeilijkheden die men ondervindt om de juiste strekking van sommige woorden te bepalen, zou de bijzondere wetgever die begrippen nauwkeuriger moeten omschrijven in de tekst zelf van de wet, inzonderheid waar het gaat om de verdeling van de materiële bevoegdheden. De rechtszekerheid zou er zeker door verbeterd worden.

### 3.2. *Opmerking van een lid (30 januari 1997)*

Het probleem van de doorvoer van afvalstoffen stelt zich zeer scherp voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien het om een vrij klein doch sterk verstedelijkt gewest gaat.

### 3.3. *Standpunt van de Vlaamse regering (brief van 8 juli 1997)*

Deze omschrijving dringt zich inderdaad op. De Vlaamse regering stelt voor dat de Senaatscommissie zich hierbij baseert op de definitie van dit begrip in artikel 1 van de Europese richtlijn 75/442/EEG betreffende de afvalstoffen(2).

(1) Over deze wetgeving: L. Lavrysen, «De nieuwe wetgeving op de invoer, de uitvoer en de doorvoer van probleemafval», *Milieu en bedrijf*, 1987, blz. 5; D. Vandenmeersch, «Het koninklijk besluit van 2 juni 1987 houdende reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen», *Milieu-recht. Recente ontwikkelingen*, I, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 13.

(2) Artikel 1 van de richtlijn van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen: «In deze richtlijn wordt verstaan onder: a) afvalstoffen: elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen; (...)

À cet égard, il y a lieu de faire observer que, puisque les déchets ont un caractère mobile prononcé et franchissent facilement les frontières (des régions), il faut veiller, tant sur le plan national que sur le plan international, à une interprétation univoque de la définition européenne des déchets.

*3.4. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On peut se rallier à la suggestion du gouvernement flamand, proposant de se fonder sur la définition de la notion de déchets, telle qu'elle figure à l'article 1<sup>er</sup> de la directive européenne 75/442/CEE relative aux déchets.

*3.5. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Dans cette matière, la Cour d'arbitrage a rendu de nombreux arrêts. Son enseignement récent vise à confirmer que, dans la politique de taxation des déchets, les régions doivent respecter le principe de l'Union économique et monétaire, de sorte que si l'exercice de cette fiscalité porte préjudice, en raison de la disproportion des taux appliqués à un déchet traité en Région flamande et à un déchet traité en Région wallonne, la disposition viole les règles prescrites par la Constitution et est dès lors nulle.

En cette matière, les règles de prévention, de traitement par priorité à la source, et d'autosuffisance, devraient nécessairement faire l'objet d'une politique coordonnée entre les régions et de mesures supplétives à défaut d'accord de coopération.

*3.6. Discussion finale (19 mars 1999)*

*3.6.1. Observations de M. Coenraets*

Il s'agit à nouveau d'un problème de définition. Le législateur spécial a omis de définir la notion de déchet, alors qu'il en fait un critère important pour définir la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et la région. Le concept de matières premières ou de matières secondaires mériterait d'être éclairci. Il serait donc souhaitable d'inscrire dans la loi spéciale une définition de la notion de déchet, sans se prononcer, à ce stade, sur son contenu.

*3.6.2. Discussion*

Un membre estime lui aussi que la loi spéciale devrait contenir une définition claire de la notion de «déchets». La commission peut élaborer cette définition elle-même et opter pour la même définition qu'en droit communautaire. Il faudra évidemment étudier la faisabilité technique de ce choix et vérifier s'il ne

Hierbij moet ook worden opgemerkt dat er, gelet op het uitgesproken mobiel en (gewest)grensoverschrijdend karakter van afvalstoffen, zowel op nationaal als internationaal vlak moet worden gewaakt over een eenduidige interpretatie van de Europese definitie van «afvalstoffen».

*3.4. Repliek van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

We kunnen ons aansluiten bij het voorstel van de Vlaamse regering om uit te gaan van de definitie van het begrip afvalstoffen als bepaald in artikel 1 van de Europese richtlijn betreffende de afvalstoffen.

*3.5. Standpunt van de Waalse regering (brief 18 maart 1998)*

Het Arbitragehof heeft op dit punt reeds veel arresten uitgesproken. In zijn recentste uitspraken bevestigt het Hof dat inzake het taxatiebeleid van afvalstoffen de gewesten zich behoren te houden aan het beginsel van de Economische en Monetaire Unie. Het gevolg hiervan is dat, wanneer zij deze fiscale bevoegdheid uitoefenen en zij nadeel berokkenen omdat de tarieven toegepast op het in het Vlaams Gewest behandelde afval niet in verhouding staat tot die op het in het Waals gewest behandelde afval, deze bepaling de grondwettelijke regels overtreedt en bijgevolg nietig is.

Op dat stuk zouden de regels inzake preventie, behandeling bij voorkeur bij de bron en autofinanciering opgenomen moeten worden in een gecoördineerd beleid tussen de gewesten en in aanvullende maatregelen wanneer er geen samenwerkingsakkoord bestaat.

*3.6. Eindbespreking (19 maart 1999)*

*3.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het gaat hier opnieuw om een probleem van definities. De bijzondere wetgever heeft verzuimd het begrip «afvalstoffen» te omschrijven ofschoon hij het als een belangrijk criterium hanteert om de bevoegdheden te verdelen tussen de federale overheid en het gewest. De begrippen grondstoffen en secundaire grondstoffen dienen verduidelijkt te worden. Wenselijk is dus in de bijzondere wet een omschrijving op te nemen van het begrip «afvalstoffen» zonder zich in dat stadium over de inhoud ervan uit te spreken.

*3.6.2. Bespreking*

Een lid is het ermee eens dat er in de bijzondere wet een duidelijke definitie van het begrip «afval» zou moeten staan. De commissie kan deze definitie zelf bepalen en kiezen voor hetzelfde begrip als op Europees vlak wordt gehanteerd. Natuurlijk moet men dit technisch onderzoeken en nagaan of er geen onover-



pose pas des problèmes insurmontables. Mais on peut dire que la préférence va à l'utilisation de la définition européenne.

Un membre estime en effet pratique de se référer à la norme européenne. Si elle devait évoluer, ce serait avec l'accord des États. Il s'assure toutefois que la définition du « déchet » n'est pas kilométrique.

M. Coenraets répond que cette définition peut tenir en deux lignes, comme dans la directive européenne.

Un autre membre insiste sur la nécessité de prendre en considération le concept de départ repris par les régions en matière de déchets. Certes, elles se sont toutes inspirées de la directive mais, sur le plan légistique, il faut aller voir comment cela est rédigé afin d'effectuer des comparaisons et de procéder à une certaine harmonisation.

### 3.7. Conclusions de la commission

La commission dit sa préférence pour l'insertion d'une définition de la notion de « déchet » dans la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Il est évident que celle-ci doit être compatible avec la définition du déchet utilisée au niveau européen. Il existe plusieurs possibilités. Soit on reprend dans la loi spéciale la définition actuelle de la directive européenne, soit on y fait simplement référence. Dans les deux cas, la définition européenne peut évoluer, et par voie de conséquence, la définition utilisée dans l'ordre interne belge.

## 4. La protection contre les radiations ionisantes

### 4.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

En matière de déchets radioactifs, comme en matière de radiations ionisantes, le législateur fédéral détient une compétence indivisible. Les régions ne sont pas pour autant tout à fait exclues dans la mesure où elles conservent la faculté de soumettre les autorisations de bâtir des centrales nucléaires à l'étude préalable d'incidences à condition qu'elle soit limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ainsi que de délivrer tout permis de déversement de substances non radioactives pour des installations nucléaires situées sur leur territoire (même si seul l'État fédéral reste compétent pour délivrer le permis d'exploiter).

La présentation de la répartition des compétences en matière nucléaire met en lumière une réelle imbrication, qui n'est pas souhaitable dans un domaine aussi sensible. On peut se demander si, tout en présen-

tiel, komelijke problemen zijn. Maar men kan toch zeggen dat de voorkeur uitgaat naar het gebruik van de Europese definitie.

Een lid acht het inderdaad praktisch terug te grijpen naar de Europese norm. Wanneer die verandert, gebeurt dat met instemming van de lidstaten. Hij wil evenwel de zekerheid krijgen dat aan het begrip « afvalstoffen » geen ellenlange omschrijving wordt gegeven.

De heer Coenraets antwoordt dat die definitie niet meer dan twee regels hoeft te beslaan zoals in de Europese richtlijn.

Een ander lid wil dat rekening wordt gehouden met het uitgangspunt van de gewesten inzake afvalstoffen. Alle gewesten zijn weliswaar uitgegaan van de richtlijn maar men moet nagaan hoe hun wetgeving is opgesteld om vergelijkingen te kunnen maken en tot een bepaalde harmonisering te komen.

### 3.7. Besluit van de commissie

De commissie spreekt de voorkeur uit dat er een definitie van het begrip « afval » in de BWHI zou opgenomen worden.

Die definitie moet overeenstemmen met de definitie van het begrip « afvalstoffen » die op Europees niveau wordt gebruikt. Er staan verscheidene mogelijkheden open. Ofwel neemt men in de bijzondere wet de thans geldende definitie van de Europese richtlijn over, ofwel verwijst men er gewoon naar. In de twee gevallen kan de Europese definitie veranderen maar dan verandert ook de definitie die de Belgische interne rechtsorde hanteert.

## 4. De bescherming tegen ioniserende stralingen

### 4.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

De bevoegdheid van de federale wetgever inzake radioactief afval en ioniserende stralingen is ondeelbaar. Toch worden de gewesten niet volledig uitgesloten aangezien zij bij bouwvergunningen voor kerncentrales een milieu-effectenrapport kunnen eisen op voorwaarde dat dit onderzoek beperkt blijft tot de gevolgen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening en aangezien zij ook bevoegd blijven om aan kerncentrales die op hun grondgebied gevestigd zijn, lozingsvergunningen af te geven voor niet-radioactieve stoffen (ook al blijft alleen de federale overheid bevoegd voor de exploitatievergunning).

Uit het voorgaande blijkt dat de bevoegdheden inzake kernenergie elkaar overlappen, wat op dit « gevoelige » gebied zeker niet wenselijk is. Men kan zich dan ook afvragen of het niet gewettigd zou zijn

vant la compétence de principe de l'autorité fédérale, un retransfert des compétences que les régions exercent de manière incidente dans cette matière ne se justifierait pas au bénéfice de l'autorité fédérale.

4.2. *Point de vue d'un membre (30 janvier 1997)*

Le membre considère que c'est très lourd puisque l'État devrait s'adapter aux différentes réglementations en matière d'urbanisme.

4.3. *Réplique de M. Coenraets (30 janvier 1997)*

Il existe toujours au niveau fédéral la loi du 29 mars 1962 organique de la planification et de l'aménagement du territoire. Cette loi n'a bien entendu été modifiée ou abrogée par les régions que dans les limites de leurs compétences. Elle subsiste toujours en Région flamande où elle a été modifiée par un certain nombre de décrets. Cela constitue déjà un cadre général.

4.4. *Note complémentaire de M. Coenraets (29 avril 1997)*

À la demande de la commission, M. Coenraets a établi une note complémentaire sur la répartition des compétences en matière de protection contre les nuisances générées par l'énergie nucléaire.

\*  
\* \*

À priori, la lutte contre les nuisances provenant de substances nucléaires ou d'installations comportant pareilles substances relève de la notion de protection de l'environnement, entendue dans le sens de lutte contre les nuisances susceptibles d'affecter le milieu physique.

Toutefois, depuis sa dernière modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit la compétence de l'autorité fédérale en cette matière :

«II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1<sup>o</sup> la protection de l'environnement notamment celle du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2<sup>o</sup> la politique des déchets;

3<sup>o</sup> la police des établissements dangereux, insalubre et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concerne la protection du travail;

om de bevoegdheden die de gewesten op dit gebied incidenteel uitoefenen, opnieuw over te dragen aan het federale gezag.

4.2. *Standpunt van een lid (30 januari 1997)*

Dit lijkt een moeilijke opdracht voor de federale overheid. Zij zou immers wetten moeten uitvaardigen die moeten aangepast zijn aan de verschillende reglementeringen die inzake ruimtelijke ordening in de gewesten gelden.

4.3. *Repliek van de heer Coenraets (30 januari 1997)*

Er bestaat nog steeds op federaal niveau de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Deze wet werd weliswaar gewijzigd of opgeheven door de gewesten, doch slechts binnen de grenzen van hun bevoegdheden. Zij bestaat nog steeds in het Vlaams Gewest, waar zij werd gewijzigd door een aantal decreten. Dat vormt reeds een algemeen kader.

4.4. *Aanvullende nota van de heer Coenraets (29 april 1997)*

Op verzoek van de commissie stelde de heer Coenraets een aanvullende nota op over de bevoegdheidsverdeling inzake de bescherming tegen de door kernenergie veroorzaakte milieuhinder.

\*  
\* \*

Vooraf dient gezegd dat de bestrijding van de hinder die voortvloeit uit kernmateriaal of uit installaties die dergelijk materiaal bevatten, een onderdeel is van het begrip milieubescherming, dit wil zeggen de bestrijding van hinder die het natuurlijk leefmilieu kan aantasten.

Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt, sedert de laatste wijziging door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat de federale overheid bevoegd is voor :

«II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1<sup>o</sup> de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting alsmede de strijd tegen de geluidshinder :

2<sup>o</sup> het afvalstoffenbeleid;

3<sup>o</sup> de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

- 1° l'établissement des normes de produits;
- 2° la protection contre les radiations ionisantes en ce compris les déchets radioactifs;
- 3° le transit des déchets.»

J.-F. Neuray constate que «dès le début de la régionalisation la question s'est posée de savoir si l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui attribue aux régions la compétence des aspects externes de la police des établissements dangereux devait être compris au sens large, auquel cas il eut fallu y inclure tous les établissements industriels soumis à un régime spécial d'autorisation et de surveillance et notamment les établissements soumis à la loi du 29 mars 1958 ou s'il fallait à l'inverse donner à cette disposition de la loi spéciale une portée limitée aux établissements figurant à la nomenclature du règlement général pour la protection du travail. L'enjeu était de taille: selon la première interprétation, les autorisations d'exploiter des centrales nucléaires auraient pu être délivrées par les exécutifs régionaux» (J.-F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, p. 126).

Le même auteur poursuit en affirmant que «dans un arrêt du 4 avril 1986, le Conseil d'État a relevé que la loi du 29 mars 1958 n'a jamais été citée dans les travaux préparatoires de la disposition précitée de la loi spéciale de réformes institutionnelles, retenant aussi que les compétences des communautés et régions définies par la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont que des compétences d'attribution, par conséquent d'interprétation restrictive. À l'inverse, l'analyse d'autres dispositions de la même loi spéciale indique que l'autorité fédérale a entendu se réserver la maîtrise du cycle du combustible nucléaire. En rapprochant ces différents arguments, la juridiction administrative a considéré que seul l'État fédéral pouvait autoriser l'exploitation d'une centrale nucléaire. La Cour d'arbitrage a adopté la même analyse.» (J.-F. Neuray, *op. cit.*, p. 126).

Dans son arrêt du 4 avril 1986 (en cause de Electrabel, *JT*, 1987, p. 265 et note d'Y. Lejeune), le Conseil d'État s'était attaché à dégager une interprétation cohérente de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en tentant de délimiter *ratione materiae* le champ d'application de cette disposition.

Pour ce faire, le Conseil d'État avait examiné l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1980 et y avait découvert une énumération des lois relatives à

4° de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

- 1° het vaststellen van de productnormen;
- 2° de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;
- 3° de doorvoer van afvalstoffen.»

J.-F. Neuray stelt vast dat «dès le début de la régionalisation la question s'est posée de savoir si l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui attribue aux régions la compétence des aspects externes de la police des établissements dangereux, devait être compris au sens large, auquel cas il eut fallu y inclure tous les établissements industriels soumis à un régime spécial d'autorisation et de surveillance et notamment les établissements soumis à la loi du 29 mars 1958 ou s'il fallait à l'inverse donner à cette disposition de la loi spéciale une portée limitée aux établissements figurant à la nomenclature du règlement général pour la protection du travail. L'enjeu était de taille: selon la première interprétation, les autorisations d'exploiter des centrales nucléaires auraient pu être délivrées par les exécutifs régionaux» (J.-F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Brussel, Story-Scientia, 1995, blz. 126).

Dezelfde auteur bevestigt voorts dat «dans un arrêt du 4 avril 1986, le Conseil d'État a relevé que la loi du 29 mars 1958 n'a jamais été citée dans les travaux préparatoires de la disposition précitée de la loi spéciale de réformes institutionnelles, retenant aussi que les compétences des communautés et régions définies par la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont que des compétences d'attribution, par conséquent d'interprétation restrictive. À l'inverse, l'analyse d'autres dispositions de la même loi spéciale indique que l'autorité fédérale a entendu se réserver la maîtrise du cycle du combustible nucléaire. En rapprochant ces différents arguments, la juridiction administrative a considéré que seul l'État fédéral pouvait autoriser l'exploitation d'une centrale nucléaire. La Cour d'arbitrage a adopté la même analyse.» (J.-F. Neuray, *op. cit.*, blz. 126).

In zijn arrest van 4 april 1986 (in de zaak Electrabel, *JT*, 1987, blz. 265 en noot van Y. Lejeune) heeft de Raad van State getracht een coherente interpretatie van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te geven door te pogen het toepassingsgebied van die bepaling *ratione materiae* af te bakenen.

Daartoe verwees de Raad van State naar de memoerie van toelichting bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin een opsomming voorkwam van de

la protection de l'environnement en vigueur en 1980 (soit la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit).

Le juge administratif en concluait que cette énumération avait pour effet de circonscrire l'étendue des compétences régionales en matière de protection de l'environnement.

Si le Conseil d'État considérait que le cadre légal de référence précité n'était pas fixé *ne varietur*, il relevait, toutefois, que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection des populations contre les dangers résultant des radiations ionisantes n'avait pas été mentionnée dans les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles et que, par conséquent, elle ne saurait tomber dans le champ d'application de l'article 6 de ladite loi.

Pour parachever son raisonnement, le Conseil d'État constatait l'absence de toute compétence régionale dans la politique énergétique nucléaire et étendait, par analogie, ce défaut de compétence à la protection de l'environnement.

Ce dernier argument était contestable: l'amalgame entre la matière de la protection de l'environnement, d'une part, et la matière de la politique énergétique, d'autre part, n'était pas pertinent car, comme l'affirme B. Jadot, «il n'y a donc pas lieu d'affirmer que la compétence nationale pour le «cycle du combustible nucléaire», exclut la compétence régionale pour la protection de l'environnement (B. Jadot, «L'État, la région et la protection de l'environnement», in *Cahiers constitutionnels*, 1-2, 1995, p. 59).

Quoiqu'il en soit, la question est définitivement tranchée depuis que la loi spéciale du 16 juillet 1993 a précisé, à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, que l'autorité fédérale est compétente pour «la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs».

La loi spéciale du 16 juillet 1993 a, en réalité, confirmé, en matière de déchets radioactifs, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 selon lesquels seul l'État central est compétent.

Ainsi, il est permis de considérer que «la modification du texte n'implique, par conséquent aucune extension des compétences fédérales mais un simple *statu quo*» (Ph. Coenraets, E. Maron, «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», *Les réformes institutionnelles de 1993 — Vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 129).

wetten betreffende de milieubescherming die in 1980 van kracht waren (dit wil zeggen de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder).

De Raad van State besloot hieruit dat die opsomming neerkwam op een afbakening van de gewestelijke bevoegdheden inzake milieubescherming.

De Raad van State merkte op dat het bovenvermelde wettelijke referentiekader weliswaar niet *ne varietur* vastlag, doch wees er wel op dat de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren niet vermeld werd in de stukken ter voorbereiding van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en dat die wet bijgevolg niet onder de toepassing van artikel 6 kon vallen.

Ter vervollediging van zijn redenering stelde de Raad van State vast dat de gewesten over geen enkele bevoegdheid beschikten op het gebied van het beleid inzake kernenergie en leidde daaruit af dat ze dus ook niet bevoegd waren voor de bescherming van het leefmilieu.

Dit laatste argument was betwistbaar: het over een kam scheren van milieubescherming enerzijds en energiebeleid anderzijds was niet terecht, zoals B. Jadot bevestigt: «il n'y a donc pas lieu d'affirmer que la compétence nationale pour le «cycle du combustible nucléaire» exclut la compétence régionale pour la protection de l'environnement (B. Jadot, «L'État, la région et la protection de l'environnement», in *Cahiers constitutionnels*, 1-2, 1995, blz. 59.)

Wat er ook van zij, de kwestie is definitief beslecht sedert artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor «de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval».

De bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft in feite, wat het radioactief afval betreft, de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 bevestigd, volgens welke alleen de centrale Staat bevoegd is.

Aldus mag men ervan uitgaan dat «la modification du texte n'implique, par conséquent aucune extension des compétences fédérales mais un simple *statu quo*» (Ph. Coenraets, E. Maron, «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», in *Les réformes institutionnelles de 1993 — Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 129).

Par ailleurs, la région est compétente pour les « aspects régionaux de l'énergie » (article 6, § 1<sup>er</sup>, VII de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

La loi précise toutefois que les régions ne sont pas compétentes pour les sources nouvelles d'énergie liées à l'énergie nucléaire.

Comme le fait remarquer M. Uyttendaele, « l'exception relative à l'énergie nucléaire se justifie par la volonté d'attribuer à l'État, en la matière, un bloc homogène de compétence en matière nucléaire » (M. Uyttendaele, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 442).

En outre, la loi précise également que l'État fédéral s'est réservé la compétence pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène, notamment le cycle du combustible nucléaire.

Que signifie exactement la notion de « cycle du combustible nucléaire » ?

Selon B. Jadot, « cette notion doit, tout d'abord être appréhendée dans le contexte de la loi spéciale : c'est dans le bloc de compétences politique de l'énergie que le législateur réserve à l'État le cycle du combustible nucléaire. Ce combustible est donc envisagé comme une source d'énergie — et non comme source de dangers pour l'environnement. » (B. Jadot, *art. cit.*, p. 54).

Le même auteur poursuit en affirmant qu'il faut également saisir la notion spécifique de « cycle du combustible nucléaire ». Ce concept désigne les différentes phases de transformation de l'uranium, matière première nécessaire à la fabrication du combustible nucléaire puis du combustible lui-même. Ces phases se produisent avant et après — non pendant — le passage dans une centrale nucléaire. » (B. Jadot, *art. cit.*, p. 55).

Le législateur belge a organisé le régime juridique des organismes chargés de gérer les diverses opérations qui jalonnent le cycle du combustible nucléaire.

Avec B. Jadot, il faut admettre que « c'est assurément ce régime juridique — et celui-là seulement — que le législateur spécial a entendu réserver à l'État en lui donnant compétence pour le « cycle du combustible nucléaire ». L'équivalence des termes utilisés dans la loi spéciale d'une part et dans le droit matériel d'autre part ne laisse à cet égard guère de doute » (B. Jadot, *art. cit.*, p. 57).

Cet auteur conclut qu'il semble qu'aucun aspect du régime juridique de l'exploitation des centrales nucléaires ne relève de la compétence de l'État pour le « cycle du combustible nucléaire » : le passage du combustible en centrale ne s'inscrit pas dans la définition, technique et légale de ce cycle. » (B. Jadot, *art. cit.*, p. 57).

Het gewest is daarenboven bevoegd voor de « gewestelijke aspecten van de energie » (artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980).

De wet preciseert evenwel dat de gewesten niet bevoegd zijn voor de nieuwe energiebronnen die verband houden met de kernenergie.

Zoals M. Uyttendaele opmerkt: « l'exception relative à l'énergie nucléaire se justifie par la volonté d'attribuer à l'État en la matière un bloc homogène de compétence en matière nucléaire » (M. Uyttendaele, *Le fédéralisme inachevé*, Brussel, Bruylant, 1991, blz. 442).

De wet preciseert ook dat de federale overheid bevoegd is voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten de kernbrandstofcyclus.

Wat betekent precies het begrip « kernbrandstofcyclus » ?

Volgens B. Jadot « cette notion doit, tout d'abord être appréhendée dans le contexte de la loi spéciale : c'est dans le bloc de compétences politique de l'énergie que le législateur réserve à l'État le cycle du combustible nucléaire. Ce combustible est donc envisagé comme une source d'énergie — et non comme source de dangers pour l'environnement. » (B. Jadot, *art. cit.*, blz. 54).

Dezelfde auteur bevestigt voorts dat « il faut également saisir la notion spécifique de « cycle du combustible nucléaire ». Ce concept désigne les différentes phases de transformation de l'uranium, matière première nécessaire à la fabrication du combustible nucléaire puis du combustible lui-même. Ces phases se produisent avant et après — non pendant — le passage dans une centrale nucléaire. » (B. Jadot, *art. cit.*, blz. 55).

De Belgische wetgever heeft een juridische regeling ontworpen voor de instellingen die de verschillende operaties beheren die deel uitmaken van de kernbrandstofcyclus.

Met B. Jadot moet worden toegegeven dat « c'est assurément ce régime juridique — et celui-là seulement — que le législateur spécial a entendu réserver à l'État en lui donnant compétence pour le « cycle du combustible nucléaire ». L'équivalence des termes utilisés dans la loi spéciale d'une part et dans le droit matériel d'autre part ne laisse à cet égard guère de doute » (B. Jadot, *art. cit.*, blz. 57).

De auteur besluit dat « il semble qu'aucun aspect du régime juridique de l'exploitation des centrales nucléaires ne relève de la compétence de l'État pour le « cycle du combustible nucléaire » : le passage du combustible en centrale ne s'inscrit pas dans la définition, technique et légale de ce cycle. » (B. Jadot, *art. cit.*, blz. 57).

Les nuisances dues aux centrales nucléaires ressortissent donc aux attributions des autorités compétentes pour la protection de l'environnement.

« Si la région est compétente pour délivrer le permis de bâtir des installations nucléaires, elle ne peut intervenir pour délivrer le permis d'exploiter ou fixer des normes générales ou sectorielles d'émission ou d'immission. Il semble toutefois qu'elle puisse réglementer les rejets d'effluents radioactifs dans l'eau, sur base de sa compétence en matière d'épuration des eaux. » (A. Lebrun, *Memento de l'environnement*, Diegem, Kluwer, 1996-1997, p. 238).

L'acte par lequel la région refuserait de délivrer un permis de bâtir une centrale nucléaire ou l'un de ses éléments serait susceptible d'annulation par le Conseil d'État si les motifs sur lequel il est fondé sont déterminés par une politique d'implantation de centrales nucléaires et les inconvénients résultant de l'exploitation (J.-F. Neuray, *op. cit.*, p. 127).

Dans un arrêt Electrabel/ville de Huy, n° 43853, du 12 août 1993, le Conseil d'État reconnaît que l'évaluation des incidences d'un projet s'inscrivant dans le « cycle du combustible nucléaire » relève essentiellement de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

Comme l'affirme D. Lagasse, « les régions ne peuvent soumettre un tel projet à une étude d'incidences que si celle-ci est limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ce qui est pratiquement impossible ou sans grande utilité, d'autant que la Cour d'arbitrage a précisé que la région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'État de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence. » (D. Lagasse, « Actualité du droit de l'environnement. Droit belge régional comparé. Les études d'incidences », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 452).

Le même auteur poursuit en citant F. Haumont : « l'arrêt illustre la difficulté pratique qu'il y a de distinguer, en matière de cycle du combustible nucléaire, ce qui porte spécifiquement sur le permis d'urbanisme, qui est de la compétence des régions, de ce qui a trait à l'exploitation de l'activité, qui est du ressort de l'autorité fédérale. Dès lors, une étude d'incidences qui porte sur des points dont la majorité concerne l'exploitation de l'activité et non la construction proprement dite du bâtiment destiné à abriter cette activité, ne peut être imposée que sur la base d'une législation fédérale. » (D. Lagasse, *art. cit.*, p. 452).

Dans un arrêt n° 49438 du 5 octobre 1994, le Conseil d'État rejette une demande de suspension d'un permis de bâtir une piscine de stockage de combustibles irradiés sur le site nucléaire de Tihange

De hinder die te wijten is aan kerncentrales behoort dus tot de bevoegdheid van de overheid die ook bevoegd is voor de milieubescherming.

« Si la région est compétente pour délivrer le permis de bâtir des installations nucléaires, elle ne peut intervenir pour délivrer le permis d'exploiter ou fixer des normes générales ou sectorielles d'émission ou d'immission. Il semble toutefois qu'elle puisse réglementer les rejets d'effluents radioactifs dans l'eau, sur base de sa compétence en matière d'épuration des eaux. » (A. Lebrun, *Memento de l'environnement*, Diegem, Kluwer, 1996-1997, blz. 238).

De akte waarin het gewest een bouwvergunning zou weigeren voor een kerncentrale of voor een onderdeel daarvan, kan door de Raad van State vernietigd worden indien het gewest zich voor die weigering heeft beroepen op een vestigingsbeleid voor kerncentrales en op de nadelen die voortvloeien uit de exploitatie van een kerncentrale (J.-F. Neuray, *op. cit.*, blz. 127).

In het arrest Electrabel/stad Hoei, nr. 43853, van 12 augustus 1993, erkent de Raad van State dat het beoordelen van de gevolgen van een project dat past in de kernbrandstofcyclus, in essentie tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Zoals D. Lagasse bevestigt « les régions ne peuvent soumettre un tel projet à une étude d'incidences que si celle-ci est limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ce qui est pratiquement impossible ou sans grande utilité, d'autant que la Cour d'arbitrage a précisé que la région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'État de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence. » (D. Lagasse, « Actualité du droit de l'environnement. Droit belge régional comparé. Les études d'incidences », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1995, blz. 452).

Dezelfde auteur citeert voorts F. Haumont : « l'arrêt illustre la difficulté pratique qu'il y a de distinguer, en matière de cycle du combustible nucléaire, ce qui porte spécifiquement sur le permis d'urbanisme, qui est de la compétence des régions, de ce qui a trait à l'exploitation de l'activité, qui est du ressort de l'autorité fédérale. Dès lors, une étude d'incidences qui porte sur des points dont la majorité concerne l'exploitation de l'activité et non la construction proprement dite du bâtiment destiné à abriter cette activité, ne peut être imposée que sur la base d'une législation fédérale. » (D. Lagasse, *art. cit.*, blz. 452).

In het arrest nr. 49438 van 5 oktober 1994 verwerpt de Raad van State een verzoek tot opschorting van een bouwvergunning voor een opslagdok voor bestraalde brandstof op de nucleaire site van Tihange

(dans son avis, l'auditeur P. Gilliaux avait conclu à la suspension de l'acte attaqué; voyez *Aménagement*, 1995/3, pp. 183 et suivants).

Le Conseil d'État rappelle que l'activité à laquelle le bâtiment litigieux est destiné échappe à la compétence des régions et que le préjudice lié à l'exploitation d'un tel site est du ressort des autorités fédérales; il ne doit pas, par conséquent, y avoir égard.

Dès lors, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 relatif à l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains projets en Région wallonne ne peut être appliqué puisqu'aucune autorité régionale n'est compétente pour prescrire des mesures relatives à un élément lié à une exploitation nucléaire.

Le Conseil d'État conclut que le préjudice que risque de causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué doit être apprécié exclusivement en fonction de la législation en application de laquelle cet acte est pris, soit, en l'espèce, de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, matière de compétence régionale s'il en est.

Il faut bien admettre que cette dichotomie, en matière d'établissements nucléaires, entre polices de l'urbanisme et de l'environnement peut être source d'insécurité juridique.

En guise de conclusion, il faut bien constater qu'en cette matière, comme en d'autres, la question de la répartition des compétences n'a pas été d'emblée tranchée par la loi et a, par conséquent, donné lieu à de nombreux débats doctrinaux et jurisprudentiels.

Actuellement, si la situation semble plus claire, suite aux dernières modifications de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il demeure, toutefois, des zones d'ombre, notamment en matière d'étude des incidences et de délivrance des permis de bâtir: une intervention du législateur serait donc opportune.

#### 4.5. Point de vue du gouvernement flamand (lettre du 8 juillet 1997)

La Communauté flamande ne peut pas marquer son accord sur la proposition de M. Coenraets consistant à transférer à l'autorité fédérale la compétence (limitée) des régions en matière de déchets radioactifs et de radiations ionisantes. La demande d'une étude préalable d'incidences lors de la construction d'une centrale nucléaire doit rester une compétence régionale aussi longtemps que l'étude reste limitée aux conséquences pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

(in zijn advies had auditeur P. Gilliaux besloten de bestreden akte op te schorten; zie *Aménagement* 1995/3, blz. 183 en volgende).

De Raad van State herinnert eraan dat de activiteit waarvoor het betwiste gebouw bestemd is, niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en dat de federale overheid bevoegd is voor de hinder die voortvloeit uit de exploitatie van een dergelijke site; er moet met die hinder dus geen rekening worden gehouden.

Het besluit van de Waalse gewestexecutieve van 31 oktober 1991 betreffende de voorafgaande milieueffectrapportering van bepaalde projecten in het Waalse Gewest kan derhalve niet worden toegepast aangezien geen enkele gewestelijke overheid bevoegd is om maatregelen voor te schrijven betreffende een onderdeel van een nucleaire installatie.

De Raad van State besluit dat de hinder waartoe de onmiddellijke uitvoering van de betwiste akte aanleiding dreigt te geven, uitsluitend beoordeeld moet worden in het licht van de wetgeving op grond waarvan die akte is opgesteld, dit wil zeggen in voorkomend geval de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, een gewestelijke bevoegdheid.

Toegegeven moet worden dat die splitsing, wat de nucleaire installaties betreft, tussen stedenbouwkundige regelgeving en milieuregelgeving aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid.

Tot slot moet worden vastgesteld dat in deze aan gelegenheid, zoals in andere aangelegenheden, de kwestie van de bevoegdheidsverdeling niet van meet af aan door de wetgever is geregeld en dat dit bijgevolg aanleiding heeft gegeven tot talrijke debatten in de rechtsleer en de rechtspraak.

Hoewel de toestand thans duidelijker lijkt door de jongste wijzigingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, blijven er toch nog schemerzones, onder meer op het gebied van de milieueffectrapporten en de afgifte van bouwvergunningen: ingrijpen van de wetgever zou hier wenselijk zijn.

#### 4.5. Standpunt van de Vlaamse regering (8 juli 1997)

De Vlaamse Gemeenschap kan niet akkoord gaan met het voorstel om de (beperkte) bevoegdheid van de gewesten inzake radioactief afval en ioniserende stralen over te dragen aan het federale gezag. Het vragen van een milieu-effectenrapport bij de bouw van een kerncentrale moet een gewestbevoegdheid blijven zolang het onderzoek zich beperkt tot de gevolgen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening.

4.6. *Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On ne peut pas se rallier au point de vue du gouvernement flamand car, en ce domaine, on assiste à un morcellement difficilement praticable entre permis d'exploiter et permis de bâtir. Des lors que la compétence fédérale en matière de permis d'exploiter ne semble pas pouvoir être mise en cause, seul un retransfert partiel de la compétence de définir les normes urbanistiques applicables à ces centrales paraît envisageable.

4.7. *Point de vue d'un membre (5 février 1998)*

De toute façon, on ferait mieux de ne pas élargir les compétences régionales en ce domaine. En outre, les permis d'exploiter doivent être conformes aux normes européennes.

4.8. *Point de vue d'un autre membre (5 février 1998)*

Ces problèmes ne peuvent pas être tranchés par le droit, mais bien par la négociation politique.

4.9. *Discussion finale (19 mars 1999)*

4.9.1. *Observations de M. Coenraets*

La protection contre les radiations ionisantes des installations nucléaires est une compétence partagée entre l'État fédéral et les régions. Les régions sont compétentes, sans restriction, en ce qui concerne la délivrance des permis de bâtir. De son côté, l'État fédéral a conservé le contrôle en ce qui concerne les permis d'exploitation. La suggestion consiste à opérer un «retransfert» partiel de l'urbanisme vers l'autorité fédérale afin que cette dernière soit compétente pour les deux aspects, environnement et urbanisme. Elle ne semble pas avoir recueilli un assentiment unanime.

4.9.2. *Discussion*

Un membre considère que la répartition des compétences est claire. L'autorité fédérale détermine les conditions auxquelles doivent satisfaire les activités dans le domaine des radiations ionisantes. Les régions identifient les sites qui se prêtent au développement de l'industrie lourde. L'autorité fédérale ne peut pas exercer cette compétence sous prétexte qu'elle est compétente en matière de rayonnements ionisants.

M. Coenraets objecte qu'il n'est pas souhaitable de dissocier implantation et exploitation parce que le choix du lieu n'est pas innocent. Si une région refusait systématiquement de délivrer le permis d'urbanisme pour la construction d'une centrale nucléaire, l'État

4.6. *Repliek van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De heer Coenraets kan zich niet aansluiten bij het standpunt van de Vlaamse regering met betrekking tot de kerncentrales want in dit domein heeft men af te rekenen met een moeilijk toepasbare bevoegdheidsverdeling tussen exploitatievergunning en bouwvergunning. Aangezien het niet mogelijk blijkt de federale bevoegdheid inzake de exploitatievergunning ter discussie te stellen, kan alleen overwogen worden de bevoegdheid in verband met het vaststellen van de stedenbouwkundige normen die op deze centrales van toepassing zijn, gedeeltelijk terug over te dragen.

4.7. *Standpunt van een lid (5 februari 1998)*

Het is in ieder geval niet aangewezen de gewestbevoegdheden terzake uit te breiden. De exploitatievergunningen moeten overigens worden getoetst aan de Europese normen.

4.8. *Standpunt van een ander lid (5 februari 1998)*

Het gaat hier om een aangelegenheid die moeilijk langs juridische weg kan worden opgelost. Wellicht kan alleen politieke onderhandeling een oplossing bieden.

4.9. *Eindbespreking (19 maart 1999)*

4.9.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De bescherming tegen ioniserende stralingen van kerninstallaties is een gedeelde bevoegdheid van de federale staat en de gewesten. De gewesten zijn onbeperkt bevoegd voor het afgeven van bouwvergunningen. De federale staat blijft bevoegd voor het toezicht op de exploitatievergunning. Het voorstel om het aspect stedenbouw gedeeltelijk opnieuw naar de federale overheid over te hevelen zodat de federale overheid bevoegd is voor de beide aspecten, te weten leefmilieu en stedenbouw, lijkt niet te kunnen rekenen op een eenparige instemming.

4.9.2. *Bespreking*

Een lid meent dat de bevoegdheidsverdeling duidelijk is. De federale overheid bepaalt aan welke voorwaarden activiteiten op het vlak van ioniserende stralingen moeten voldoen. De gewesten geven aan op welke terreinen zware industrie mogelijk is. De federale overheid kan deze bevoegdheid niet uitoefenen omdat ze bevoegd is voor ioniserende stralingen.

De heer Coenraets voert daartegen in dat het niet wenselijk is de bouw en de exploitatie te splitsen omdat de keuze van de vestigingsplaats niet zonder gevolgen blijft. Indien een gewest stelselmatig weigert een stedenbouwkundige vergunning af te geven voor



fédéral se trouverait dans une situation impossible, le permis d'urbanisme étant un préalable à la réalisation du projet. L'alimentation du réseau électrique national pourrait être paralysée. Les régions pourraient ainsi court-circuiter la politique fédérale en matière d'énergie.

Le premier membre répond que l'exercice d'une compétence par une autorité ne peut pas empêcher une autre autorité d'exercer une des ses compétences.

Un membre compare la situation à la problématique du TGV. On ne peut bouleverser l'aménagement du territoire d'une région sous prétexte que le véhicule est fédéral. Il est difficile de faire cela sans l'accord des uns et des autres.

Un membre déclare que le point de vue défendu par M. Coenraets l'étonne, dans la mesure où il risque d'avoir pour résultat de vider de leur substance les compétences des communautés et des régions. À partir du moment où une compétence appartient au pouvoir fédéral, la compétence des communautés et des régions serait neutralisée pour éviter que l'autorité fédérale soit dans l'impossibilité d'exercer sa compétence.

Il est évident qu'en cas de problème d'approvisionnement de la Flandre en électricité, le gouvernement flamand tiendra compte de cet élément dans son choix d'implantation. Cette implantation devra être conforme aux règles de l'aménagement du territoire édictées par l'autorité flamande. Il paraît normal que les deux niveaux coopèrent à ce moment.

M. Coenraets réplique que son propos n'est pas de délier l'autorité fédérale de son obligation de respecter les normes régionales arrêtées en matière d'urbanisme.

Un membre insiste sur le fait qu'il ne faut pas perdre de vue qu'en matière d'urbanisme les procédures régionales prévoient des enquêtes publiques, des recours en cas de refus de permis, etc. Selon lui, un ministre fédéral ne peut pas s'immiscer dans les procédures élaborées au niveau régional. En matière de recours, par exemple, c'est le gouvernement tout entier qui doit se prononcer. L'on crée ici un régime spécial.

M. Coenraets objecte qu'il ne s'agit pas d'un régime spécial, car les projets en matière de centrales nucléaires sont déposés par les pouvoirs publics. En ce qui concerne le permis d'exploitation des centrales nucléaires, l'autorité fédérale a été obligée de définir un régime spécial au niveau des études d'incidences. En ce qui concerne la compétence, la situation reste inchangée puisque c'est le gouvernement qui délivre

de la bouw van een kerncentrale, kan de federale Staat geen kanten meer uit omdat het afgeven van de vergunning dient vooraf te gaan aan de uitvoering van het project. Zo zou men de elektriciteitsvoorziening op het nationale net kunnen stilleggen en zouden de gewesten het energiebeleid van de federale overheid kunnen saboteren.

Het eerste lid antwoordt dat het niet kan dat de bevoegdheid van de ene overheid de uitoefening van een bevoegdheid door een andere overheid onmogelijk maakt.

Een lid vergelijkt deze toestand met het probleem van de HST. Men kan de ruimtelijke ordening van een gewest niet op zijn kop zetten onder het voorwendsel dat het vervoermiddel federaal is. Het is moeilijk dat te doen. Zonder instemming van zowel de gewesten als de federale overheid kan weinig gerealiseerd worden.

Een lid vindt het standpunt van de heer Coenraets merkwaardig, want het zou ertoe leiden dat de bevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen zou kunnen worden uitgehold. Zodra de federale overheid bevoegd is, zou de bevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen niet meer van toepassing zijn om te verhinderen dat de federale overheid haar bevoegdheid niet zou kunnen uitoefenen.

Het is evident dat de Vlaamse overheid in geval van een probleem van elektriciteitsvoorziening in Vlaanderen, daarmee rekening zal houden in haar implantatiebeslissing. Het zal moeten gebeuren volgens de regels van de ruimtelijke ordening van de Vlaamse overheid. Het lijkt normaal dat de twee niveaus op dat ogenblik samenwerken.

De heer Coenraets antwoordt dat het niet in zijn bedoeling ligt de federale overheid te ontslaan van haar verplichting om de gewestnormen inzake stedenbouw na te komen.

Een lid benadrukt dat men niet uit het oog mag verliezen dat de gewestelijke procedures inzake stedenbouw voorzien in een openbaar onderzoek, mogelijkheden van beroep bij weigering van een vergunning, enz. Volgens hem mag een federale minister zich niet inlaten met gewestelijke procedures. Wat bijvoorbeeld de mogelijkheden van beroep betreft, moet de regering in haar geheel zich uitspreken. Men voert hier een bijzondere regeling in.

De heer Coenraets voert hiertegen in dat het geen bijzondere regeling is omdat de projecten inzake kerncentrales uitgaan van de overheid. Voor de exploitatievergunningen van de kerncentrales is de federale overheid verplicht een bijzondere regeling op te stellen inzake het milieueffectenonderzoek. Op het vlak van de bevoegdheden verandert er niets omdat de regering de vergunning afgeeft met een mogelijk-

le permis, avec possibilité d'un recours au Conseil d'État. Il ne s'agit donc pas d'un grand bouleversement.

Le premier membre estime qu'il s'agit d'un problème sans gravité. Lorsque l'autorité fédérale veut implanter une centrale nucléaire quelque part, elle doit se conformer aux dispositions régionales en matière d'aménagement du territoire. L'autorité fédérale peut donc, comme quiconque, introduire une demande de permis de bâtir. Lorsque les régions ne le délivrent pas directement, l'autorité fédérale peut former un recours auprès du Conseil d'État.

M. Coenraets réplique que le Conseil d'État donnera raison, mais ce n'est pas pour cette raison que l'on obtient le permis.

Un membre conclut que la solution est une coopération entre autorités compétentes.

#### 4.10. Conclusions de la commission

La proposition de M. Coenraets de refédéraliser la délivrance du permis d'urbanisme en ce qui concerne les centrales nucléaires a été longuement examinée, mais aucun membre de la commission ne se rallie à cette idée. La commission opte pour le maintien de la répartition des compétences, en exprimant le souhait que les autorités régionales et fédérale coopèrent dans l'exercice de leurs compétences.

### 5. Absence d'une autorité fédératrice de l'activité des régions

#### 5.1. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

De nombreuses compétences environnementales sont exercées à un échelon supranational.

Les régions, puisqu'elles sont au moins partiellement compétentes en la matière, sont amenées à participer à des réunions ou présenter des rapports, mais au nom du seul État belge.

La qualité de sujet de droit international n'est pas reconnue aux régions et celles-ci ne sont même pas parties à ces instances internationales.

D'un avis unanime, l'État devrait jouer un rôle beaucoup plus important, y compris au niveau des réunions de travail. L'État doit jouer pleinement son rôle de fédérateur et non pas se cantonner dans une fonction passive de «boîte aux lettres».

L'État est sujet de droit international et est, sur un plan juridique, le seul à pouvoir se faire entendre sur la scène internationale. C'est à lui que revient le rôle d'être le moteur de la participation belge aux développements internationaux de la protection de l'environnement.

heid van beroep bij de Raad van State. Van een echte omwenteling kan men hier dus niet gewagen.

Het eerste lid vindt dat het toch geen groot probleem is. Als de federale overheid een kerncentrale wil inplanten, moet ze zich houden aan de gewestelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening. De federale overheid kan dus net als iedereen een bouwvergunning aanvragen. Als de gewesten die niet onmiddellijk toekennen, kan beroep worden aangetekend bij de Raad van State.

De heer Coenraets antwoordt dat de Raad van State de federale overheid gelijk zal geven maar dat men niet daarom de vergunning krijgt.

Een lid besluit daaruit dat de oplossing bestaat in een samenwerking tussen de bevoegde overheden.

#### 4.10. Besluit van de commissie

Het voorstel van de heer Coenraets om de federale overheid opnieuw bevoegd te maken voor het afgeven van een stedenbouwvergunning voor kerncentrales is grondig onderzocht. Geen enkel commissielid kan met dit voorstel evenwel instemmen. De commissie kiest voor het behoud van de bevoegdheidsverdeling en spreekt de wens uit dat de gewestelijke overheden en de federale overheid samenwerken bij het uitoefenen van hun bevoegdheden.

### 5. Het ontbreken van een coördinerende overheid inzake de activiteiten van de gewesten

#### 5.1. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

Uit wat voorafgaat blijkt dat talrijke bevoegdheden inzake het leefmilieu op het supranationale vlak worden uitgeoefend.

Aangezien de gewesten althans ten dele bevoegd zijn, moeten zij deelnemen aan vergaderingen of rapporten indienen, doch uitsluitend namens de Belgische Staat.

De gewesten bezitten de hoedanigheid van internationaal rechtssubject niet en maken zelfs geen deel uit van die internationale instellingen.

Eenieder is het erover eens dat de Staat een veel belangrijkere rol zou moeten spelen, ook in de werkvergaderingen. De Staat zou zijn taak van federale overheid volledig moeten opnemen en zich niet beperken tot een passieve aanwezigheid als doorgeefluik.

De Staat is een internationaal rechtssubject en juridisch bekeken de enige instelling die haar stem kan verheffen op het internationale forum. Het is dan ook de taak van de Staat te fungeren als motor van de Belgische deelname aan internationale ontwikkelingen inzake de bescherming van het leefmilieu.

Il est le seul à pouvoir coordonner efficacement et en toute indépendance l'activité des régions.

Il est indiqué à cet égard de mettre en place des structures appropriées pour améliorer cette coordination.

## 5.2. Discussion finale (19 mars 1999)

### 5.2.1. Observations de M. Coenraets

Le gouvernement wallon estime que l'État doit être plus actif dans la représentation des régions au niveau supranational, dans le cadre de la politique environnementale. M. Coenraets exprime des réticences par rapport à cette proposition dans la mesure où l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale règle la question en imposant la conclusion d'un accord de coopération pour la représentation des communautés et des régions au niveau supranational. Peut-être dans les modalités de ces accords conviendrait-il d'enjoindre à l'autorité fédérale de mieux travailler. La solution consistant à préconiser un accord de coopération est évidemment inadéquate. Ce n'est pas en concluant un accord de coopération que l'autorité fédérale travaillera mieux.

### 5.2.2. Discussion

Un membre affirme qu'il considère la proposition comme un pas en arrière. Au niveau européen, il n'y a aucun problème. Il peut par contre y avoir un problème dans le cadre d'autres organisations. Mais là encore, on devrait pouvoir trouver une solution. Créer une administration supplémentaire, non compétente en définitive n'a aucun sens.

Un autre membre interprète cette proposition comme un appel pour que l'État fédéral travaille correctement. L'État fédéral doit jouer pleinement son rôle et ne pas se cantonner à celui d'une boîte aux lettres. Il doit rencontrer activement le problème que lui posent les régions et utiliser ses moyens d'action internationaux pour se faire valoir. Par ailleurs, il approuve les propos du premier membre. Il ne s'agit pas de créer une administration coordinatrice, à l'instar des Länder allemands, qui ont une telle administration en matière d'enseignement. Le membre se positionne donc simplement en faveur de l'appel au rôle fédérateur. Certes, la loi spéciale prévoit déjà la conclusion d'accords de coopération, mais il faut appeler l'État fédéral à jouer son rôle, ne pas être passif.

Un membre fait remarquer que le problème soulevé se rattache à l'organisation de la représentation des régions au niveau supranational, dont il a déjà été débattu. Quant à la nécessité de coordonner l'action des régions en matière d'environnement, le membre estime que cela n'a, dans certains cas, rien à voir avec

Alleen de Staat kan de activiteiten van de gewesten doelmatig en volledig onafhankelijk coördineren.

Het lijkt raadzaam hier aangepaste structuren op te richten om tot een betere coördinatie te komen.

## 5.2. Eindbespreking (19 maart 1999)

### 5.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Waalse regering meent dat de Staat meer initiatief aan de dag moet leggen om de gewesten op het supranationale niveau te vertegenwoordigen in milieuzaken. De heer Coenraets maakt voorbehoud inzake dat voorstel omdat artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet deze aangelegenheid regelt door te bepalen dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties. In de uitvoeringsbepalingen van die akkoorden is het wellicht raadzaam de federale overheid een stille wenk te geven degelijker werk te leveren. Uiteraard is het voorstellen van een samenwerkingsakkoord ontoereikend. De federale overheid zal niet beter werken wanneer zij een samenwerkingsakkoord sluit.

### 5.2.2. Bespreking

Een lid zegt dat hij het voorstel als een stap achteruit beschouwt. Op Europees vlak is er geen probleem. Er kan wel een probleem zijn in het kader van andere organisaties. Maar ook daar moet een oplossing kunnen worden gevonden. Een extra administratie creëren die uiteindelijk niet bevoegd is, is zinloos.

Een ander lid verklaart dit voorstel te zien als een oproep tot de federale Staat om behoorlijk werk te leveren. De federale Staat moet zijn rol onverkort spelen en zich niet beperken tot doorgeefluik. De Staat moet het door de gewesten opgeworpen probleem actief onder ogen zien en zijn internationale actiemiddelen aanwenden om een stem in het kapittel te hebben. Overigens is spreker het eens met de zienswijze van het eerste lid. Het ligt niet in de bedoeling een coördinerende instelling op te richten zoals de Duitse Länder voor het onderwijs hebben gedaan. Het lid schaart zich dus alleen achter de oproep die wordt gericht tot de federale Staat. Het is ongetwijfeld zo dat de bijzondere wet reeds voorziet in het sluiten van samenwerkingsakkoorden maar men moet de federale Staat oproepen zijn plicht te doen en niet passief toe te kijken.

Een ander lid merkt op dat dit probleem verband houdt met het organiseren van de vertegenwoordiging van de gewesten op het supranationale niveau, welk onderwerp reeds aan bod is gekomen. Over de noodzaak om het optreden van de gewesten inzake leefmilieu te coördineren meent het lid dat zulks in

la présence ou non de l'État fédéral. Dans le cadre de l'accord interrégional relatif aux déchets d'emballage, un comité interrégional a été mis en place pour l'application de cette politique et l'État fédéral n'est pas intervenu. Cette coordination peut en tout cas être exercée. Bien entendu, si le problème des déchets d'emballage est abordé au niveau européen, s'applique le mécanisme, selon lequel les représentants régionaux conduisent, à tour de rôle, les délégations aux organes européens.

Le premier membre attire encore l'attention sur le contenu des premiers alinéas. Il est évident qu'un fonctionnaire fédéral ne peut rien faire de plus que jouer le rôle de boîte aux lettres. Il n'est pas compétent pour la matière discutée et n'est pas en mesure de suivre les discussions. Dans les réunions de travail de ce type, la Belgique doit être représentée par des fonctionnaires régionaux. Les personnes qui participent aux réunions de travail doivent maîtriser la matière. Cela n'est pas possible lorsqu'ils relèvent d'un autre niveau de pouvoir et que les tâches se limitent à un rôle de coordination et de concertation.

### 5.3. Conclusions de la commission

En ce qui concerne l'organisation et la coordination de la participation des entités fédérées dans les organisations internationales, la commission renvoie aux discussions menées à l'occasion de l'examen des compétences en matière de relations internationales (voyez 2<sup>e</sup> volet, section 7).

La Région wallonne met ici l'accent sur la nécessité d'une plus grande coordination au niveau international dans le cadre spécifique des compétences environnementales. La commission encourage le gouvernement fédéral à jouer un rôle catalyseur, à favoriser le processus même s'il n'est pas compétent dans la matière. Elle n'est, par contre, pas du tout favorable à la création de nouvelles structures.

## 6. Réglementation en matière d'explosifs

### 6.1. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

Les fabriques et dépôts d'explosifs constituant des établissements classés, la compétence des régions en ce domaine est incontestable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement wallon a légitimement pu modifier l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi de produits explosifs, sans subir la censure du Conseil d'État après que son arrêté modificatif ait été attaqué en annulation devant celui-ci.

Il n'empêche que la compétence des régions est principalement limitée à la délivrance de permis

bepaalde gevallen niets te zien heeft met de aanwezigheid van de federale Staat. Met het intergewestelijk akkoord over het verpakkingsafval is een intergewestelijk comité ingesteld om het beleid uit te voeren en de federale Staat was daarbij niet betrokken. Die coördinatie kan er hoe dan ook komen. Indien het probleem van het verpakkingsafval bij de Europese instanties wordt besproken, is er uiteraard een regeling waarbij de gewestelijke vertegenwoordigers om de beurt de delegatie in de Europese organen leiden.

Het eerste lid legt nog even de nadruk op wat er in de eerste alinea's staat. Het is evident dat een federale ambtenaar niet meer kan doen dan brievenbus spelen. Hij is niet bevoegd voor de materie die wordt besproken en kan de discussies niet volgen. België moet in zulke werkvergaderingen worden vertegenwoordigd door gewestelijke ambtenaren. De personen die deelnemen aan werkvergaderingen moeten vertrouwd zijn met de materie. Dit is onmogelijk wanneer men zich op een ander niveau bevindt en enkel de taak heeft te coördineren en te overleggen.

### 5.3. Besluit van de commissie

Voor het organiseren en het coördineren van de deelname van de deelgebieden in internationale instellingen, verwijst de commissie naar de besprekingen die zijn gevoerd bij het onderzoek van de bevoegdheden inzake de internationale betrekkingen (zie Tweede luik, afdeling 7).

Het Waalse Gewest onderstreept hier de noodzaak om op het internationale vlak de coördinatie te verbeteren in het specifieke kader van de milieubevoegdheden. De commissie zet de federale regering ertoe aan als katalysator te fungeren, het proces te bevorderen ook al is de federale regering terzake niet bevoegd. De commissie is daarentegen gekant tegen de oprichting van nieuwe structuren.

## 6. Reglementering inzake springstoffen

### 6.1. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

Aangezien springstoffabrieken en -opslagplaatsen tot de hinderlijke bedrijven behoren, kan er geen betwisting bestaan over de bevoegdheid van de gewesten. Daarom heeft de Waalse regering rechtmatig wijzigingen kunnen aanbrengen in het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, zonder dat de Raad van State de Waalse regering op de vingers kon tikken nadat de vernietiging van haar wijzigend besluit werd gevorderd.

Dat neemt niet weg dat de gewesten in hoofdzaak bevoegd zijn voor het afgeven van exploitatievergunningen.

d'exploiter des fabriques et des dépôts d'explosifs, et qu'un pan entier de la réglementation en matière d'explosifs, notamment les règles présidant à la composition de ceux-ci, leur échappe.

La situation ainsi créée par le partage des compétences entre les régions et l'État fédéral ne poserait pas de problèmes si le service compétent en matière d'explosifs ne continuait à relever de l'Administration fédérale, rendant extrêmement délicat pour la Région wallonne l'exercice de ses compétences propres en ce qui concerne les établissements classés.

Les questions posées lors de la délivrance des permis d'exploiter sont en effet d'une telle complexité au point de vue technique qu'il est impossible de remettre à l'autorité compétente un avis circonstancié.

Il s'indiquerait de conclure un accord de coopération avec l'État fédéral pour pouvoir bénéficier de l'expérience du Service des explosifs (comme cela a été fait en matière d'organismes génétiquement modifiés avec l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie).

## 6.2. Discussion finale (19 mars 1999)

### 6.2.1. Observations de M. Coenraets

La Région wallonne relève l'existence d'un partage de compétences entre, d'une part, la délivrance des permis d'exploiter pour les établissements classés où sont présents des explosifs et, d'autre part, la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits.

Le service des explosifs est demeuré dans le giron de l'administration fédérale. La Région wallonne souhaiterait bénéficier de l'expérience de ce service pour mieux gérer ses compétences d'octroi des permis d'exploitation. Elle suggère la conclusion d'un accord de coopération avec l'État fédéral, ce qui paraît assez sage. Ce fut le cas pour d'autres services spécialisés avec un personnel relativement réduit, tels que le service de cartographie.

## 6.3. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la proposition du gouvernement wallon de conclure un accord de coopération avec l'État fédéral.

## 7. Santé publique

### 7.1. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

La Cour d'arbitrage a déjà rappelé à plusieurs reprises que la santé publique constitue l'une des fina-

lingen voor springstoffabrieken en -opslagplaatsen, doch dat zij voorts niet bevoegd zijn voor een hele resem punten van de reglementering inzake springstoffen, meer bepaaldelijk de regels voor de samenstelling ervan.

De toestand ontstaan uit de verdeling van de bevoegdheden tussen de gewesten en de federale Staat zou ideaal zijn indien de inzake springstoffen bevoegde dienst niet bleef afhangen van een federale overheid. Daardoor wordt het voor het Waalse Gewest uiterst moeilijk zijn bevoegdheden uit te oefenen inzake de hinderlijke inrichtingen.

De vragen die worden gesteld bij het afgeven van een exploitatievergunning zijn immers technisch zo ingewikkeld dat wij aan de bevoegde overheid geen omstandig advies kunnen uitbrengen.

Het zou raadzaam zijn met de federale Staat een samenwerkingsakkoord te sluiten om van de ervaring van de Dienst springstoffen gebruik te kunnen maken, zoals dat vroeger inzake genetisch gemodificeerde organismen is gebeurd met het Instituut voor hygiëne en epidemiologie.

## 6.2. Eindbespreking (19 maart 1999)

### 6.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het Waalse Gewest wijst op het bestaan van een bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de gewesten voor het afgeven van exploitatievergunningen aan hinderlijke inrichtingen waar springstoffen zijn opgeslagen, en anderzijds de federale overheid voor de productnormen.

De dienst springstoffen is blijven deel uitmaken van de federale administratie. Het Waalse Gewest wenst een beroep te kunnen doen op de ervaring van die dienst om zijn eigen bevoegdheden inzake het afgeven van exploitatievergunningen beter te kunnen uitoefenen. Het stelt voor een samenwerkingsakkoord te sluiten met de federale Staat, wat blijk geeft van doorzicht. Dat is vroeger al gebeurd voor andere gespecialiseerde diensten met vrij weinig personeelsleden zoals de dienst cartografie.

## 6.3. Besluit van de commissie

De commissie onderschrijft het voorstel van de Waalse regering om een samenwerkingsakkoord met de federale Staat te sluiten.

## 7. Volksgezondheid

### 7.1. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

Het Arbitragehof heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de volksgezondheid tot de doelstellingen behoort

lités des compétences attribuées aux régions dans le cadre de l'environnement et qu'à ce titre, celles-ci sont donc également compétentes en ce qui concerne la santé publique.

Les compétences envisagées par la loi de réformes institutionnelles sont en effet définies en termes de matières, les régions étant compétentes pour régler tous les aspects des problèmes relevant de ces matières, même si ceux-ci concernent la santé publique.

On voit dès lors poindre la question à laquelle la région est confrontée dans la délivrance de certains permis d'exploiter: qui est compétent pour édicter les mesures d'hygiène destinées à protéger le public fréquentant les établissements classés comme, par exemple, les piscines ?

La logique du raisonnement proposé par la Cour d'arbitrage conduit indubitablement à reconnaître cette compétence aux régions, puisque la loi de réformes institutionnelles leur attribue la protection du public dans les établissements classés.

Mais, parallèlement, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup>, de cette même loi confère aux communautés la compétence suivante: «en ce qui concerne la politique de santé: l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales».

A contrario, tant que les mesures prophylactiques ne concernent pas l'ensemble du territoire national, les communautés sont compétentes et doivent s'en occuper.

La situation est pour le moins complexe. Ainsi, dans le cas des bassins de natation, les régions sont compétentes pour édicter les normes relatives aux systèmes de traitement de l'eau, à la propreté de l'eau, à la surveillance des baigneurs ou au stockage des produits chimiques, tandis que les communautés doivent prendre toutes mesures relatives au danger de propagation des épidémies et intervenir au niveau de la qualité de l'eau, mais uniquement en ce qui concerne la médecine préventive et les mesures prophylactiques.

## 7.2. Discussion finale (19 mars 1999)

### 7.2.1. Observations de M. Coenraets

La Région wallonne est compétente pour délivrer des permis d'exploitation, mais les communautés sont compétentes en matière de médecine préventive et de mesures prophylactiques c'est-à-dire la problématique des épidémies.

La région est donc compétente pour définir les normes d'exploitation d'une piscine mais, en cas d'épidémie, c'est la communauté qui est compétente

van de milieubevoegdheden die aan de gewesten toegekend zijn en dat deze op grond hiervan dus eveneens bevoegd zijn voor de volksgezondheid.

De bevoegdheden die in de wet tot hervorming der instellingen omschreven zijn, zijn immers bepaald in de vorm van beleidsmateries en de gewesten zijn bevoegd om de problemen die tot deze materies behoren, in al hun aspecten te regelen, zelfs indien ze betrekking hebben op de volksgezondheid.

Men ziet dan ook de vraag rijzen waarmee het gewest geconfronteerd wordt bij het afgeven van een aantal exploitatievergunningen: wie is bevoegd om de hygiënemaatregelen uit te vaardigen ter bescherming van het publiek dat hinderlijke inrichtingen, als zwembaden bijvoorbeeld, bezoekt ?

Als men de logica volgt in de redenering die het Arbitragehof voorstelt, moet men deze bevoegdheid ongetwijfeld aan de gewesten toekennen, aangezien de wet tot hervorming der instellingen hen belast met de bescherming van het publiek in hinderlijke inrichtingen.

Maar hiernaast verleent artikel 5, § 1, I, 2<sup>o</sup>, van dezelfde wet de gemeenschappen de volgende bevoegdheid: «de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies».

A contrario, zolang de profylactische maatregelen geen betrekking hebben op het gehele grondgebied, zijn de gemeenschappen bevoegd en moeten zij ervoor zorgen.

De toestand is op zijn minst ingewikkeld. Zo zijn, wat de zwembaden betreft, de gewesten bevoegd om normen uit te vaardigen inzake de waterbehandelingssystemen, de zuiverheid van het water, het toezicht op de zwemmers of het opslaan van chemische producten, terwijl de gemeenschappen alle maatregelen moeten nemen om de verspreiding van epidemieën tegen te gaan en voor de kwaliteit van het water moeten zorgen, maar dan alleen wat de preventieve geneeskunde en de profylactische maatregelen betreft.

## 7.2. Eindbespreking (19 maart 1999)

### 7.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het Waalse Gewest is bevoegd om exploitatievergunningen af te geven maar de gemeenschappen zijn bevoegd voor de preventieve gezondheidszorg en maatregelen inzake profylaxis, dat wil zeggen, de problematiek van epidemieën.

De gewesten zijn dus bevoegd om de exploitatienormen voor een zwembad vast te leggen doch wanneer er een epidemie uitbreekt, is de gemeenschap

pour y remédier. Il serait donc souhaitable de rassembler dans un seul paquet cette problématique et d'opérer un transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne. M. Coenraets relève que le problème concerne directement la Communauté française et la Région wallonne, et qu'il peut être résolu par des décrets de transfert de compétences.

### 7.2.2. Discussion

Un membre constate que la Communauté française n'est compétente en la matière que sur le territoire de la région wallonne, et, plus précisément, sur le territoire de la Région wallonne qui n'appartient pas à la Communauté germanophone. Comme l'exercice de cette compétence revêt un caractère territorial, l'organe compétent à Bruxelles est la COCOM. Sur ce point, la Communauté française et la Région wallonne doivent se mettre au même diapason.

Un autre membre remarque que le gouvernement wallon ne formule pas de conclusions. La situation est complexe, elle pose un problème dans le cadre de la coopération entre les entités. Une première chose serait que les entités concernées en parlent, que le gouvernement wallon interpelle la Communauté française.

## 8. Points de contact entre le droit de l'environnement et le Code civil

### 8.1. Question d'un sénateur (30 janvier 1997)

Le sénateur met l'accent sur un point de contact posant problème entre le droit de l'environnement régionalisé et le droit civil fédéral.

Supposons que l'on veuille modifier l'article 544 du Code civil. Le droit du propriétaire de jouir de manière absolue de sa propriété pourrait, par exemple, être limité par l'imposition d'une obligation d'entretenir les bâtiments.

Peut-on poursuivre un tel objectif par le biais d'une loi fédérale? Ne s'agit-il pas plutôt ici d'un aspect de l'aménagement du territoire, et donc d'une matière qui relève des compétences des régions?

### 8.2. Réponse de M. Coenraets (30 janvier 1997)

La loi spéciale ne fait aucune référence aux dispositions du Code civil. La loi spéciale ne dispose pas que les régions sont compétentes pour modifier le Code civil, mais elle ne dit pas non plus que l'État fédéral aurait conservé cette compétence. La question n'est donc pas résolue par la loi spéciale.

Considérant que les compétences régionales sont de stricte attribution, et à défaut de mention particu-

bevoegd om dat probleem op te lossen. Wenselijk is dus het probleem in één pakket onder te brengen en een aantal bevoegdheden van de Franse Gemeenschap over te hevelen naar het Waalse Gewest. De heer Coenraets wijst erop dat dit een probleem is van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest en dat het op te lossen is door bij decreet bevoegdheden over te dragen.

### 7.2.2. Bespreking

Een lid stelt vast dat de Franse Gemeenschap voor deze aangelegenheid enkel bevoegd is in het Waalse Gewest en dan nog in het deel van het Waalse Gewest dat niet behoort tot de Duitstalige Gemeenschap. Vermits de uitoefening van de bevoegdheid in deze aangelegenheid territoriaal is, betekent dit dat in Brussel de COCOM bevoegd is. Wat dit betreft moeten de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest elkaar vinden.

Een ander lid merkt op dat de Waalse regering geen besluit neemt. De toestand is ingewikkeld en leidt tot problemen wat betreft de samenwerking tussen de deelgebieden. Een eerste stap zou erin bestaan dat de betrokken deelgebieden erover praten en dat de Waalse regering zich tot de Franse Gemeenschap wendt.

## 8. Raakpunten tussen het milieurecht en het Burgerlijk Wetboek

### 8.1. Vraag van een senator (30 januari 1997)

De senator wijst op een problematisch raakpunt tussen het geregionaliseerde milieurecht en het federale burgerlijke recht.

Veronderstel dat men artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek wenst te wijzigen. Het recht van de eigenaar om op de meest volstrekte wijze van zijn eigendom te genieten, zou bijvoorbeeld kunnen worden ingeperkt door het opleggen van een verplichting om gebouwen te onderhouden.

Kan men een dergelijk doel wel nastreven met een federale wet? Betreft het hier niet veeleer een aspect van de ruimtelijke ordening, en dus een aangelegenheid die behoort tot de gewestbevoegdheden?

### 8.2. Antwoord van de heer Coenraets (30 januari 1997)

De bijzondere wet bevat geen enkele verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek. De bijzondere wet kent de gewesten geen bevoegdheid toe om het Burgerlijk Wetboek te wijzigen, maar bepaalt evenmin dat dit een aan de federale Staat voorbehouden bevoegdheid is. Ook de rechtspraak van het Arbitragehof laat niet toe om hierover uitsluitel te bieden.

Gelet op het feit evenwel dat de bevoegdheden van de gewesten vooralsnog toegewezen bevoegdheden

lière dans la loi spéciale, la compétence de principe pour modifier le Code civil demeure l'apanage de l'autorité fédérale. Ce ne serait donc que par le biais des compétences implicites que les régions pourraient, le cas échéant, dans le cadre de leurs compétences modifier le Code civil.

Un autre point de vue pourrait toutefois être défendu aussi. Il y a là un vide juridique.

### 8.3. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 8.3.1. Observations de M. Coenraets

La question posée est de savoir si les communautés et régions peuvent, à l'occasion de l'exercice de leurs compétences, toucher aux règles définies dans le Code civil. Il y a là un vide juridique puisque la loi spéciale n'en parle pas, à l'inverse d'autres branches du droit, comme le droit du travail, le droit commercial. La Cour d'arbitrage n'a pas réglé cette question.

Certaines règles du Code civil doivent demeurer les mêmes au nord et au sud du pays. Ne faudrait-il donc pas compléter la loi spéciale en prévoyant que les matières qui relèvent du droit civil demeurent de la compétence de l'autorité fédérale, tout en précisant les exceptions, la manière qui peut être utilisée par les communautés et régions pour éventuellement déroger à certains de ces principes? S'il n'en est pas fait mention, on peut se demander si l'autorité fédérale a reçu, par la Constitution, la compétence de régler le Code civil. Cela n'est nullement consacré dans les textes.

#### 8.3.2. Discussion

Un membre pense que, si le problème n'a pas été abordé au cours des différentes réformes de l'État, c'est parce que la solution paraissait évidente. Au départ, l'État fédéral avait toutes les compétences. Par conséquent, tout ce qui n'a pas été attribué aux régions et communautés est resté fédéral. On n'a jamais envisagé jusqu'à présent de transférer des matières du Code civil aux régions et communautés. Le membre ne partage pas l'avis de M. Coenraets selon lequel, en l'absence de texte, il est impossible de trancher.

M. Coenraets explique que le raisonnement en termes de compétences résiduelles est simple: tout ce qui n'a pas été attribué aux communautés et aux régions demeure une compétence fédérale. Il y a cependant des cas où la loi spéciale a attribué des compétences aux communautés et régions, et dans le

zijn en dus strikt moeten worden geïnterpreteerd, evenals op het feit dat de bijzondere wet ter zake geen enkele bepaling bevat, blijft het Burgerlijk Wetboek wellicht tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. De gewesten zouden dus, in voorkomend geval, enkel middels de impliciete bevoegdheden het Burgerlijk Wetboek kunnen wijzigen.

Men zou niettemin een ander standpunt kunnen verdedigen. Dit is een juridische lacune.

### 8.3. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 8.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De vraag is of de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden kunnen raken aan de regels van het Burgerlijk Wetboek. Op dit punt heerst een juridisch vacuüm omdat de bijzondere wet daar niets over zegt, in tegenstelling tot andere takken van het recht zoals het arbeidsrecht en het handelsrecht. Het Arbitragehof heeft zich daarover niet uitgesproken.

Een aantal regels van het burgerlijk recht moeten onverkort gelden in het noorden en het zuiden van het land. Zou men de bijzondere wet dan niet moeten aanvullen door te bepalen dat aangelegenheden die deel uitmaken van het burgerlijk recht, tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren en door tevens te voorzien in uitzonderingen, de wijze waarop de gemeenschappen en de gewesten in voorkomend geval van een aantal van die regels kunnen afwijken? Als dat niet uitdrukkelijk in een tekst staat kan men zich afvragen of de federale overheid van de Grondwet de bevoegdheid krijgt aangelegenheden uit het Burgerlijk Wetboek te regelen. Dat is in geen enkele tekst te vinden.

#### 8.3.2. Bespreking

Een lid meent dat het probleem tijdens de opeenvolgende staatsvormingen niet op de agenda is gekomen omdat de oplossing voor de hand lag. Aanvankelijk bezat de federale Staat alle bevoegdheden. Bijgevolg is al wat niet naar de gewesten en de gemeenschappen is gegaan, een federale aangelegenheid gebleven. Tot heden heeft niemand er ooit aan gedacht aangelegenheden van het Burgerlijk Wetboek aan de gewesten en de gemeenschappen over te dragen. Het lid verklaart het niet eens te zijn met de heer Coenraets, als die beweert dat men hier de knoop niet kan doorhakken wegens het ontbreken van een tekst.

De heer Coenraets wijst erop dat de redenering in termen van residuaire bevoegdheid eenvoudig is: alles wat niet naar de gemeenschappen en de gewesten is gegaan, blijft een bevoegdheid van de federale overheid. In een aantal gevallen echter heeft de bijzondere wet bevoegdheden verleend aan de gemeenschappen



cadre de cette attribution de compétences, a inscrit un certain nombre d'exceptions au bénéfice de l'autorité fédérale. Le raisonnement est alors inversé: si le législateur agissant à la majorité spéciale a estimé devoir exclure de la compétence communautaire ou régionale un certain nombre d'aspects afin de les maintenir dans le giron de l'autorité fédérale, cela signifie que la région ou la communauté est compétente pour tout ce qui n'est pas excepté. C'est la compétence résiduelle de second degré.

Un autre membre estime que l'on peut également défendre le point de vue inverse: pourquoi ne donnons-nous pas aux régions la possibilité de prendre des mesures allant dans le sens d'une modification du Code civil? Une partie de la législation sur les baux à loyer, par exemple, a déjà été transférée aux régions. De plus, il y a des différences d'une région à l'autre entre la manière de concevoir la législation en matière de baux à loyer et celle de concevoir le patrimoine immobilier qui évoluent de concert.

M. Coenraets répond qu'il est plus nuancé. L'idée est d'inscrire dans la loi spéciale le principe aux termes duquel l'autorité fédérale est compétente pour le droit civil, les communautés et régions ayant la possibilité d'intervenir dans cette matière dans les limites de l'article 10 de la loi spéciale. Il ne faut pas porter atteinte au principe de l'Union économique et monétaire.

Le deuxième membre affirme que l'Union monétaire belge et la restriction qu'elle implique n'existent plus car le franc belge n'existe plus.

M. Coenraets objecte que le concept à deux faces. Il y a aussi l'Union économique. En réalité, l'Union économique et monétaire a été introduite dans l'ordre juridique belge par référence à un concept qui existait dans l'ordre communautaire européen. Ce principe n'a évidemment de raison d'être que dans la mesure où l'intégration européenne ne permet pas d'assurer les objectifs inscrits à l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Ce principe a été inscrit dans le cadre des compétences économiques et c'est par le biais de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que l'on en a fait une exception transversale aux compétences des communautés et régions. Ce concept doit être lu, bien entendu, à la lumière du droit européen. Si le droit européen prend le relais, il est clair que des aspects de ce principe tombent en déliquescence. C'est la raison pour laquelle, selon M. Coenraets, c'est plus dans les aspects économiques que ce principe trouvera encore, à présent, une application.

Le deuxième membre déclare qu'il n'est pas convaincu, parce que l'on a toujours avancé cet argument pour éviter des différences de régime légal. Depuis que l'Union économique est devenue une réalité au niveau européen, l'on constate qu'il y a des

en de gewesten maar daarbij een aantal uitzonderingen ingevoerd ten gunste van de federale overheid. Dan geldt er een omgekeerde redenering: als de wetgever met een bijzondere meerderheid heeft besloten dat een aantal aspecten aan de bevoegdheid van de gewesten of de gemeenschappen wordt ontnomen om ze bij de federale overheid te laten, betekent zulks dat het gewest of de gemeenschap bevoegd is voor al wat niet onder die uitzondering valt. Dat heet dan residuaire bevoegdheid in de tweede graad.

Een ander lid zegt dat men zich ook op het tegenovergestelde standpunt kan stellen: waarom geven we de gewesten niet de mogelijkheid bepaalde maatregelen te nemen die te maken hebben met een wijziging van het Burgerlijk Wetboek? Een deel van de huurwetgeving, bijvoorbeeld, is al naar de gewesten overgeheveld. Bovendien evolueert de opvatting over de huurwetgeving, in samenhang met de opvatting over het vastgoedpatrimonium, in het ene gewest anders dan in het andere.

De heer Coenraets antwoordt dat hij de zaken meer genuanceerd ziet. In de bijzondere wet wil hij het beginsel opnemen volgens hetwelk de federale overheid bevoegd is inzake het burgerlijk recht en volgens hetwelk de gemeenschappen en de gewesten terzake kunnen optreden binnen de perken van artikel 10 van de bijzondere wet. Men mag niet raken aan het beginsel van de economische en monetaire unie.

Het tweede lid zegt dat de Belgische monetaire unie en de beperking die ermee verband houdt, niet meer bestaan, want de Belgische frank bestaat niet meer.

De heer Coenraets brengt daartegen in dat het begrip van twee kanten bekeken kan worden. Er is ook nog de economische unie. In feite is de economische en monetaire unie in de Belgische rechtsorde opgenomen met verwijzing naar een begrip dat reeds bestond in de Europese rechtsorde. Dat beginsel heeft uiteraard alleen een bestaansreden wanneer de doelstellingen vervat in artikel 6 van de BWHI niet bereikt kunnen worden binnen de Europese eenmaking. Dat beginsel maakt deel uit van de economische bevoegdheden en via de jurisprudentie van het Arbitragehof heeft men daarvan een transversale uitzondering gemaakt op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Uiteraard dient men dat begrip te zien tegen de achtergrond van het Europese recht. Indien dat Europees recht de plaats inneemt van het Belgisch recht, is het duidelijk dat een aantal aspecten van dat beginsel verdwijnen. De heer Coenraets meent dat precies daarom het beginsel veeleer in de economische sfeer toepassing zal krijgen.

Het tweede lid is niet overtuigd, omdat men dat argument altijd heeft aangehaald om verschillen in de wettelijke regeling te vermijden. Nu de Economische Unie op Europees niveau bestaat, stellen we vast dat er tussen de landen verschillen bestaan in regelgeving,

différences entre les réglementations des divers pays, et que ces différences ne mettent manifestement pas pour autant en péril l'Union économique européenne.

Un membre contredit cette thèse. L'Union économique et monétaire belge n'a pas disparu, elle a fusionné pour certains aspects dans un ensemble plus grand.

Le premier intervenant estime, comme le second, que grâce à la mise en place de l'Union monétaire, la Belgique est débarrassée de plusieurs obligations allant dans le sens de l'intégration, dont l'Europe se charge à présent. Les différences entre les États membres ne mettent pas l'Union monétaire en péril. Les différences qui existent à l'intérieur de la Belgique ne devraient dès lors normalement soulever aucune difficulté.

M. Coenraets rappelle que le droit européen règle les problèmes entre les États membres, il ne se soucie pas de la structure interne de chacun de ces États membres. Dès lors que l'on vit dans un État fédéral, avec des entités fédérées autonomes, il est clair que le principe d'Union économique conserve son sens, dans les limites de l'État lui-même.

Un autre membre ajoute que l'introduction de l'Union monétaire belge en Europe n'a pu se faire qu'à certaines conditions qu'il faudra continuer à remplir dans le futur. La Belgique sera toujours le point de référence. Tant que la dette publique belge existera, la Belgique subsistera.

Un membre déclare en tout cas ne pas pouvoir suivre la proposition de M. Coenraets. Se référer explicitement dans la loi spéciale aux pouvoirs implicites lui semble contraire à l'esprit de ce que doivent être les pouvoirs implicites. Tout ne doit pas être réglé dans la loi spéciale. Il fait une comparaison avec la compétence en matière de radiations ionisantes. Si l'État fédéral veut réaliser quelque chose dans une région, il se conforme aux plans décidés par cette région. Une région exerce le droit de l'environnement dans le cadre du droit belge. Si on constate que le droit civil doit être amélioré pour tenir compte d'exigences nouvelles en matière d'environnement, il suffit de modifier le code civil au niveau national.

M. Coenraets fait cependant remarquer qu'il peut y avoir un besoin spécifique pour telle communauté. Une solution fédérale, par définition, est une solution qui est applicable à l'ensemble des communautés et régions.

Le premier membre trouve qu'il n'y a pas vraiment de problème. L'article 544 du Code civil permet des dérogations légales, dans la mesure où les communautés et les régions ont la compétence d'en prévoir. Il estime que le régime actuel permettant implicitement

zonder dat dat blijkbaar de Europese Economische Unie in gevaar brengt.

Een lid spreekt dit standpunt tegen. De Belgische economische en monetaire unie is niet ter ziele gegaan, zij is in een groter geheel opgegaan, althans wat een aantal van haar aspecten betreft.

Het eerste lid meent, zoals het tweede lid heeft gezegd, dat het tot stand komen van de Europese Monetaire Unie België ontslaat van een aantal integrerende verplichtingen, vermits Europa ervoor zorgt. De verschillen tussen lidstaten brengen de Monetaire Unie niet in gevaar. Ook verschillen binnen België kunnen dus normaal geen probleem opleveren.

De heer Coenraets herinnert eraan dat het Europese recht de problemen tussen de lidstaten onderling regelt. Het heeft geen oog voor de interne structuur van elk van de lidstaten. Aangezien wij in een federale Staat leven met autonome deelgebieden, is het duidelijk dat het beginsel van de economische unie van kracht blijft binnen de grenzen van de Staat zelf.

Een ander lid voegt hieraan toe dat de introductie van de Belgische Monetaire Unie in Europa aan een aantal voorwaarden was verbonden, die in de toekomst moeten gevrijwaard blijven. België zal altijd het referentiepunt zijn. Zolang de Belgische staatschuld bestaat, zal België bestaan.

Een lid verklaart het voorstel van de heer Coenraets hoe dan ook niet te kunnen onderschrijven. In een bijzondere wet uitdrukkelijk verwijzen naar de impliciete bevoegdheden lijkt hem in te gaan tegen de geest van wat impliciete bevoegdheden zouden moeten zijn. De bijzondere wet hoeft niet alles te regelen. Het lid maakt een vergelijking met de bevoegdheid inzake ioniserende stralingen. Indien de federale Staat in een bepaald gewest, iets wil realiseren, legt hij zich neer bij de plannen van dat gewest. Een gewest oefent zijn bevoegdheden inzake milieurecht uit binnen het Belgische recht. Komt men tot de vaststelling dat het burgerlijk recht aan wijziging toe is om rekening te kunnen houden met nieuwe milieu-eisen, dan is het voldoende het Burgerlijk Wetboek op het nationale niveau te wijzigen.

De heer Coenraets merkt evenwel op dat er voor een bepaalde gemeenschap een specifieke behoefte kan ontstaan en een federale oplossing krijgt uiteraard toepassing op alle gemeenschappen en alle gewesten.

Het eerste lid heeft de indruk dat dit geen reëel probleem vormt. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek maakt wettelijke afwijkingen mogelijk, voor zover gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn om wettelijke afwijkingen in te voeren. Hij vindt

de déroger à une disposition du Code civil est un bon régime, si les compétences en la matière sont clairement définies, et si les choses se font dans le cadre de l'exercice de compétences explicites des communautés et des régions.

M. Coenraets distingue deux façons d'appréhender le droit civil. Soit on y voit des instruments permettant de régler des matières déterminées, c'est à dire un accessoire par rapport à une compétence principale, soit il constitue en soi une matière et se pose la question de savoir si elle est attribuée. L'ambiguïté vient du fait que la loi spéciale a considéré d'autres branches du droit, comme des blocs de compétences.

Le premier membre répond qu'il lui paraît impossible de considérer l'ensemble du Code civil comme une matière unique. Ce Code englobe des matières trop différentes.

#### 8.4. Conclusions de la commission

La commission n'estime pas nécessaire de préciser dans la loi spéciale la compétence de l'État fédéral en matière de Code civil, sans préjudice de l'exercice des compétences implicites par les communautés et régions.

### 9. Points de contact entre le droit de l'environnement et le droit judiciaire

#### 9.1. Question d'un sénateur (30 janvier 1997)

Une difficulté analogue se pose lorsqu'on veut accorder aux autorités régionales le droit de se constituer partie civile dans une affaire portant sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Doit-on le faire par une loi ou par un décret ?

#### 9.2. Réponse de M. Coenraets (30 janvier 1997)

S'agissant du droit judiciaire, il y a une compétence spécifique maintenue au bénéfice de l'autorité fédérale dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. La compétence régionale de même que la compétence communautaire va s'exercer par le biais des compétences implicites. On en a un exemple dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière de protection de la jeunesse où la Cour a admis que la Communauté française pouvait d'une manière marginale modifier les règles du Code judiciaire s'agissant de la procédure relative à la protection de la jeunesse.

Évidemment, il faut respecter les conditions d'application des compétences implicites (l'article 10 de la loi spéciale de 1980). À cet égard la jurisprudence de la Cour d'arbitrage se montre extrêmement restrictive. Pour exercer ces compétences il faut que :

— la matière se prête à un traitement différencié;

de huidige regeling waarin men impliciet kan afwijken van een bepaling van het Burgerlijk Wetboek een goede regeling op voorwaarde dat er duidelijke bevoegdheden voor bestaan en dat dit gebeurt in uitvoering van expliciete bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten.

De heer Coenraets ziet twee manieren om het burgerlijk recht te omschrijven. Ofwel reikt men een aantal instrumenten aan om bepaalde aangelegenheden te regelen, dat wil zeggen als bijzaak ten opzichte van een hoofdbevoegdheid, ofwel vormt het een aangelegenheid op zich en dan is het de vraag of het om een toegewezen bevoegdheid gaat. Die onduidelijkheid volgt uit het feit dat de bijzondere wet andere takken van het recht als gegroepeerde bevoegdheden ziet.

Het eerste lid antwoordt dat het hem onmogelijk lijkt om het hele Burgerlijk Wetboek als één materie te beschouwen. Daarvoor zitten er veel te uiteenlopende materies in.

#### 8.4. Besluit van de commissie

De commissie vindt het niet nodig om in de bijzondere wet te bepalen wat de bevoegdheden zijn van de federale Staat inzake het Burgerlijk Wetboek, onverminderd de impliciete bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

### 9. Raakpunten tussen het milieurecht en het procesrecht

#### 9.1. Vraag van een senator (30 januari 1997)

Een gelijkaardige moeilijkheid stelt zich wanneer men aan de gewestelijke overheden het recht wil toekennen zich burgerlijke partij te stellen in een zaak die betrekking heeft op het leefmilieu of de ruimtelijke ordening. Moet dit gebeuren bij wet of bij decreet ?

#### 9.2. Antwoord van de heer Coenraets (30 januari 1997)

Wat het gerechtelijk recht betreft, wijst de bijzondere wet een specifieke bevoegdheid toe aan de federale overheid. Zowel de gewesten als de gemeenschappen kunnen hier slechts optreden middels de impliciete bevoegdheden. Men vindt hierover in de rechtspraak van het Arbitragehof een voorbeeld met betrekking tot de jeugdbescherming. Het Hof aanvaardde dat de Franse Gemeenschap de regels van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de jeugdbescherming op een marginale wijze kan wijzigen.

Hierbij moeten uiteraard de toepassingsvoorwaarden voor de impliciete bevoegdheden worden nageleefd. De rechtspraak van het Hof is op dit punt zeer restrictief. Om de impliciete bevoegdheden te kunnen uitoefenen, moet :

— de aangelegenheid een verschillende behandeling toelaten;

— l'intervention régionale soit nécessaire à l'exercice des compétences;

— l'impact de l'intervention régionale sur l'exercice de la compétence fédérale soit marginal.

La question se pose de savoir si, sur des points précis, une intervention régionale ne devrait pas être rendue possible, par exemple pour renforcer la protection de l'environnement. Sur ce point-là, la loi spéciale pourrait être amendée pour renforcer la compétence régionale.

### 9.3. Point de vue d'un membre (30 janvier 1997)

Le membre s'oppose à ce que les régions puissent modifier les procédures judiciaires par le biais des compétences implicites. Le système judiciaire est unitaire. La Cour de cassation veille à l'unité du droit.

Si les procédures judiciaires différaient entre les régions, la procédure en deviendrait plus compliquée, par exemple en ce qui concerne la connexité.

Il est vrai qu'il y a déjà des différences entre les procédures administratives, ce qui a des conséquences pour le contrôle de la légalité exercé par le Conseil d'État. Cela ne justifie cependant pas que cette diversification soit introduite également dans le droit judiciaire, ni dans les procédures pénales ou le droit de procédure administratif.

La question de savoir si quelqu'un peut se constituer partie civile dans une affaire doit être résolue à l'aide de l'article 63 du Code d'instruction pénale. Il incombe à la partie civile de démontrer qu'elle a un intérêt, c'est-à-dire qu'elle a subi un préjudice. C'est la règle générale qui s'applique.

### 9.4. Réplique de M. Coenraets (30 janvier 1997)

Il y a un consensus sur le maintien d'un droit de procédure unitaire.

Dans l'état actuel des choses, la Cour d'arbitrage admet toutefois que l'OVAM peut prendre des mesures administratives tendant à faire réparer le dommage environnemental, sans le moindre contrôle juridictionnel. Pourquoi faut-il alors exclure la possibilité pour les régions de prévoir une règle de procédure très spécifique permettant à un pouvoir public de se constituer partie civile devant un juge, ce qui donnerait plus de garanties aux justiciables ?

### 9.5. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 9.5.1. Observations de M. Coenraets

Le point litigieux prend appui sur la question de la constitution de partie civile d'une région dans le cadre

— het gewestelijk optreden noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden;

— de impact van het gewestelijke optreden op de uitoefening van de federale bevoegdheid marginaal zijn.

De vraag rijst of een gewestelijk optreden op welbepaalde punten niet mogelijk zou moeten zijn, bijvoorbeeld om het leefmilieu beter te beschermen. Op dit punt zou de bijzondere wet kunnen worden geamendeerd om de gewestbevoegdheid te versterken.

### 9.3. Standpunt van een lid (30 januari 1997)

Een lid verzet zich ertegen dat de gewesten middels hun impliciete bevoegdheden gerechtelijke procedures zouden kunnen wijzigen. Het rechtssysteem is per slot van rekening unitair en vindt in het Hof van Cassatie een sluitstuk dat waakt over de rechtseenheid.

Indien de gerechtelijke procedures verschillen van gewest tot gewest, zou dit de complexiteit van de rechtsgang sterk doen toenemen. Men denke maar aan de samenhang.

Weliswaar verschillen de administratieve procedures reeds, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de wettelijkheidstoetsing die de Raad van State verricht. Dit verantwoordt evenwel niet dat die diversificatie ook in het procesrecht wordt doorgevoerd, — noch in het gerechtelijk recht of het strafprocesrecht, noch in het administratief procedurerecht.

De vraag of iemand zich burgerlijke partij kan stellen, moet worden beantwoord aan de hand van artikel 63 van het Wetboek van strafvordering. De burgerlijke partij moet aantonen dat zij een belang heeft, dat wil zeggen dat zij schade geleden heeft. Dat is de algemene regel.

### 9.4. Repliek van de heer Coenraets (30 januari 1997)

Er bestaat een consensus over het behoud van een unitair procedurerecht.

Het Arbitragehof laat echter toe dat OVAM administratieve maatregelen kan nemen om milieuschade te herstellen, zonder dat daarop jurisdictionele controle wordt uitgeoefend. Waarom moet men dan de mogelijkheid uitsluiten dat de gewesten een zeer specifieke proceduremaatregel uitvaardigen die een publieke overheid toelaat zich burgerlijke partij te stellen voor een rechter, hetgeen de rechtsonderhorigen toch meer waarborgen zou geven ?

### 9.5. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 9.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het twistpunt vindt zijn oorsprong in het feit dat een gewest zich in het kader van een gerechtelijke

d'une procédure judiciaire, en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire. La question a déjà été examinée dans le cadre de l'aménagement du territoire et urbanisme et la commission a conclu qu'il était important de modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles pour permettre aux régions de se constituer partie civile dans les procédures mettant en jeu les règles urbanistiques ou environnementales.

Le débat a été élargi ici à la question de savoir s'il ne faut pas permettre aux communautés et régions d'intervenir plus largement dans la définition des règles de procédure civile. Un consensus s'était dégagé au sein de la commission sur le maintien d'un droit de procédure unitaire, pour des raisons évidentes de cohérence. Il serait difficilement justifiable qu'une procédure d'appel soit organisée au nord du pays et non au sud.

#### *9.6. Conclusions de la commission*

La commission est d'avis qu'il convient, d'une part, de modifier la loi spéciale pour permettre aux régions de se constituer partie civile dans les procédures mettant en jeu des règles urbanistiques ou environnementales, et, d'autre part, de maintenir un droit de procédure civile unitaire pour l'ensemble du pays.

procedure burgerlijke partij kan stellen in zaken van leefmilieu of ruimtelijke ordening. Dit punt is reeds behandeld in het kader van de ruimtelijke ordening en stedenbouw. De commissie heeft toen besloten dat het belangrijk was de BWHI te wijzigen om de gewesten de kans te bieden zich burgerlijke partij te stellen in procedures over stedenbouwkundige en milieuregels.

Hier is het debat verruimd tot de vraag of men de gemeenschappen en de gewesten niet moet toestaan op te treden bij het bepalen van de regels van het burgerlijk procesrecht. Om duidelijke redenen van samenhang is de commissie het eens geworden om het procesrecht unitair te behouden. Het valt nauwelijks te verantwoorden dat in het noorden van het land een beroepsprocedure mogelijk is en in het zuiden niet.

#### *9.6. Besluit van de commissie*

De commissie meent dat enerzijds de bijzondere wet gewijzigd dient te worden opdat de gewesten zich burgerlijke partij kunnen stellen in procedures over stedenbouwkundige of milieuregels en dat anderzijds een eenvormig burgerlijk procesrecht voor het hele land behouden dient te blijven.

**SECTION 3  
LA RÉNOVATION RURALE ET  
LA CONSERVATION DE LA NATURE**

**Article 6, § 1<sup>er</sup> III, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour)

III. En ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature :

1<sup>o</sup> le remembrement des biens ruraux et la rénovation rurale;

2<sup>o</sup> la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles;

3<sup>o</sup> les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes;

4<sup>o</sup> les forêts;

5<sup>o</sup> la chasse, à l'exception de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes de chasse, et la tenderie;

6<sup>o</sup> la pêche fluviale;

7<sup>o</sup> la pisciculture;

8<sup>o</sup> l'hydraulique agricole et les cours d'eau non navigables (en ce compris leurs berges);

9<sup>o</sup> le démergement;

10<sup>o</sup> les polders et les wateringues.

**A. Analyse générale**

(Note de M. Coenraets du 2 septembre 1996)

Les critères retenus par le législateur pour identifier les compétences dévolues aux régions en cette matière sont variés. On retrouve en effet les objectifs à réaliser (comme la protection de la nature), les zones territoriales (comme les zones d'espaces verts) et les activités (comme la chasse).

Notons toutefois que la Cour d'arbitrage dans son arrêt n<sup>o</sup> 1/89 critique une définition des compétences par objectifs. D'après la Cour, l'objectif d'une norme ne permet pas de déterminer si celle-ci entre dans la compétence du législateur dont elle émane.

La protection et la conservation de la nature autorisent le législateur régional, à l'exclusion de tout autre, à prendre des mesures de lutte contre les maladies des

**AFDELING 3  
LANDINRICHTING  
EN NATUURBEHOUD**

**Artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor)

III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft :

1<sup>o</sup> de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;

2<sup>o</sup> de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;

3<sup>o</sup> de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;

4<sup>o</sup> de bossen;

5<sup>o</sup> de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;

6<sup>o</sup> de visvangst;

7<sup>o</sup> de visteelt;

8<sup>o</sup> de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermen;

9<sup>o</sup> de ontwatering;

10<sup>o</sup> de polders en wateringen.

**A. Algemene toelichting**

(Uit de nota van de heer Coenraets van 2 september 1996)

De criteria die de wetgever hanteert om de bevoegdheden te bepalen die in deze aangelegenheid aan de gewesten worden toegewezen, zijn zeer uiteenlopend. Daartoe horen onder andere het te bereiken doel (zoals de natuurbescherming), de territoriale zones (zoals de groengebieden) en de activiteiten (zoals de jacht).

Opgemerkt zij evenwel dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 1/89 kritiek heeft op een afbakening van de bevoegdheden volgens het te bereiken doel. Volgens het Hof staat de doelstelling van een norm uit zichzelf niet toe te bepalen of de norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat.

De gewestelijke wetgever die voor natuurbescherming en natuurbehoud bevoegd is, is met uitsluiting van iedere andere ertoe gemachtigd maatregelen te

animaux vivant à l'état sauvage. Le législateur fédéral est cependant compétent pour prendre des dispositions organisant la lutte contre les maladies des animaux ou la prévention de ces maladies sauf dans la mesure où ces dispositions s'appliquent également aux animaux vivant à l'état sauvage.

Les exceptions à la compétence des régions ne remettent pas en cause l'homogénéité de ces compétences régionales.

Si les régions sont compétentes pour régler la protection et la conservation de la nature, la loi spéciale prévoit que c'est l'État fédéral qui est compétent en matière d'importation, d'exportation et de transit des espèces végétales non indigènes et leurs dépouilles.

## B. Points en discussion

### **1. Proposition de regrouper la rubrique «la conservation de la nature» sous la rubrique «l'environnement»**

#### *1.1. Observation de M. Coenraets (6 février 1997)*

Dans son arrêt n° 1/89, la Cour d'arbitrage précise la notion de la conservation de la nature. Il s'agit de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air.

Au vu de cette définition, on peut se demander s'il n'est pas opportun de regrouper cette rubrique sous le verbe «protection de l'environnement» (LSRI, article 6, § 1<sup>er</sup>, II), car les préoccupations qui surgissent au travers de ce concept sont assez proches de la protection de l'environnement.

#### *1.2. Discussion finale (19 mars 1999)*

##### *1.2.1. Observations de M. Coenraets*

Ce point ne touche pas aux règles de répartition de compétences. Il porte sur une question de présentation du texte de la loi spéciale. Il est suggéré de regrouper en une seule rubrique la conservation de la nature et l'environnement, les aspects développés sous ces deux rubriques étant fortement liés.

#### *1.3. Conclusions de la commission*

La commission approuve cette proposition de rationalisation du texte de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren. De federale wetgever is evenwel bevoegd voor de organisatie van de bestrijding van ziekten bij dieren of van de voorkoming van die ziekten, behalve wanneer die bepalingen ook van toepassing zijn op in het wild levende dieren.

De uitzonderingen op de bevoegdheid van de gewesten tasten de homogeniteit van die gewestbevoegdheden niet aan.

Hoewel de gewesten bevoegd zijn voor de natuurbescherming en het natuurbehoud bepaalt de bijzondere wet dat de federale overheid bevoegd is voor de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten alsook van uitheemse diersoorten en hun kringen.

## B. Discussiepunten

### **1. «Voorstel om natuurbehoud» onder te brengen bij «leefmilieu»**

#### *1.1. Opmerking van de heer Coenraets (6 februari 1997)*

In het arrest nr. 1/89 geeft het Arbitragehof een omschrijving van het begrip natuurbehoud. Het gaat om het behoud van het karakter, de diversiteit en de integriteit van de natuurlijke omgeving door maatregelen ter bescherming van fauna en flora, hun gemeenschappen en hun leefgebieden alsmede van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht.

Volgens de heer Coenraets rijst de vraag of het, gelet op deze omschrijving, niet aangewezen is de rubriek «natuurbehoud» onder te brengen in de rubriek «leefmilieu» (artikel 6, § 1, II), aangezien de doelstellingen die met dit begrip worden nagestreefd, nauw aanleunen bij het leefmilieu.

#### *1.2. Eindbespreking (19 maart 1999)*

##### *1.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Dit punt houdt geen verband met de regels inzake bevoegdheidsverdeling. Het gaat alleen om de presentatie van de tekst van de bijzondere wet. Er wordt voorgesteld om natuurbehoud en leefmilieu in één rubriek onder te brengen omdat de aspecten die onder deze rubrieken worden behandeld, onderling sterk verweven zijn.

#### *1.3. Besluit van de commissie*

De commissie stemt in met dit voorstel van rationalisering van de tekst van de bijzondere wet.

## 2. *La santé des animaux vivant à l'état sauvage*

### 2.1. *Observation de M. Coenraets (6 février 1997)*

La répartition des compétences en matière de protection de la santé des animaux donne lieu à des doubles emplois.

La protection et la conservation de la nature autorisent le législateur régional, à l'exclusion de tout autre, à prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage. Le législateur fédéral est cependant compétent pour prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux ou la prévention de ces maladies, sauf dans la mesure où ces dispositions s'appliquent également aux animaux vivant à l'état sauvage.

Faut-il maintenir ce découpage des compétences ?

### 2.2. *Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Le bien-être des animaux est de compétence fédérale ainsi que l'importation et l'exportation de ceux-ci. Or, la conservation de la nature, en ce compris de la faune, est de compétence régionale. Afin d'atteindre une plus grande cohérence, une procédure d'association entre l'État et les régions devrait être envisagée.

### 2.3. *Discussion finale (19 mars 1999)*

#### 2.3.1. *Observations de M. Coenraets*

Les compétences relatives à la santé des animaux vivant à l'état sauvage sont partagées entre l'autorité fédérale et la région. La question est de savoir s'il faut maintenir ce partage. Le législateur fédéral est compétent pour prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux ou la prévention de celles-ci, sauf dans la mesure où ces dispositions s'appliquent également aux animaux vivant à l'état sauvage. On peut ici entrer dans des discussions sur le point de savoir si un animal vit ou non à l'état sauvage. Le gouvernement wallon propose d'inscrire dans la loi spéciale une procédure d'association entre l'État et les régions.

#### 2.3.2. *Discussion*

Un membre observe qu'on peut s'engager dans une discussion interminable quant à savoir ce qu'il faut entendre par « animaux à l'état sauvage ». Le gibier est bien identifié, mais pas les animaux que l'on ne chasse pas, à savoir, par exemple, les animaux domestiques qui deviennent sauvages. Les animaux ne s'arrêtent pas aux frontières linguistiques. On ne peut donc régler cela que par une bonne coopération. La santé des animaux relève du ministère de l'Agriculture, mais il y a aussi d'autres aspects tels que le contrôle vétérinaire,

## 2. *Bescherming van de diergezondheid*

### 2.1. *Opmerking van de heer Coenraets (6 februari 1997)*

De bevoegdheidsverdeling inzake de bescherming van de diergezondheid leidt tot overlappingsen.

De gewestelijke wetgever is met uitsluiting van iedere andere ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren. De federale wetgever is evenwel bevoegd voor de organisatie van de bestrijding van ziekten bij dieren of van de voorkoming van die ziekten, behalve wanneer die bepalingen ook van toepassing zijn op in het wild levende dieren.

Moet men deze bevoegdheidsverdeling behouden ?

### 2.2. *Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

Het welzijn van de dieren valt onder de federale bevoegdheid. Dat geldt eveneens voor de invoer en de uitvoer van dieren. Daartegenover staat dat het gewest bevoegd is voor het natuurbehoud met inbegrip van de fauna. Om op dit punt tot een betere samenhang te komen dient er een procedure van betrokkenheid tussen de Staat en de gewesten gepland te worden.

### 2.3. *Eindbespreking (19 maart 1999)*

#### 2.3.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De bevoegdheid inzake de gezondheid van in het wild levende dieren is verdeeld over de federale overheid en het gewest. De vraag is of deze verdeling behouden moet blijven. De federale wetgever is bevoegd voor de maatregelen inzake de bestrijding van ziekten bij dieren of van de voorkoming van die ziekten, behalve wanneer die bepalingen ook van toepassing zijn op in het wild levende dieren. Men kan altijd discussiëren over de vraag of een dier al dan niet in het wild leeft. De Waalse regering stelt voor een procedure van betrokkenheid tussen de Staat en de gewesten in de bijzondere wet op te nemen.

#### 2.3.2. *Bespreking*

Een lid wijst erop dat eindeloos kan gediscussieerd worden over de vraag wat moet worden verstaan onder een « in het wild levend dier ». Wat « wild » is staat precies vast, maar dat geldt niet voor dieren waarop niet wordt gejaagd, bijvoorbeeld huisdieren die wild worden. Dieren stoppen niet voor taalgrenzen. Het probleem kan dus alleen door een goede samenwerking geregeld worden. De gezondheid van dieren behoort tot de bevoegdheden van de minister van Landbouw, maar er zijn ook andere aspecten



la santé publique, la qualité des aliments. L'important est de veiller à une bonne coordination des mesures.

Un membre demande quelle est la différence entre une procédure d'association et un accord de coopération.

M. Coenraets répond que la procédure d'association signifie que l'autorité fédérale doit faire participer les régions au processus décisionnel, avant de prendre une décision. Elle conserve toutefois le dernier mot, ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'un accord de coopération, lequel implique une décision conjointe. La formule de l'association va donc moins loin que l'accord de coopération.

### **3. Protection des espèces végétales et animales croissant et vivant à l'état sauvage**

*3.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling:*

Si les régions sont compétentes pour régler la protection et la conservation de la nature, la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit que c'est l'État fédéral qui est compétent en matière d'importation, d'exportation et de transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

En ce qui concerne les espèces végétales et animales sauvages qui bénéficient d'un statut protégé sur le plan international, l'aspect du commerce ne prime pas: l'impact sur le cadre général de l'Union économique et monétaire et l'atteinte à la libre circulation des biens est marginal. Vu la nécessité de connaissances spécialisées et le rôle joué par des motifs écologiques et éthiques, la compétence de contrôle sur ces espèces protégées devrait être exercée par les instances régionales compétentes.

Compléter l'article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'alinéa suivant:

«Cependant les régions ont pleine compétence pour mettre à exécution la protection des espèces végétales et animales croissant et vivant à l'état sauvage qui figurent dans les listes fixées par ou en vertu d'un acte supranational ou international.»

#### *3.2. Point de vue d'un membre (6 février 1997)*

Cela pose peut-être un problème pratique dans la mesure où le contrôle d'importations illégales de ces espèces se fait aux frontières, ce qui peut justifier le maintien de la compétence dans le giron de l'autorité fédérale.

zoals de veterinaire controle, de volksgezondheid, de kwaliteit van voedingswaren. Belangrijk is dat de maatregelen goed worden gecoördineerd.

Een lid wil weten wat het verschil is tussen een procedure van betrokkenheid en een samenwerkingsakkoord.

De heer Coenraets antwoordt dat de procedure van betrokkenheid betekent dat de federale overheid de gewesten bij het besluitvormingsproces moet betrekken alvorens een beslissing te nemen. Ze behoudt evenwel het laatste woord, wat niet het geval is in het raam van een samenwerkingsakkoord, waarbij een gezamenlijke beslissing nodig is. De formule van de betrokkenheid gaat dus minder ver dan het samenwerkingsakkoord.

### **3. De natuurlijke in het wild voorkomende planten- en diersoorten**

*3.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling:*

Hoewel de gewesten bevoegd zijn voor de natuurbescherming en het natuurbehoud bepaalt de bijzondere wet dat de federale overheid bevoegd is voor de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten alsook van uitheemse diersoorten en hun krenten.

Als het gaat om wilde dieren en wilde planten die internationaalrechtelijk een beschermd statuut hebben verkregen, dan primeert het handelsaspect niet: de impact op het algemeen kader van de Economische en Monetaire Unie en de versterking van het vrij verkeer van goederen zijn marginaal. Aangezien het een specialistische kennis betreft en ecologische en ethische motieven spelen, kan de controlebevoegdheid op deze beschermde soorten beter uitgeoefend worden door de bevoegde gewestelijke instanties.

Artikel 6, § 1, III, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden aangevuld met een tweede lid, luidende:

«De gewesten zijn evenwel volledig bevoegd om uitvoering te geven aan de bescherming van de natuurlijke in het wild voorkomende planten- en diersoorten die opgenomen werden op de lijsten vastgesteld door of krachtens supra- of internationale akte.»

#### *3.2. Standpunt van een lid (6 februari 1997)*

Dit kan een praktisch probleem vormen in de mate waarin de controle op de illegale invoer van die soorten wordt verricht aan de landsgrenzen. Daardoor kan het behoud van de federale bevoegdheid in deze aangelegenheid gerechtvaardigd worden.

*3.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On peut se rallier à la proposition de la Communauté flamande. Depuis les réformes institutionnelles de 1993, la nouvelle configuration des compétences internationales des communautés et des régions les rendent, en effet, pleinement responsables de la transposition et du respect des normes internationales dans le cadre de leur ordre juridique.

*3.4. Observation d'un membre (5 février 1998)*

Que ce passe-t-il si les régions ne respectent pas les obligations internationales? On peut bien recourir au droit de substitution pour la transposition du droit international, mais comment ces compétences seront exercées?

*3.5. Discussion finale (18 mars 1999)*

*3.5.1. Observations de M. Coenraets*

La Communauté flamande suggère de rendre les régions compétentes pour la protection des espèces végétales et animales croissant et vivant à l'état sauvage. Deux objections sont formulées à l'encontre de cette proposition.

En premier lieu, qu'en est-il du contrôle des importations illégales qui s'effectue aux frontières? Qui exercera ce contrôle si la matière est régionalisée? C'est une question judiciaire.

Ensuite, que se passe-t-il si les régions n'observent pas les règles auxquelles la Belgique a souscrit dans le cadre de traités internationaux? Cette question est moins pertinente car la réponse se trouve à l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980: une procédure de substitution en cas de condamnation de la Belgique pour manquement d'une communauté ou région aux obligations internationales a été prévue.

*3.5.2. Discussion*

Un membre pense aussi que le problème du contrôle aux frontières s'oppose à l'idée d'une régionalisation totale.

Un membre demande quelle importance peut encore avoir ce contrôle aux frontières, depuis qu'on l'a supprimé en grande partie.

M. Coenraets répond que le contrôle est supprimé en ce qui concerne les ressortissants de l'espace Schengen mais pas pour les atterrissages d'avions en provenance d'Amérique latine ou d'Afrique. Or, c'est précisément de ces pays-là que proviennent la plupart de ces espèces végétales ou animales.

*3.3. Standpunt van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

De heer Coenraets gaat akkoord met het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap. Sinds de hervorming van de instellingen van 1993 en de nieuwe ordening van de internationale bevoegdheden hebben de gemeenschappen en de gewesten immers volle verantwoordelijkheid verkregen voor de omzetting en de naleving van de internationale normen in hun rechtsorde.

*3.4. Opmerking van een lid (5 februari 1998)*

Wat gebeurt er indien de gewesten in gebreke blijven bij het naleven van internationale verplichtingen? Dan kan wel het substitutierecht worden toegepast wat betreft de omzetting van het internationale recht, maar hoe gaan die bevoegdheden dan worden uitgeoefend?

*3.5. Eindbespreking (18 maart 1999)*

*3.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor de gewesten bevoegd te maken voor de bescherming van de natuurlijke, in het wild voorkomende planten en diersoorten. Tegen dit voorstel worden twee bezwaren aangevoerd.

Hoe moet het, ten eerste, met de grenscontrole op illegale import? Wie zal deze controle uitvoeren als deze materie wordt overgeheveld naar de gewesten? Het is een netelige kwestie.

Wat gebeurt er wanneer de gewesten zich niet houden aan de regels waartoe België zich verbonden heeft in het kader van de internationale verdragen? Deze vraag is minder pertinent, want het antwoord is te vinden in artikel 16, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: er is voorzien in een substitutieprocedure ingeval België veroordeeld wordt voor niet-naleving van een internationale verplichting door een gemeenschap of een gewest.

*3.5.2. Bespreking*

Een lid meent ook dat het probleem van de grenscontrole de mogelijkheid van een volledige regionalisering in de weg staat.

Een lid vraagt in welke mate die controle aan de landsgrenzen nog belangrijk is, vermits deze grotendeels afgeschaft is in het Europese kader.

De heer Coenraets antwoordt dat de controle is afgeschaft voor Schengen-burgers maar niet voor landingen van vliegtuigen uit Zuid-Amerika of Afrika. De meeste planten- en diersoorten zijn uit deze landen afkomstig.

### 3.6. *Conclusions de la commission*

Vu le problème du contrôle aux frontières, la commission pense que la matière ne peut être complètement régionalisée. Elle opte donc pour le maintien de la situation actuelle.

## 4. *La forêt, en ce compris la culture, l'exploitation et la production dans les forêts*

### 4.1. *Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

L'article 42 du décret forestier prévoit que le gouvernement flamand fixe la procédure d'agrément du matériel de base pour la production de matériel forestier de reproduction.

Par ailleurs, le Conseil d'État, dans son avis L. 19705/VR/8 du 4 juillet 1991, a affirmé que la réglementation en matière de matériel forestier de reproduction continuait à appartenir à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

S'agissant d'une pure matière de sylviculture pour laquelle les régions sont compétentes, une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles s'impose.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 est remplacé par le texte suivant :

«4<sup>o</sup> Les forêts, en ce compris la culture, l'exploitation et la production dans les forêts»

### 4.2. *Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On peut suivre la proposition relative à la culture, à l'exploitation et la production dans les forêts, matières qui sont directement liées à la préservation des domaines boisés.

### 4.3. *Discussion finale (19 et 24 mars 1999)*

#### 4.3.1. *Observations de M. Coenraets*

La proposition faite vise à permettre aux régions, déjà compétentes en matière de forêts, de régler plus spécifiquement les aspects relatifs à la culture, à l'exploitation et la production dans les forêts. C'est la conséquence d'un avis du Conseil d'État qui semblait indiquer que la répartition des compétences n'était pas très claire et que ces aspects demeureraient apparemment de la compétence résiduelle de l'État fédéral.

### 3.6. *Besluit van de commissie*

Gezien het probleem van de grenscontrole, meent de commissie dat deze materie niet volledig geregio-naliseerd kan worden. Zij wil dus het de huidige toe-stand behouden.

## 4. *De teelt, exploitatie en de productie in het bos*

### 4.1. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Ge-meenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Artikel 42 van het bosdecreet stelt dat de Vlaamse regering de procedure tot erkenning van uitgangsmateriaal voor de productie van bosbouwkundig teelt-materiaal bepaalt.

Anderzijds bepaalt de Raad van State in zijn advies L. 19.705/VR/8 van 4 juli 1991 dat de reglementering inzake bosbouwkundig teeltmateriaal tot de resi-duaire bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren.

Daar het hier een zuiver bosbouwkundige aangele-genheid betreft waarvoor de gewesten bevoegd zijn, is een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vereist.

Artikel 6, § 1, III, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gewijzigd als volgt :

«4<sup>o</sup> De bossen met inbegrip van de teelt, de exploi-tatie en de productie in het bos»

### 4.2. *Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Men kan instemmen met het voorstel betreffende de teelt, de exploitatie en de productie in het bos aan-gezien deze materie rechtstreeks verbonden is met de bescherming van de bosgebieden.

### 4.3. *Eindbespreking (19 en 24 maart 1999)*

#### 4.3.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

Dit voorstel heeft tot doel de gewesten, die al bevoegd zijn voor de bossen, toe te staan de aspecten in verband met teelt, exploitatie en productie in het bos meer specifiek te regelen. Het is er gekomen na een advies van de Raad van State dat leek te suggere-ren dat de bevoegdheidsverdeling niet duidelijk is en dat deze aspecten tot de restbevoegdheid van de fede-rale overheid leken te behoren.

#### 4.4. Conclusion de la commission

### 5. La protection des oiseaux, en ce compris la tenderie et la détention d'oiseaux

5.1. Note du ministère de la Communauté flamande — *Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Le Conseil d'État estime que la Communauté flamande n'est pas compétente pour adopter des règles relatives à la tenderie, mais que cette matière continue à faire partie des compétences résiduelles de l'État fédéral. Une telle réglementation existe néanmoins en Région flamande depuis 1981. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, une adaptation de la loi spéciale de réformes institutionnelles s'impose.

À l'article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, les mots «la tenderie» sont remplacés par les mots «la protection des oiseaux, en ce compris la tenderie et la détention d'oiseaux».

5.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)

D'accord (voyez: J.F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, pp. 183 et suivantes).

5.3. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 5.3.1. Observations de M. Coenraets

La tenderie et la détention des oiseaux forment un sujet sensible. Le Conseil d'État considère que cette matière ne relève pas de la compétence des régions mais est une compétence résiduelle de l'État fédéral. La situation doit être clarifiée. Il paraît naturel que l'autorité compétente en matière de protection des oiseaux le soit également en matière de tenderie et de détention d'oiseaux. Comment protéger les oiseaux sans cela? C'est l'objet de la jurisprudence du Conseil d'État qui a annulé régulièrement des dispositions prises par le gouvernement wallon, mais pour des problèmes de transposition du droit international. Il paraît sain que cette compétence devienne régionale, pour des raisons de cohérence. Il en va de même pour la chasse.

#### 5.3.2. Discussion

Un membre fait remarquer qu'il s'agit en l'espèce d'une interprétation singulière du Conseil d'État. La région est compétente en matière de tenderie, mais uniquement pour ce qui est de la capture des oiseaux. Elle n'est plus compétente, pour ce qui se passe après la capture. On peut introduire la tenderie, mais si l'on n'a pas vu que les oiseaux sont capturés, on ne peut

#### 4.4. Besluit van de commissie

### 5. De vogelbescherming met inbegrip van de vogelvangst en de vogelhouderij

5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — *Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De Raad van State is van oordeel dat het Vlaams Gewest niet bevoegd is om regelen te treffen met betrekking tot de vogelhouderij, maar dat deze aangelegenheid tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren. Niettemin bestaat in het Vlaams Gewest sinds 1981 een dergelijke regeling. In het belang van de rechtszekerheid is een aanpassing van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vereist.

In artikel 6, § 1, III, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt het woord «vogelvangst» vervangen door de woorden «vogelbescherming met inbegrip van de vogelvangst en de vogelhouderij».

5.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)

Akkoord (zie J.F. Neuray, *Principes de droit de l'environnement*, Brussel, Story-Scientia, 1995, blz. 183 en volgende).

5.3. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 5.3.1. Opmerking van de heer Coenraets

Vogelvangst en vogelhouderij zijn een gevoelig onderwerp. De Raad van State is van oordeel dat deze materie niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, maar een restbevoegdheid van de federale Staat is. De situatie moet worden opgeklaard. Het lijkt logisch dat de overheid die bevoegd is voor vogelbescherming, dat ook voor vogelvangst en vogelhouderij zou zijn. Hoe kan men anders vogels beschermen? Dat is het doel van de jurisprudentie van de Raad van State die de bepalingen van de Waalse regering geregeld vernietigt maar dan vanwege problemen rond de omzetting van internationaal recht. Omwille van de coherentie zou deze bevoegdheid naar de gewesten moeten gaan. Dat geldt ook voor de jacht.

#### 5.3.2. Bespreking

Een lid merkt op dat dit een eigenaardige interpretatie van de Raad van State is. Het gewest is bevoegd voor de vogelvangst, maar enkel wat het vangen betreft. Het gewest is niet meer bevoegd voor wat er gebeurt met de gevangen vogels. Men kan het vogelvangen verbieden, maar indien men niet gezien heeft dat vogels gevangen worden, kan men het houden

pas interdire la détention d'oiseaux qui vivent normalement en liberté dans la nature.

M. Coenraets confirme: la région peut protéger les oiseaux tant qu'ils volent. Une fois qu'ils sont en cage, c'est l'autorité fédérale qui règle la question, aussi bizarre que cela paraisse.

Un membre observe que ces oiseaux peuvent être mis en cage à l'étranger, par exemple en Pologne, mais le problème se pose une fois que ces oiseaux doivent être transportés.

Les régions ont décrété que le transport d'oiseaux vivants ou morts sur leur territoire était interdit. Autrement dit, on peut les manger à Bruxelles, mais ils ne peuvent pas y être amenés. Ils faudrait en effet qu'ils transitent par les territoires de Flandre ou de Wallonie où leur transfert est interdit. Ce qui est autorisé dans une région est contrecarré par des mesures qui ont été prises dans une autre région. Si la commission en déduit que cette matière doit rester régionalisée, le problème subsistera.

M. Coenraets remarque qu'on peut régionaliser avec un accord de coopération obligatoire à la clef. Mais cela ne simplifie guère la structure fédérale de l'État.

Un membre pense qu'une régionalisation entière de la matière serait une bonne solution, bien qu'il y ait du pour et du contre.

Un autre membre n'est pas du tout de cet avis. Il signale que la tenderie fait l'objet d'un accord au niveau des régions, qui ont d'ailleurs déjà légiféré par décrets en cette matière. Quant à la protection et à la détention d'oiseaux, en ce compris leur élevage, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée à ce sujet. Le membre souhaite clairement que les deux aspects de cette question demeurent, du moins pour le moment, de la compétence fédérale et plus particulièrement de celle du ministre de l'Agriculture fédérale. Beaucoup de choses ne sont en effet pour l'instant pas réglées.

#### 5.4. Conclusions de la commission

Aucun consensus ne se dégage au sein de la commission quant à la proposition d'attribuer aux régions la compétence en matière de protection et détention des oiseaux.

### 6. Moyens de lutte contre les espèces indésirables

#### 6.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

La loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux et ses arrêtés d'application empêchent le

van vogels die normaal vrij rondvliegen niet verbieden.

De heer Coenraets bevestigt dit: het gewest kan vogels beschermen zolang ze vliegen. Zodra ze in een kooi zitten, neemt de federale overheid de zaak over, hoe bizar dat ook mag lijken.

Een lid wijst erop dat deze vogels ook in het buitenland gevangen kunnen zijn, bijvoorbeeld in Polen, maar dat het probleem rijst zodra ze vervoerd moeten worden.

De gewesten hebben bepaald dat het vervoer van levende of dode vogels over hun grondgebied verboden is. Men mag ze, met andere woorden, wel eten in Brussel, maar ze kunnen niet tot in Brussel raken. Dan moeten ze namelijk over het territorium van Vlaanderen of van Wallonië, waarover ze niet mogen getransfereerd worden. Wat mag in één gewest, wordt verhinderd door de maatregelen die men neemt in een ander gewest. Indien de commissie hieruit afleidt dat deze materie geregionaliseerd moet blijven, dan blijft ook het probleem bestaan.

De heer Coenraets merkt op dat men deze bevoegdheid kan regionaliseren met een verplicht samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht. Maar dat maakt de federale structuur van de Staat bepaald niet eenvoudiger.

Een lid meent dat de volledige regionalisering van deze materie een goede oplossing zou zijn, hoewel er voor- en nadelen aan verbonden zijn.

Een ander lid is het hier hoegenaamd niet mee eens. Hij wijst erop dat over vogelvangst een akkoord tussen de gewesten bestaat, die hierover ook al decreten hebben uitgevaardigd. Over de bescherming en het houden van vogels, met inbegrip van het kweken ervan, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich reeds uitgesproken. Het lid wil uitdrukkelijk dat beide aspecten van deze kwestie — minstens voorlopig — tot de federale bevoegdheid blijven behoren en meer bepaald tot die van de federale minister van Landbouw. Veel zaken zijn op het ogenblik immers nog niet geregeld.

#### 5.4. Besluit van de commissie

In de commissie is er geen consensus over het voorstel om de gewesten bevoegd te maken voor de vogelbescherming en de vogelhouderij.

### 6. Middelen om ongewenste soorten te bestrijden

#### 6.1. Nota van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

De wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen en de uitvoeringsbesluiten van deze

pouvoir régional de lutter contre certains animaux non indigènes échappés d'élevage (par exemple: ragondin, raton-laveur, etc.) et pouvant causer des dégâts à l'environnement. Pour le moins, il y a lieu de clarifier la situation en ce domaine (article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980).

## 6.2. Discussion finale (19 mars 1999)

### 6.2.1. Observations de M. Coenraets

Le gouvernement wallon attire l'attention sur le fait que la législation fédérale concernant la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux l'empêche de consacrer tous les moyens qu'il souhaiterait affecter à ce problème. Dès lors, le gouvernement wallon souhaiterait une clarification de la situation en faisant référence à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, III, 2<sup>o</sup>. Cette disposition est en réalité muette à l'égard de la lutte contre ces espèces indésirables. Le texte vise la protection et la conservation de la nature. La question est donc de savoir si la lutte contre les espèces indésirables fait partie de la protection et de la conservation de la nature.

## 6.3. Conclusions de la commission

La commission prend acte de ce problème auquel est confronté le gouvernement wallon.

wet verhinderen de gewestelijke overheid te strijden tegen uitheemse dieren die uit de kweek ontsnapt zijn (bijvoorbeeld de beverrat, de wasbeer, enz.) en die schadelijk kunnen zijn voor het milieu. Het is op zijn minst noodzakelijk de toestand op dat vlak te verduidelijken (artikel 6, § 1, III, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

## 6.2. Eindbespreking (19 maart 1999)

### 6.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Waalse regering wijst erop dat de federale wetgeving over de middelen om ongewenste soorten te bestrijden die schadelijk zijn voor planten en plantaardige producten, haar belet om alle middelen in te zetten die ze zou willen inzetten voor dit probleem. De Waalse regering wil deze situatie dan ook ophelderen met verwijzing naar artikel 6, § 1, III, 2<sup>o</sup>. Deze bepaling zegt in feite niets over de bestrijding van ongewenste soorten: de tekst gaat over de bescherming en het behoud van de natuur. De vraag is dus of de bestrijding van ongewenste soorten deel uitmaakt van de bescherming en het behoud van de natuur.

## 6.3. Besluit van de commissie

De commissie neemt kennis van het probleem waarmee de Waalse regering geconfronteerd wordt.

## SECTION 4. LE LOGEMENT

### *Article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980*

(Les régions sont compétentes pour)

Le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

#### A. Analyse générale

*Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

Les régions disposent d'une compétence très large en matière de logement.

La Cour d'arbitrage rappelait cette réalité dans son arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995 en ces termes :

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pris en exécution de l'article 39 de la Constitution, a transféré aux régions l'ensemble de la matière du logement.»

C'est donc l'ensemble de la politique du logement et de la police des habitations constituant un danger pour la salubrité publique qui est de compétence régionale.

Il n'y a pas de problème fondamental à signaler dans ce domaine de compétence.

Il faut toutefois remarquer que le législateur fédéral conserve en la matière une parcelle de compétence dans la mesure où lui seul est compétent pour légiférer en matière de baux à loyers. L'exercice des compétences régionales en matière de logement social implique donc à ce niveau la mise en œuvre des pouvoirs implicites pour pouvoir déroger au droit du bail.

#### B. Points en discussion

##### *1. Les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des habitations*

*1.1. Observation de M. Coenraets (6 février 1997)*

Une région peut-elle définir les normes d'habitabilité en ce qui concerne les logements ?

## AFDELING 4. HUISVESTING

### *Artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980*

(De gewesten zijn bevoegd voor)

De huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid.

#### A. Algemene toelichting

*Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

De gewesten beschikken over een zeer ruime bevoegdheid inzake huisvesting.

Het Arbitragehof herinnerde daaraan in zijn arrest nr. 36/95 van 25 april 1995 op de volgende manier :

«Bij artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat is aangenomen ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, is de aangelegenheid van de huisvesting in haar geheel naar de gewesten overgeheveld.»

Het gehele beleid inzake huisvesting en politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid is dus een gewestbevoegdheid.

In deze bevoegdheidssfeer rijzen er geen grote problemen.

Opgemerkt zij evenwel dat de federale wetgever een klein stukje bevoegdheid behoudt daar uitsluitend hij bevoegd is op het terrein van de huurovereenkomsten. De uitoefening van de gewestbevoegdheden inzake sociale huisvesting impliceert dus op dit niveau de uitoefening van impliciete bevoegdheden om te kunnen afwijken van de huurwetgeving.

#### B. Discussiepunten

##### *1. Normen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van de woningen*

*1.1. Opmerking van de heer Coenraets (6 februari 1997)*

Kan een gewest de normen inzake de bewoonbaarheid van de woningen vaststellen ?

Dans son avis sur le projet de loi «modifiant certaines dispositions en matière de baux» (Doc. Parl. Chambre, n° 717-1, 96/97, p. 24), le Conseil d'État estime que les régions peuvent effectivement fixer des normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements(1).

Aux termes de l'avis, cette compétence des régions ne porte, toutefois, pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale pour régler les relations contractuelles qui se nouent entre le preneur et le bailleur en cas de location d'un bien, y compris lorsque ces relations concernent un bien qui est affecté au logement du preneur. Le bail à loyer constitue, en effet, une matière relevant des compétences résiduelles de l'État.

Au titre de ses attributions en vue de régler la matière du bail à loyer, l'autorité fédérale est compétente pour imposer au bailleur des obligations relatives à l'état du bien loué, et notamment,

— d'une part, pour poser la règle selon laquelle le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité;

— et, d'autre part, pour limiter le pouvoir du juge d'apprécier le contenu de telles exigences, en arrêtant les conditions minimales de conformité d'un bien à celles-ci.

Le Conseil estime que pareilles dispositions ne méconnaissent pas la compétence des régions en matière de logement, puisqu'elles contiennent des règles de droit civil, propres aux relations entre le bailleur et le preneur, et autonomes par rapport aux dispositions que prennent ou que pourraient prendre les régions pour assurer la qualité des logements situés sur leur territoire. En outre, l'autorité fédérale n'entrave pas la mise en œuvre, par les régions, de leurs compétences en matière de logement, dès lors que, d'une part, elle se borne à imposer des exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des biens loués et à fixer seulement des conditions minimales de conformité d'un bien à ces exigences, et que, d'autre part, elle ne touche pas au régime des sanctions qui s'attachent à la méconnaissance des dispositions régionales, et notamment des sanctions de nature civile qu'il appartient au juge de prononcer, en application du droit commun, en cas de violation de ces dispositions.

(1) Voir, en ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés (Doc. CRB, A-174-1, 91/92, p. 17).

In zijn advies bij het wetsontwerp tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de huurovereenkomsten (Gedr. Stuk Kamer, nr. 717-1, 96/97, blz. 24) oordeelt de Raad van State dat de gewesten op grond van hun bevoegdheden inzake huisvesting inderdaad normen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van de woningen kunnen vaststellen(1).

Luidens het advies doet die gewestbevoegdheid evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om de contractuele betrekkingen tussen de huurder en de verhuurder bij de verhuur van een goed te regelen, ook wanneer die betrekkingen een goed betreffen dat bestemd is voor de huisvesting van de huurder. De huurovereenkomsten vormen immers een aangelegenheid die tot de restbevoegdheden van de Staat behoort.

De federale overheid is, op grond van haar bevoegdheid om de aangelegenheid van de huurovereenkomsten te regelen, bevoegd om de verhuurder verplichtingen op te leggen die verband houden met de staat van het gehuurde goed en inzonderheid,

— om te bepalen dat het gehuurde goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid;

— en om de bevoegdheid van de rechter te beperken om de inhoud van zulke vereisten te beoordelen, door de minimumvoorwaarden van overeenstemming van een goed met die vereisten te bepalen.

Zulke bepalingen zijn volgens de Raad niet strijdig met de bevoegdheid van de gewesten op het gebied van de huisvesting, daar ze burgerrechtelijke regels bevatten die eigen zijn aan de betrekkingen tussen de verhuurder en de huurder en die los staan van de bepalingen die de gewesten vaststellen of kunnen vaststellen om de kwaliteit van de op hun grondgebied gelegen woningen te waarborgen. Bovendien bemoeilijkt de federale overheid niet de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheden inzake huisvesting wanneer zij zich ertoe beperkt elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van de gehuurde goederen op te leggen en niet raakt aan de regeling inzake de straffen die worden gesteld indien de gewestbepalingen worden overschreden, inzonderheid de straffen van burgerrechtelijke aard die overeenkomstig het gemene recht door de rechter moeten worden uitgesproken indien die bepalingen worden geschonden.

(1) Zie in die zin ook het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp dat de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 15 juli 1993 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor gemeubelde woningen is geworden (Gedr. Stuk BHR, A-174-1, 91/92, blz. 17).



De l'avis de M. Coenraets, la question se pose de savoir :

— si, en l'absence de normes fédérales, les régions peuvent définir les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité;

— et si les normes générales définies au niveau fédéral permettent nécessairement aux régions d'exercer convenablement leurs compétences en matière de logement.

Ce problème est d'autant plus difficile à résoudre que les régions peuvent également aborder la matière des normes d'habitabilité à travers leur compétence en matière d'aménagement du territoire.

Ne faut-il pas clarifier la situation en transférant la compétence de définir les normes d'habitabilité? Ceci pourrait d'autant plus se justifier qu'il peut y avoir des spécificités régionales.

#### *1.2. Point de vue d'un membre (6 février 1997)*

En vertu de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, les régions définissent déjà les normes d'habitabilité. L'octroi des primes à la construction ou à la réhabilitation se fait en fonction de critères de superficie, d'isolation, etc.

#### *1.3. Observation de M. Coenraets (6 février 1997)*

Si la région subordonne au respect de certaines normes l'octroi de primes à la construction ou à la rénovation et si la rénovation se fait précisément dans la perspective de donner en location les habitations en question, on pourra arriver à des téléscopages. Il y a un risque que le respect des normes régionales aille à l'encontre de la législation fédérale. On aurait donc une construction réalisée avec des primes régionales mais qui par la suite ne pourrait pas être louée parce qu'elle ne respecte pas la loi fédérale.

Les normes d'habitabilité devraient être définies par les régions. La loi sur les baux à loyer régit les conditions du contrat entre le propriétaire et le locataire. Cela concerne le loyer, la durée, les obligations du locataire. Au-delà des modalités qui régissent les rapports entre le propriétaire et le locataire, la loi sur les baux à loyer s'intéresse cependant aussi à l'objet du contrat, d'où le conflit de compétences.

#### *1.4. Réplique de quelques membres (6 février 1997)*

— Il paraît fort difficile de dissocier les obligations du propriétaire et l'objet du contrat. Ces choses sont intimement liées. Le bailleur est obligé de mettre à la disposition du locataire un bien exempt de défauts et satisfaisant à des normes minimales d'habitabilité.

Volgens de heer Coenraets rijst de vraag :

— of de gewesten de normen inzake veiligheid, gezondheid en woonbaarheid van de woningen kunnen vaststellen indien de federale overheid geen minimumvoorwaarden heeft bepaald;

— en of de vaststelling van de minimumvoorwaarden door de federale overheid wel steeds voldoende ruimte laat aan de gewesten om hun bevoegdheid terzake uit te oefenen.

Het probleem is des te ingewikkelder doordat de gewesten de normen inzake woonbaarheid ook zouden kunnen vaststellen middels hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening.

Moet men de toestand niet verduidelijken door de bevoegdheid om de normen inzake woonbaarheid vast te stellen, aan de gewesten over te dragen? Dit is des te meer gerechtvaardigd doordat er gewestelijke verschillen kunnen bestaan.

#### *1.2. Standpunt van een lid (6 februari 1997)*

Krachtens hun bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening stellen de gewesten inderdaad reeds normen inzake woonbaarheid vast. De toekenning van bouw- of renovatiepremies is verbonden aan criteria zoals oppervlakte, isolatie, enz.

#### *1.3. Opmerking van de heer Coenraets (6 februari 1997)*

Indien een gewest de toekenning van die premies afhankelijk maakt van de naleving van bepaalde normen, en indien een woning wordt gebouwd of gerenoveerd om ze nadien te verhuren, kunnen zich blokkeringen voordoen. Het risico bestaat dat de gewestelijke normen strijdig zijn met de federale normen. Er zou dan een bouwwerk zijn dat werd gerealiseerd met gewestelijke premies maar naderhand niet kan worden verhuurd omdat de federale wet niet wordt nageleefd.

De normen inzake woonbaarheid moeten door de gewesten worden bepaald. De federale wetgever is bevoegd voor de huurwetgeving. De huurwet hoort de voorwaarden van de overeenkomst tussen huurder en verhuurder te regelen. Dat betreft de huurprijs, de duur van de overeenkomst, de wederzijdse verplichtingen, enz. Nu regelt de huurwet ook het voorwerp van de overeenkomst, waardoor een bevoegdheidsconflict ontstaat.

#### *1.4. Repliek van sommige leden (6 februari 1997)*

— Het lijkt moeilijk om de verplichtingen van de eigenaar en het voorwerp van de overeenkomst van elkaar te scheiden. De verhuurder moet immers aan de huurder een goed ter beschikking stellen dat vrij is van gebreken en voldoet aan minimale normen inzake woonbaarheid.

— Selon la nouvelle philosophie de la loi sur les baux à loyer, une habitation doit satisfaire à certains critères de qualité. Si nécessaire, le propriétaire de l'habitation doit effectuer les travaux nécessaires pour garantir cette qualité. Pourrait-on régler les choses à un autre niveau qu'au niveau fédéral ?

Si oui, on pourrait imposer, aux propriétaires, trois types d'obligations en fonction de la région dans laquelle l'habitation se trouve, avec toutes les conséquences de droit civil que cela entraînerait. La législation sur les baux à loyer prévoirait alors uniquement que les habitations données en location doivent satisfaire à des conditions minimales. Il appartiendrait aux régions de définir ces conditions.

La législation sur les baux à loyer est l'exemple type d'une législation relevant de la compétence résiduelle des autorités fédérales. La question est de savoir, en l'occurrence, jusqu'où va cette compétence résiduelle.

— La législation sur les baux à loyer prévoit des normes minimales et chaque région est libre d'édicter des normes supplémentaires. Il pourrait bien s'ensuivre un décalage entre les obligations des propriétaires des diverses régions. Toutefois, l'application des normes minimales n'a lieu qu'en vue de la mise en location du bien, laquelle est réglée par les pouvoirs publics fédéraux.

Il n'était question, dans l'ancienne loi sur les baux à loyer, que de « principes généraux », alors que, dans les textes modificatifs proposés, il est question de normes minimales.

— Dans la législation fédérale sur les baux à loyer, on a cherché un compromis entre la position juridique du propriétaire et celle du locataire. Il se pourrait qu'on impose, au niveau régional, des obligations supplémentaires qui ne tiendraient pas compte de l'équilibre existant.

N'est-il pas possible aux régions d'intervenir dans les matières fiscales et de mener ainsi une politique du logement, par exemple en imposant des conditions supplémentaires à remplir pour pouvoir bénéficier d'une réduction du taux hypothécaire ou de la TVA ?

#### 1.5. Réplique de M. Coenraets (6 février 1997)

Au sujet de cette dernière observation, il faut rappeler que la politique du crédit relève de la compétence fédérale.

#### 1.6. Discussion finale (19 mars 1999)

##### 1.6.1. Observations de M. Coenraets

La première observation concerne les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité qui ont donné lieu à un échange de vues assez important entre les membres de la commission. Le problème de la défini-

— Volgens de nieuwe invalshoek in de huurwet moet de woning aan een bepaalde kwaliteit voldoen. Desnoods moet de eigenaar van de woning daartoe de nodige werken verrichten. Kan men dat evenwel op een ander niveau dan het federale regelen ?

Indien ja, dan zou men drie soorten eigenaarsverplichtingen in het leven roepen, al naargelang het gewest waarin de woning gelegen is — met de civielrechtelijke gevolgen vandien. De huurwetgeving zou dan alleen voorschrijven dat de huurwoningen aan minimale vereisten moeten voldoen. De invulling van die vereisten zou moeten gebeuren door de gewesten.

De huurwetgeving is het typevoorbeeld van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Hier rijst de vraag hoe ver die residuaire bevoegdheid reikt.

— De huurwet bepaalt minimale normen, waarbij het ieder gewest vrij staat bijkomende normen uit te vaardigen. Er zal dus mogelijkerwijze wel een discrepantie ontstaan tussen de eigenaarsverplichtingen. De minimale normen zijn evenwel verbonden aan het te huur stellen van een goed, hetgeen door de federale overheid wordt geregeld.

De oude huurwet maakte enkel gewag van « algemene beginselen », de wijzigingen spreken over « de minimale normen ».

— De federale huurwetgeving streeft naar een vergelijk tussen de rechtspositie van de eigenaar en de huurder. Op gewestelijk niveau kunnen bijkomende verplichtingen worden opgelegd, die geen rekening houden met het bestaande evenwicht.

Kunnen de gewesten echter ook niet ingrijpen in fiscale aangelegenheden en zo een huisvestingsbeleid voeren, bijvoorbeeld door bijkomende voorwaarden op te leggen voor de toekenning van een vermindering van de hypothecaire rente of de BTW ?

#### 1.5. Repliek van de heer Coenraets (6 februari 1997)

Wat de laatste opmerking betreft, moet erop worden gewezen dat de kredietpolitiek een federale bevoegdheid is.

#### 1.6. Eindbespreking (19 maart 1999)

##### 1.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De eerste opmerking betreft de normen inzake veiligheid, gezondheid en woonbaarheid. In de commissie is het tot een vrij intense gedachtewisseling gekomen over de definitie van de normen van

tion de ces normes d'habitabilité s'est posé notamment lorsqu'il s'est agi de voter la loi Wathélet sur les baux à loyer, contenant des normes qui imposaient des standards de qualité pour pouvoir louer une habitation. L'intervention fédérale en la matière se heurte à une concurrence des régions, qui estiment elles aussi pouvoir définir ces mêmes normes d'habitabilité dans le cadre de la politique du logement, d'une part, et dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, d'autre part.

Dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi Wathélet, le Conseil d'État, section de législation, s'est prononcé en faveur d'une compétence de l'autorité fédérale en la matière. Se pose la question de savoir si, ce faisant, on ne prive pas les régions d'un aspect important de leurs compétences en matière de logement et d'urbanisme. Que l'on songe notamment au projet actuel du gouvernement bruxellois relatif au règlement régional d'urbanisme qui comporte dans l'un de ses titres un ensemble de dispositions relatives aux normes d'habitabilité. Lors des discussions en commission, il avait été relevé un risque d'antagonisme entre, d'une part, la législation sur les baux à loyer et, d'autre part, la définition de normes régionales. Ainsi, un permis d'urbanisme pourrait être conditionné par des normes régionales qui seraient différentes des normes définies au niveau fédéral. Le logement visé par un tel permis serait donc régulièrement construit, mais il ne pourrait être donné en location dans la mesure où les normes imposées dans le cadre du permis d'urbanisme ne seraient pas suffisantes pour rencontrer les exigences de la loi fédérale. À cet égard, la question est de savoir s'il ne faudrait pas harmoniser les compétences et regrouper celles-ci de manière cohérente, soit au bénéfice de l'autorité fédérale, soit, et cela paraît plus logique, au bénéfice de l'autorité régionale.

### 1.6.2. Discussion

Un membre fait savoir qu'il partage, dans les grandes lignes, le point de vue de M. Coenraets. Il y a en effet un problème de chevauchement et il convient de le résoudre. On peut tout transférer, soit au pouvoir régional, soit au pouvoir fédéral. Cela dépend naturellement de la question de savoir si la situation de fait sur le terrain diffère considérablement selon les régions. Si cette différence est peu importante, la compétence peut être transférée au fédéral. Force est néanmoins de constater qu'il y a des différences sensibles sur le terrain. Il faut dès lors s'efforcer d'harmoniser au niveau régional, et non au niveau fédéral. La situation à Bruxelles, en Wallonie et en Flandre diffère à un point tel qu'il faut aussi l'aborder d'une manière fondamentalement différente. Selon le membre, mener une politique uniforme en cette matière dans les trois régions n'a guère de sens.

bewoonbaarheid. Het probleem van de definitie van de bewoonbaarheidsnormen is met name gerezen toen gestemd moest worden over de wet-Wathélet inzake huurovereenkomsten, die kwaliteitsnormen oplegde voor het verhuren van een woning. De federale overheid krijgt in deze materie echter concurrentie van de gewesten, die menen dat zij ook bevoegd zijn om bewoonbaarheidsnormen vast te stellen, in het kader van enerzijds het huisvestingsbeleid en anderzijds het beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

In zijn advies over het wetsontwerp-Wathélet heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich uitgesproken voor de bevoegdheid van de federale overheid in deze materie. Men kan zich afvragen of men de gewesten op die manier niet een belangrijk aspect ontnemt van hun bevoegdheid inzake huisvesting en stedenbouw. Denken we bijvoorbeeld aan het huidige ontwerp van de Brusselse regering over de gewestelijke stedenbouwkundige verordening, waarvan een van de titels een hele reeks bepalingen bevat over bewoonbaarheidsnormen. Tijdens de besprekingen in de commissie is gewezen op het risico van tegenstrijdigheid tussen de wetgeving op de huurovereenkomsten enerzijds en de vaststelling van gewestelijke normen anderzijds. Zo zou een stedenbouwkundige vergunning kunnen worden afgegeven op basis van gewestelijke normen die verschillen van de federale normen. Een huis opgetrokken met zo'n vergunning, zou dus regelmatig gebouwd zijn, maar zou niet verhuurd kunnen worden als blijkt dat normen die gelden in het kader van de stedenbouwkundige vergunning niet overeenstemmen met de vereisten van de federale wet. Daarom is de vraag of de bevoegdheden niet geharmoniseerd moeten worden en op een coherente manier gehergroepeerd, hetzij in handen van de federale overheid, hetzij, en dat lijkt logischer, in die van de gewestelijke overheid.

### 1.6.2. Bespreking

Een lid geeft te kennen dat hij het in grote lijnen eens is met de heer Coenraets. Er is inderdaad een overlapping en dit moet worden opgelost. Alles kan worden overgeheveld ofwel naar de regionale overheid ofwel naar de federale. Het hangt er natuurlijk van af of de feitelijke situatie op het terrein sterk verschilt in de gewesten onderling. Als dat verschil gering is, kan de bevoegdheid naar het federale niveau worden overgeheveld. Er moet echter worden vastgesteld dat er op het terrein belangrijke verschillen bestaan. Bijgevolg moet er worden gestreefd naar een harmonisatie op gewestelijk niveau en niet naar het federale niveau. De situatie in Brussel, Wallonië en Vlaanderen verschilt zo fundamenteel dat de aanpak ook fundamenteel anders moet zijn. Het heeft weinig zin terzake een uniform beleid te voeren over de drie gewesten, aldus het lid.

Un autre membre pense se souvenir que lors de la première discussion, il a été dit que tout ce qui concernait les baux à loyer devait rester fédéral et qu'une ouverture était laissée sur les problèmes d'habitabilité. Les ministres régionaux lui ont en plus confirmé que l'on définissait déjà des normes d'habitabilité.

Le membre déclare être tout à fait d'accord pour que l'on approfondisse l'habitabilité, mais pas les baux à loyer.

M. Coenraets explique qu'il s'agit ici d'un problème de répartition des compétences. La section de législation du Conseil d'État a dit aux régions qu'elles n'étaient pas compétentes pour régler cet aspect de la question dans la mesure où cela ressortit à la compétence fédérale en matière de baux à loyer. Que les régions définissent des normes d'habitabilité, lui paraît inquiétant. Il faudra, selon l'intervenant, attendre l'avis du Conseil d'État sur le projet de règlement régional d'urbanisme à Bruxelles. Cependant, il ne doute pas que le problème refera surface.

Deux membres soulignent qu'ils ont donné une réponse politique: ne touchons pas aux baux à loyer mais envisageons une harmonisation éventuelle de l'habitabilité.

## **2. Le logement social et le précompte immobilier**

### *2.1. Observations de M. Coenraets (6 février 1997)*

Une ordonnance bruxelloise entendait modifier la législation fédérale relative au précompte immobilier afin de réserver aux logements sociaux un sort préférentiel par rapport à la législation fédérale. Cette ordonnance a fait l'objet d'un recours devant la Cour d'arbitrage.

La Cour considère qu'en la matière les régions n'ont pas une compétence fiscale dans la mesure où il existe une compétence fédérale préexistante relative à la définition du revenu cadastral et du précompte immobilier. L'autorité fédérale devra cependant associer les régions lorsqu'elle définira sa législation en la matière.

Cet enseignement de la Cour d'arbitrage ne doit-il pas être transformé en texte pour avoir une valeur plus contraignante ?

### *2.2. Discussion finale (19 mars 1999)*

#### *2.2.1. Observations de M. Coenraets*

Le problème est que les régions n'ont pas de compétence fiscale dans la mesure où il y a une compétence

Een ander lid meent zich te herinneren dat tijdens de eerste bespreking was gezegd dat al wat verband houdt met huurovereenkomsten federaal moest blijven, maar dat een opening werd gelaten voor woonbaarheidsnormen. De gewestministers hebben hem trouwens bevestigd dat zij nu reeds woonbaarheidsnormen vaststellen.

Het lid is bereid om het probleem van de woonbaarheid nader te bekijken, maar niet dat van de huurovereenkomsten.

De heer Coenraets verklaart dat het hier gaat om een probleem van bevoegdheidsverdeling. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gezegd dat de gewesten niet bevoegd zijn om dit aspect van de zaak te regelen omdat dat valt onder de federale bevoegdheid inzake huurovereenkomsten. Hij vindt het verontrustend dat de gewesten woonbaarheidsnormen vaststellen. Volgens spreker moet men wachten op het advies van de Raad van State over het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening in Brussel. Hij twijfel er evenwel niet aan dat dit probleem opnieuw zal opduiken.

Twee leden wijzen erop dat ze een politiek antwoord hebben gegeven, dat erin bestaat niet te raken aan de huurovereenkomsten maar een harmonisering inzake woonbaarheidsnormen te overwegen.

## **2. De sociale huisvesting en de onroerende voorheffing**

### *2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets (6 februari 1997)*

Een ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beoogde de federale wetgeving met betrekking tot de onroerende voorheffing te wijzigen zodat sociale woningen van een gunstiger regime kunnen genieten. Tegen deze ordonnantie werd een beroep bij het Arbitragehof ingesteld.

Het Hof oordeelde dat de gewesten in deze aangelegenheid geen fiscale bevoegdheid hebben in zover er reeds een federale bevoegdheid bestaat om het kadastraal inkomen en de onroerende voorheffing te bepalen. De federale overheid moet de gewesten echter wel betrekken bij de bepaling van haar wetgeving ter zake.

Moet deze stelling van het Arbitragehof niet in een wettekst worden opgenomen om een grotere bindende waarde te hebben ?

### *2.2. Eindbespreking (19 maart 1999)*

#### *2.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het probleem is dat de gewesten geen fiscale bevoegdheid hebben op domeinen waarvoor de fede-

fiscale préexistante au niveau fédéral. Dès lors que l'autorité fédérale est compétente en matière de revenu cadastral et de précompte immobilier, les régions ne peuvent intervenir dans la définition de ces notions. Pourtant, elles pourraient être amenées à le faire dans le cadre de certaines politiques en matière de logement — plus particulièrement le logement social — par exemple, pour favoriser fiscalement des logements qui sont plutôt destinés à des personnes disposant de faibles revenus. La question est de savoir si sur ce plan, il ne faudrait pas une meilleure concertation entre l'autorité fédérale et les régions. De cette façon, les régions seraient associées au processus décisionnel, dès lors que les décisions de l'autorité fédérale seraient de nature à avoir des répercussions sur les politiques mises en œuvre par les régions dans le cadre du logement social.

### 2.2.2. Discussion

Un membre explique que son groupe partage l'idée d'une meilleure concertation entre l'autorité fédérale et les régions. Une concertation entre les régions et les sociétés de logement social serait utile, eu égard à l'impact de la taxation fédérale sur le fonctionnement de ces sociétés. Il parle ici des impôts sur les sociétés.

Un certain nombre de membres partagent les observations de M. Coenraets visant à traduire en texte juridique l'enseignement de la Cour d'arbitrage.

## 3. L'extension de la compétence régionale actuelle

### 3.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

La compétence régionale en matière de logement est en pratique une compétence implicitement partagée ou mixte. Non seulement il y a, dans la sphère de compétences régionales, une grande interdépendance avec d'autres politiques (politique foncière sociale, rénovation urbaine, politique économique ...), mais, en outre, il y a deux autres points d'ancrage des compétences :

1<sup>o</sup> le niveau fédéral, via les compétences attribuées (politique des prix), les matières réservées (fiscalité) ou les compétences résiduelles (droit civil);

2<sup>o</sup> le niveau communautaire, via les matières personnalisables (formes de logement particulières dans le cadre des infrastructures d'aide sociale).

Cela entraîne des grandes complications pour l'élaboration d'une politique de logement globale et intégrée.

rale overheid fiscaal bevoegd is. Aangezien de federale overheid bevoegd is voor het kadastraal inkomen en de onroerende voorheffing, kunnen de gewesten zich niet bemoeien met de vaststelling van die concepten. Toch zullen ze dat soms moeten doen in het kader van bepaalde aspecten van het huisvestingsbeleid — meer bepaald de sociale huisvesting — om bijvoorbeeld fiscale voordelen toe te kennen op woningen die bestemd zijn voor personen met een laag inkomen. De vraag is of op dit vlak niet meer overleg nodig is tussen de federale overheid en de gewesten. Op die manier zouden de gewesten betrokken worden bij het besluitvormingsproces, wat nodig is omdat de beslissingen van de federale overheid een impact kunnen hebben op het beleid van de gewesten inzake sociale huisvesting.

### 2.2.2. Bespreking

Een lid verklaart dat zijn fractie gewonnen is voor meer overleg tussen de federale overheid en de gewesten. Overleg tussen de gewesten en de sociale huisvestingsmaatschappijen zou nuttig zijn, gezien de impact van de federale belasting op de werking van die maatschappijen. Hij heeft het hier over vennootschapsbelastingen.

Een aantal leden onderschrijven de opmerkingen van de heer Coenraets die de stelling van het Arbitragehof in een juridische tekst wenst te gieten.

## 3. Uitbreiding van de huidige gewestelijke bevoegdheid

### 3.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De bevoegdheid inzake huisvesting is in de praktijk een impliciet gedeelde of gemengde bevoegdheid. Niet alleen is er binnen de gewestelijke bevoegdheids sfeer een ruime interdependentie met andere beleids terreinen (bijvoorbeeld sociaal grondbeleid, stadsvernieuwing, economisch beleid, ...) maar bovendien zijn er nog twee andere bevoegdheidsrechtelijke verankeringspunten te vermelden inzake huisvesting :

1<sup>o</sup> het federale niveau via de toegewezen aangelegenheden (bijvoorbeeld het prijsbeleid), de voorbehouden materies (bijvoorbeeld de fiscaliteit) of de residuaire bevoegdheden (bijvoorbeeld het burgerlijk recht);

2<sup>o</sup> het gemeenschapsniveau via de persoonsgebonden aangelegenheden (bijvoorbeeld de bijzondere woonvormen die ontstaan zijn in het kader van de welzijnsvoorzieningen).

Dit brengt grote complicaties mee bij het uitwerken van een globaal en geïntegreerd huisvestingsbeleid.

Il ne peut être remédié à ces difficultés qu'en diminuant le caractère multidimensionnel actuel de la politique du logement. Le renforcement du niveau régional semble l'échelon le plus approprié car la problématique du logement présente davantage de liens avec des compétences typiquement régionales.

La Communauté flamande propose d'étendre la compétence régionale actuelle en matière de logement par l'adjonction des points suivants :

1) la location de logements servant de résidence principale, y compris les rapports entre le loyer et la qualité du logement;

2) les dispositions du droit communal portant sur les immeubles d'habitation (entre autres les articles 143bis et 135, § 2, de la nouvelle loi communale);

3) les formes d'habitation particulières qui sont actuellement au niveau communautaire.

*3.2. Note du gouvernement flamand concernant le concours des compétences fédérales et régionales en matière de politique de logement (8 juillet 1997)*

#### *3.2.1. Compétence étendue*

— La compétence régionale en matière de logement en est une au sens le plus général et le plus large : il n'est prévu ni restriction ni exception. Le logement est, dans son ensemble, une matière régionale (la répartition des compétences en soi ne pose pas de difficulté).

— Le problème est toutefois que certains aspects liés à la matière du logement ou bien reviennent à d'autres autorités en raison d'autres critères de répartition de la compétence, ou bien sont intégrés à leurs compétences par différentes autorités sur la base d'une autre qualification. Cela freine une politique intégrale du logement; de ce fait, il n'est pas toujours possible de mener une politique dans la totalité de ce domaine.

*3.2.2. Aspects du logement qui posent problème par suite des critères de répartition des compétences*

#### *3.2.2.1. Le droit civil*

— Le droit civil n'est pas attribué dans sa totalité à l'autorité fédérale: certains aspects sont soit attribués exclusivement, soit restés fédéraux par la compétence résiduelle.

— Le droit des obligations et des contrats est une matière fédérale. Les règles relatives à la location (en particulier la location d'habitations) et à la vente sont une matière fédérale, cependant qu'il est communément admis que les règles relatives à la location et à la

Aan die moeilijkheden kan maar worden verholpen door de huidige multidimensionaliteit van het huisvestingsbeleid te verminderen. De versterking van het gewestelijke niveau lijkt daartoe het meest aangewezen omdat de woonproblematiek in de eerste plaats meer verbonden is met typische gewestelijke bevoegdheden.

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor de huidige gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting uit te breiden met :

1) de verhuring van woningen als hoofdverblijfplaats, met inbegrip van het verband tussen huurprijs en woningkwaliteit;

2) de regelingen in het gemeenterecht die betrekking hebben op woongebouwen (onder andere artikelen 134bis en 135, § 2, van de nieuwe Gemeentewet);

3) de bijzondere woonvormen die zich momenteel situeren op het gemeenschapsniveau.

*3.2. Nota van de Vlaamse regering in verband met de samenloop van federale en gewestelijke bevoegdheden inzake het beleidsdomein huisvesting (8 juli 1997)*

#### *3.2.1. Ruime bevoegdheid*

— De gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting is er één in de meest algemene, omvattende zin : er zijn geen beperkingen of uitzonderingen voorzien. Huisvesting wordt in zijn geheel een gewestelijke aangelegenheid (de bevoegdheidsverdeling op zich stelt geen problemen).

— Probleem is evenwel dat bepaalde aspecten verbonden aan de huisvestingsmaterie, ofwel omwille van andere bevoegdheidsverdelende criteria aan andere overheden toekomen, ofwel door verschillende overheden op basis van een andere kwalificatie tot hun bevoegdheid gerekend worden. Dit remt een integraal huisvestingsbeleid af; een beleid op het gehele huisvestingsdomein is hierdoor niet steeds mogelijk.

*3.2.2. Door de bevoegdheidsverdelende criteria problematische huisvestingsmateries*

#### *3.2.2.1. Het burgerlijk recht*

— Het burgerlijk recht is niet in zijn totaliteit aan de federale overheid toegewezen: bepaalde aspecten zijn ofwel exclusief toegewezen, ofwel via de residuaire bevoegdheid federaal gebleven.

— Het verbintenissen- en contractenrecht is een federale materie. De regelen met betrekking tot de huur (in het bijzonder de woninghuur) en de koop zijn een federale bevoegdheid, terwijl toch algemeen aanvaard wordt dat de regelen met betrekking tot de

vente des habitations sociales font partie des matières régionales (la théorie des pouvoirs implicites permet d'entrer dans le champ de compétence d'une autre autorité pour autant que ce soit indispensable à l'exercice de ses propres compétences).

À ce sujet, on peut formuler les considérations ci-après :

— On constate une inconséquence :

On estime, d'une part, que les règles relatives à la location des habitations sociales ressortissent aux régions et, d'autre part, que celles relatives à la location des habitations privées n'y ressortissent pas. Il est inconséquent de penser que la location des habitations ordinaires ne relève pas de la compétence des régions (en matière de logement), si tel est pourtant le cas pour la location des habitations sociales. Cette distinction entre la location d'habitations sociales et la location d'habitations privées est — au regard de la matière — non justifiée. En effet, il s'agit chaque fois de la location d'immeubles en fonction de l'occupation (la distinction actuelle est artificielle et formaliste).

— Il est donc impossible pour les régions de mener une bonne politique du logement si l'intégralité de la matière de la location d'habitations n'est pas de leur compétence. Par analogie avec la location des habitations sociales, ne peut-on pas aussi appliquer la théorie des pouvoirs implicites? M. Hubeau affirme que ni la Constitution ni la loi spéciale de réformes institutionnelles n'excluent la possibilité pour les régions (et les communautés) d'adapter les règles du droit commun à la spécificité des compétences régionales (ou communautaires).

— Selon l'esprit de la Constitution également, la matière de la location d'habitations est d'ordre régional. En effet, l'article 35 de la Constitution transfère les compétences résiduelles aux régions (et communautés). Bien que n'étant pas encore réalisé, le transfert résoudra la problème posé.

— D'autres matières du droit civil ressortissant aux attributions de l'autorité fédérale et susceptibles de freiner l'exercice d'une politique régionale du logement sont, notamment, le droit de propriété et copropriété, le droit de vente et d'entreprise (entre autres, la loi sur la construction d'habitations), les privilèges et hypothèques (entre autres, les emprunts hypothécaires), les droits réels (entre autres, le droit à l'occupation comme corollaire de l'usufruit).

Bien que ces matières ne soient pas fondamentales pour la conduite de la politique régionale du logement, force est de constater que l'absence de compétences régionales en ces matières fait obstacle à une politique globale dans le domaine du logement.

sociale huur en koop tot de gewestelijke materie behoren (de theorie van de impliciete bevoegdheden laat toe dat een bevoegdheidsdomein van een andere overheid betreden wordt voor zover dit onontbeerlijk is om de eigen bevoegdheid te kunnen uitoefenen).

Volgende bedenkingen kunnen hierbij worden geformuleerd :

— Een inconsequentie wordt vastgesteld :

Eenzijds wordt gemeend dat de regelen met betrekking tot de sociale huur de gewesten toekomen, terwijl anderzijds deze voor de private woninghuur hen niet toekomen. Het is niet consequent te oordelen dat de gewoonlijke huur van woningen niet tot de (huisvestings)bevoegdheid van de gewesten behoort, indien dit wel het geval is voor de huur van sociale woningen. Dit onderscheid tussen sociale en private woninghuur is — volgens materie beschouwd — onterecht. Het betreft immers telkenmale huur van onroerende goederen in functie van bewoning (huidig onderscheid is artificieel en formalistisch).

— Een degelijk huisvestingsbeleid voor de gewesten is dan ook niet mogelijk als de integrale woninghuur niet tot de gewestmaterie behoort. Kan naar analogie met de sociale huur, eveneens de theorie van de impliciete bevoegdheid niet toegepast worden? De heer Hubeau stelt dat noch de Grondwet, noch de BWHI de mogelijkheid uitsluiten dat gewesten (en gemeenschappen) de regels van het gemeen recht zouden aanpassen aan de specificiteit van de gewestelijke (of gemeenschaps)bevoegdheden.

— Ook naar de geest van de Grondwet behoort de materie inzake woninghuur tot de gewesten. Immers het residu wordt krachtens artikel 35 van de Grondwet overgeheveld naar de gewesten (en gemeenschappen). Hoewel nog niet gerealiseerd, zal de overheveling het gestelde probleem oplossen.

— Andere burgerrechtelijke aangelegenheden behorend tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid en die de uitoefening van een gewestelijk huisvestingsbeleid kunnen afremmen, zijn onder meer eigendom en medeëigendomsrecht; verkoop en aannemingsrecht (onder andere de woningbouwwet): voorrechten en hypotheek (onder andere hypotheekaire leningen); de zakelijke rechten (onder andere recht op bewoning als corollarium van vruchtgebruik).

Hoewel deze aangelegenheden het gewestelijk huisvestingsbeleid niet fundamenteel sturen, dient toch vastgesteld dat het ontbreken van gewestelijke bevoegdheid in deze materies een globaal huisvestingsbeleid in de weg staat.

### 3.2.2.2. *Les affaires économiques*

— La politique des prix — et donc la politique des loyers — est considérée comme faisant partie du cadre général dans lequel doit se déployer l'activité économique, et a, pour cette raison, été attribuée à l'autorité fédérale. En d'autres mots, le lien étroit avec certains aspects de la politique économique est la raison pour laquelle on n'a pas fait ressortir la réglementation des loyers à la compétence des régions en matière de logement. Du point de vue d'une politique (globale) du logement, cette option est contestable, puisque la maîtrise des loyers est un instrument important de la politique du logement, non seulement en vue de protéger le locataire individuel, mais aussi pour obtenir un rapport raisonnable entre la qualité et le prix.

— Le crédit hypothécaire et le droit des assurances (entre autres, l'assurance de solde restant dû) restent des matières de compétence fédérale. Les secteurs du crédit et des assurances sont essentiellement de nature économique. Il y a cependant des points de contact avec le logement et la contribution de ces secteurs à celui-ci peut être précieuse.

### 3.2.2.3. *Les normes de qualité en droit public et en droit privé*

Les normes de sécurité, d'habitabilité et de salubrité forment la pierre d'angle d'une politique sérieuse et de qualité en matière d'environnement et doivent logiquement être réservées aux régions. Plusieurs problèmes se posent néanmoins :

— Les normes techniques en matière de construction ont été considérées traditionnellement, en raison de leur lien étroit avec le secteur économique, comme une matière fédérale. Le Conseil d'État voit les choses autrement, en les considérant comme régionales en raison de leur connexité avec la recherche scientifique. Par contre, les règlements sur les bâtisses sont considérés comme des instruments de l'aménagement du territoire et ressortissent par conséquent à la compétence régionale. À cet égard, certains auteurs estiment que le champ d'application de ces règlements sur les bâtisses est très large, ceux-ci pouvant établir des prescriptions en matière de sécurité, salubrité, hauteur du bâtiment, et surface des fenêtres.

— En matière de prévention des incendies, il y a aussi des conceptions différentes. Le Conseil d'État considère cela comme une compétence fédérale. La Cour d'arbitrage juge que l'autorité fédérale est compétente pour édicter les normes de base, tandis que les entités fédérées peuvent régler les aspects spécifiques (sans porter atteinte aux normes fédérales).

— Pour ce qui est des relations contractuelles, de droit privé, entre bailleur et preneur, des normes peuvent être imposées sur la base de l'article 2 de la loi sur les baux à loyer. L'on estime que les règles relatives

### 3.2.2.2. *Economische aangelegenheden*

— Het prijsbeleid — waaronder evenzeer het huurprijzenbeleid — wordt beschouwd als deel uitmakend van het algemeen kader waarbinnen de economische activiteit zich dient te ontplooien en is om die reden aan de federale overheid toegewezen. De nauwe band met bepaalde aspecten van het economisch beleid is met andere woorden de reden om de huurprijzenregeling niet onder de huisvestingsbevoegdheid van de gewesten te laten ressorteren. Vanuit het oogpunt van een (totaal) huisvestingsbeleid is deze keuze betwistbaar daar de beheersing van de huurprijs een belangrijk instrument is in het huisvestingsbeleid, niet alleen ter bescherming van de individuele huurder maar tevens om een redelijke prijskwaliteit verhouding te bekomen.

— Het hypothecair krediet en het verzekeringsrecht (onder andere schuldsaldoverzekering) blijven federale bevoegdheidsaspecten. De sectoren krediet en verzekeringen zijn hoofdzakelijk van economische aard. Toch zijn er raakvlakken met huisvesting en deze sectoren kunnen hierbij een waardevolle inbreng hebben.

### 3.2.2.3. *Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke kwaliteitsnormen*

Normen met betrekking tot veiligheid, bewoonbaarheid en gezondheid vormen de essentiële hoeksteen van een kwalitatief, gedegen huisvestingsbeleid, en dienen logischerwijze voorbehouden aan de gewesten. Nochtans stellen zich heel wat problemen :

— Bouwtechnische normen werden omwille van de nauwe band met de economische sector traditioneel beschouwd als een federale materie. Een andersluidende visie werd gehanteerd door de Raad van State die, omwille van de verwantschap met het wetenschappelijk onderzoek, deze materie beschouwt als gewestelijk. Bouwverordeningen daarentegen worden beschouwd als instrumenten van een ruimtelijke ordening en ressorteren dientengevolge onder de gewestelijke bevoegdheid. Hierbij is — zo stellen sommige auteurs — het toepassingsgebied van deze bouwverordeningen erg ruim, voorschriften in verband met veiligheid, gezondheid, bouwhoogte, raamoppervlakte kunnen gesteld worden.

— Inzake brandveiligheid, brandpreventie bestaan eveneens verschillende visies. De Raad van State beschouwt dit als een federale bevoegdheid. Het Arbitragehof oordeelt dat de federale overheid bevoegd is om de basisnormen uit te vaardigen, de deelgebieden kunnen de specifieke aspecten regelen (zonder de federale normen aan te tasten).

— In de privaatrechtelijke, contractuele verhouding huurder-verhuurder, kunnen op basis van artikel 2 van de woninghuurwet normen opgelegd worden. Geoordeeld wordt dat de regelen met betrek-



ves à la location relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale et qu'il appartient donc à cette dernière de réglementer ce domaine. Les normes sont alors liées à l'obligation de fourniture.

On peut formuler les réflexions ci-après :

— Ces normes se situent dans les relations contractuelles entre bailleur et preneur et n'ont pas été rendues obligatoires (pour toutes les habitations). Ce champ d'application restreint ne peut pas étayer une politique de la qualité intégrale de l'habitation (pour ce qui est tant des objets que des sujets).

— La question se pose de savoir si, au cas où cela serait effectivement une compétence fédérale, une réglementation régionale de droit public serait exclue (voir ci-dessous).

— L'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi de réformes institutionnelles dote les régions du fondement juridique leur permettant d'imposer des normes générales quant à la qualité d'une habitation. En effet, la compétence régionale en matière de logement serait fortement vidée de sa substance s'il n'était pas possible d'imposer des normes qualitatives sous la forme d'exigences minimales. Des exigences qualitatives et minimales sont essentielles dans une politique du logement pour obtenir une garantie de qualité de l'ensemble du patrimoine immobilier. En outre, il est dit explicitement que la « police » des habitations insalubres fait également partie des compétences régionales. Il était nécessaire de l'expliciter parce que cette compétence avait déjà été confiée au bourgmestre en vertu de la nouvelle loi communale.

On peut formuler les réflexions ci-après :

— La conception selon laquelle l'autorité fédérale imposerait les normes minimales et les régions les spécifieraient, n'est pas conforme à l'esprit de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV. De plus, quel serait le fondement juridique pour édicter des normes minimales, si l'autorité fédérale acquérait la plénitude de compétence sur la base des compétences résiduelles ?

— Les règles minimales sont imposées de manière générale et ne peuvent se ramener à une relation contractuelle. Cela implique qu'elles se situent dans la sphère du droit public. Il est donc possible que des conflits surgissent entre les règles d'origine régionale et celles qui sont prévues dans la relation contractuelle preneur-bailleur, d'où un conflit de compétences. Il y a lieu de déterminer si l'imposition de normes minimales entre bailleur et preneur n'est pas, de toute façon, un aspect (partiel) de la compétence étendue des régions relativement aux normes.

— Quel rapport la compétence régionale relative à la police des habitations a-t-elle avec le pouvoir de

king tot huur tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort en het dus deze overheid toekomt hieromtrent regelen uit te vaardigen. De normen worden alsdan gekoppeld aan de leveringsplicht.

Volgende bedenkingen kunnen geformuleerd worden :

— Deze normen situeren zich in de contractuele relatie huurder-verhuurder en zijn niet algemeen (voor alle woningen) verplichtend opgelegd. Dit beperkt toepassingsgebied kan niet een volledig « woningkwaliteitsbeleid » (zowel gericht naar objecten als subjecten) schragen.

— De vraag dringt zich op, indien dit inderdaad een federale bevoegdheid zou zijn, of een publiekrechtelijke regeling door de gewesten dan uitgesloten is ? (zie hierna).

— Artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet verleent de gewesten de rechtsgrond om algemene normen aangaande de kwaliteit van een woning op te leggen. Immers de gewestelijke huisvestingsbevoegdheid zou dermate uitgehold worden indien geen normen omtrent kwaliteit, minimumvereisten opgelegd kunnen worden. Kwaliteit- en minimumvereisten zijn essentieel in een huisvestingsbeleid om een kwaliteitsgarantie in het globale woningpatrimonium te bekomen. Daarenboven is uitdrukkelijk gesteld dat eveneens de « politie » van de ongezonde woningen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Dit expliciteren was noodzakelijk daar deze bevoegdheid reeds krachtens de nieuwe gemeentewet toegekend was aan de burgemeester.

Volgende bedenkingen kunnen geformuleerd worden :

— De visie dat de federale overheid minimumnormen zou opleggen en de gewesten deze specificeren, strookt niet met de geest van artikel 6, § 1, IV. Bovendien wat ware de rechtsgrond om minimumnormen uit te vaardigen, indien de federale overheid de gehele bevoegdheid verwierf op basis van het residu ?

— De minimumregels worden algemeen opgelegd en zijn niet terug te voeren tot een contractuele relatie. Dit houdt in dat ze gesitueerd zijn in de publiekrechtelijke sfeer. Het is aldus mogelijk dat er conflicten kunnen optreden tussen de gewestelijk opgelegde regels en deze die bepaald zijn in de contractuele relatie huurder-verhuurder; wat duidt op een bevoegdheidsconflict. Uitgemaakt moet worden of het opleggen van minimumnormen tussen huurder-verhuurder sowieso geen (deel)facet is van de ruime bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de normen.

— Hoe verhoudt zich de gewestelijke bevoegdheid met betrekking tot politie van woongelegenheden en

police du bourgmestre sur la base des articles 134 et 135 de la nouvelle loi communale ? Il est généralement admis que les organes communaux ne peuvent intervenir dans des matières déterminées que si la compétence exclusive quant à celles-ci n'a pas été attribuée à un organe d'une autre autorité.

L'on estime qu'en ce qui concerne la police des habitations, la commune n'est pas exclue de ces tâches (la région pourrait, par conséquent, délimiter un espace à l'intérieur duquel s'exerce la compétence communale). Toutefois, en cette matière, les rapports entre les deux autorités ne sont ni clairement prévus ni réglés de manière univoque.

#### 3.2.2.4. *La fiscalité*

— Dans cette matière, on a opté pour une compétence partagée (entre autres, droits d'enregistrement, précompte immobilier), à côté d'une compétence exclusive de l'autorité fédérale (entre autres, la TVA).

On peut formuler les considérations ci-après :

— On empêche une politique fiscale propre en matière de logement. Un certain nombre des instruments en la matière ne sont mis que partiellement (précompte immobilier) ou pas du tout (TVA) à la disposition des régions. Il s'agit pourtant là d'instruments essentiels pour mener cette politique. En outre, l'autorité fédérale peut définir celle-ci en partie par la fiscalité.

— L'on estime que les compétences fiscales des entités fédérées ne sont pas en rapport avec les compétences matérielles (nouvelles) attribuées, alors qu'il s'impose de coupler la compétence matérielle et la compétence instrumentale (entre autres la fiscalité) afin de mener une politique d'ensemble.

#### 3.2.2.5. *Les droits fondamentaux*

Poser comme règle générale que les droits fondamentaux sont réservés à l'autorité fédérale ne tient certainement pas debout. Il y a une étroite connexité entre le droit fondamental en matière de logement et la compétence attribuée aux régions. Aussi la responsabilité de garantir le droit constitutionnel en matière de logement incombe-t-elle aux régions.

#### 3.2.2.6. *Les formes d'habitation pour des groupes spécifiques*

Bien qu'il s'agisse clairement là de matières personnalisables, lesquelles entraînent un découpage sur le plan administratif, cela ne devrait pas constituer un problème insurmontable, et ce pour les raisons suivantes :

de politiebevoegdheid van de burgemeester op basis van artikelen 134 en 135 van de nieuwe gemeentewet ? Algemeen wordt aangenomen dat de organen van de gemeente enkel kunnen optreden in bepaalde aangelegenheden, indien de exclusieve bevoegdheid in deze niet aan een orgaan van een andere overheid is toegekend.

Gemeend wordt dat, wat de politie van woongegenheden betreft, de gemeente niet uitgesloten wordt van deze taken (het gewest zou bijgevolg kunnen de krijtlijnen uittekenen waarbinnen de gemeentelijke bevoegdheid kan worden uitgeoefend). De verhouding evenwel tussen beide overheden is in deze aangelegenheid noch uitdrukkelijk bepaald, noch eenduidig beslecht.

#### 3.2.2.4. *Fiscaliteit*

— In deze materie is geopteerd voor een gedeelde bevoegdheidsverdeling (onder andere registratierechten, onroerende voorheffing), naast een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid (onder andere BTW-regeling).

Volgende bedenkingen kunnen worden geformuleerd :

— Een eigen fiscaal huisvestingsbeleid wordt belemmerd. Een aantal huisvestingsinstrumenten staan maar deels (onroerende voorheffing) of helemaal niet (BTW) ter beschikking van de gewesten. Nochtans zijn dit essentiële instrumenten om een huisvestingsbeleid te sturen. Daarenboven kan de federale overheid via de fiscaliteit het huisvestingsbeleid voor een deel mede bepalen.

— Gemeend wordt dat de fiscale bevoegdheden voor de deelgebieden niet in verhouding staan met de toegekende (nieuwe) materiële bevoegdheden, nochtans is een koppeling van materiële bevoegdheid en instrumentele bevoegdheid (onder andere fiscaliteit) een noodzaak om een volledig beleid te kunnen voeren.

#### 3.2.2.5. *Grondrechten*

Als algemene regel stellen dat de grondrechten aan de federale overheid voorbehouden zijn, gaat zeker niet op. De verwantschap van het grondrecht inzake huisvesting met de gewestelijk toegekende bevoegdheid is nauw. De verantwoordelijkheid om het grondwettelijk recht inzake huisvesting te waarborgen ligt dan ook bij de gewesten.

#### 3.2.2.6. *De woonvormen voor specifieke groepen*

Hoewel het hier duidelijk persoonsgebonden aangelegenheden betreft, waardoor op administratief bestuurlijk vlak een verkaveling optreedt, zou dit omwille van volgende redenen geen onoverkomelijk probleem mogen vormen :

— dès la création de formes d'habitation, l'on se situe dans l'aire de compétence du logement (donc une matière régionale). En effet, le logement s'adresse toujours à des personnes ou à des groupes de personnes dans la société;

— étant donné la création d'un organe législatif et d'un organe exécutif uniques pour la Communauté flamande et la Région flamande, on peut s'adresser en fait à une seule et même autorité.

### 3.2.3. Conclusion

Bien que la compétence des régions en matière de logement soit étendue et générale et que l'on tende toujours à la plénitude de compétence, un certain nombre de problèmes ne manquent pas de surgir dans la poursuite d'une politique régionale contemporaine et de qualité dans ce domaine.

Pour ce qui est des matières régies par la loi sur la location de logements privés, des normes (qualitatives) et de certains aspects fiscaux, il s'impose de vérifier dans quelle mesure les régions sont (ou peuvent être) compétentes.

### 3.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)

Dans sa note, le gouvernement flamand plaide pour un regroupement, dans la sphère régionale, des normes relatives à des formes d'habitation particulières qui relèvent actuellement de la compétence communautaire (on peut songer aux hôtels). La problématique des normes de protection contre l'incendie (voir *supra*) nous avait conduit à proposer, dans ce domaine, l'émergence d'une compétence accessoire. La proposition du gouvernement flamand, explicitée dans une note de réflexion, consiste à transférer aux régions l'ensemble des aspects connexes à la politique du logement, dans la mesure où ils sont demeurés fédéraux ou communautaires. Il s'agit d'une proposition dont l'ampleur est évidente. Elle met en exergue qu'au-delà du principe contenu dans la loi spéciale — la matière du logement est transférée en bloc aux régions —, de nombreuses exceptions subsistent. Leur raison d'être gît, sans doute, dans le souci de préserver le cadre de l'union économique fédérale (contenu des baux à loyers, politique des loyers).

La note du gouvernement flamand avance l'idée de l'utilisation des pouvoirs implicites pour conférer à une législation fédérale des accents régionaux. Les garanties liées à la mise en œuvre de ces pouvoirs implicites nous font cependant quelque peu douter de cette possibilité. En effet, comment justifier de l'impact marginal d'une intervention régionale en matière de définition du contenu des baux à loyers? Par contre, une intervention en ce qui concerne les normes d'habitabilité semble mieux s'inscrire dans le

— van zodra woonvormen gecreëerd worden; situeert men zich in het bevoegdheidsfacet huisvesting (aldus gewestelijke materie). Huisvesting richt zich immers steeds tot personen of groepen van personen in de samenleving;

— doordat voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest er enkel één wetgevend en uitvoerend orgaan gecreëerd is, kan men zich de facto richten naar één en dezelfde overheid.

### 3.2.3. Besluit

Hoewel de bevoegdheid inzake huisvesting voor de gewesten omvattend en algemeen is en men steeds streeft naar de volheid van bevoegdheid, duiken zeker nog een aantal problemen op bij het nastreven van een eigentijds en kwalitatief gewestelijk huisvestingsbeleid.

Inzake de materies met betrekking tot de private huurwoningwet, de (kwaliteits)normen en bepaalde aspecten van fiscaliteit, dient nagegaan te worden in hoeverre de gewesten hierin een bevoegdheid (kunnen) hebben.

### 3.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)

In haar nota pleit de Vlaamse regering ervoor de normen betreffende bijzondere woonvormen die thans tot de bevoegdheid van de gemeenschap behoren (denken we maar aan de hotels), samen te brengen in de bevoegdheidsfeer van de gewesten. Naar aanleiding van de vragen in verband met de brandveiligheidsnormen (zie *supra*) hadden wij terzake voorgesteld een ondergeschikte bevoegdheid in te stellen. Het voorstel dat de Vlaamse regering in een nota neergelegd heeft, bestaat erin alle aspecten die met het huisvestingsbeleid samenhangen, over te dragen aan de gewesten, voor zover ze nog tot de bevoegdheden van de federale overheid en de gemeenschappen behoren. Dit voorstel heeft verreichende gevolgen. Het maakt duidelijk dat naast het in de bijzondere wet bepaalde beginsel — namelijk dat het huisvestingsbeleid in zijn geheel aan de gewesten wordt overgedragen — tal van uitzonderingen blijven bestaan. De reden hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat het kader van de federale economische unie bewaard moet blijven (inhoud van de huurcontracten, huurprijzenbeleid).

In de nota van de Vlaamse regering wordt geopperd gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden om een federale wet te voorzien van gewestelijke accenten. De waarborgen die aan het gebruik van deze impliciete bevoegdheden verbonden zijn, doen evenwel enige twijfel rijzen over deze mogelijkheid. Hoe kan het gewest immers verantwoord worden dat zijn optreden slechts een randeffect beoogt wanneer het voorschriften opstelt voor de inhoud van de huurcontracten? Een ingreep op het vlak van de bewoon-

schéma des pouvoirs implicites. Il faudra cependant veiller à ce que les régions, par ce biais, ne règlent pas d'une manière différente des aspects de la problématique du logement qui sont par ailleurs déjà traités au niveau fédéral. En effet, si tel n'était pas le cas, on pourrait se demander si les matières concernées pourraient encore se prêter à un traitement différencié (condition à remplir pour pouvoir faire usage des pouvoirs implicites).

#### 3.4. Point de vue d'un membre (5 février 1998)

À l'occasion de la dernière modification de la loi sur les baux à loyer, on a prévu clairement que certains biens ne peuvent être donnés en location que s'ils répondent à une série de critères à définir par les autorités compétentes, à savoir les régions. Les autorités fédérales reconnaissent donc les compétences régionales.

Un transfert complet aux régions aurait une incidence sur la politique des prix. Si les régions devenaient compétentes, fût-ce implicitement, pour la politique des contrats de location, elles pourraient influencer également les loyers et la politique générale des prix.

#### 3.5. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

Afin d'améliorer la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions, il serait indiqué de régionaliser la possibilité d'établir un droit de réquisition des immeubles abandonnés (article 134bis de la nouvelle loi communale).

#### 3.6. Discussion finale (19 mars 1999)

##### 3.6.1. Observations de M. Coenraets

Ce point est relativement complexe et comprend plusieurs aspects. Il est intitulé «extension de la compétence régionale actuelle». Il est en fait la résultante de deux notes, l'une a été déposée par le ministre de la Communauté flamande, l'autre par le gouvernement flamand. Il propose, sur un certain nombre de points, une extension des compétences régionales en matière de logement.

Le premier point concerne le droit civil dans ses aspects du droit des obligations et des contrats (1).

Le deuxième point concerne la politique des prix et donc celle des loyers. Il doit être mis en regard de la problématique de l'union économique.

(1) Voir le point 8, section 2. Politique de l'environnement et eaux.

baarheidsnormen past daarentegen beter in het schema van de impliciete bevoegdheden. Men moet evenwel opletten dat de gewesten hiermee geen afwijkende regelingen treffen voor bepaalde aspecten van de huisvestingsproblematiek die voor het overige op federaal vlak geregeld worden. Indien dat niet het geval was, zou men zich immers kunnen afvragen of de betrokken materies nog voor een afwijkende regeling in aanmerking kunnen komen (te vervullen voorwaarde om gebruik te kunnen maken van de impliciete bevoegdheden).

#### 3.4. Standpunt van een lid (5 februari 1998)

Ter gelegenheid van de jongste wijziging van de huurwet werd duidelijk bepaald dat sommige goederen niet voor verhuring vatbaar zijn, tenzij ze voldoen aan een aantal criteria die door de bevoegde overheid moeten worden bepaald. De bevoegde overheid zijn de gewesten. De federale overheid erkent aldus de gewestelijke bevoegdheden.

Een overdracht naar de gewesten zou echter een weerslag hebben op het prijsbeleid. Indien de gewesten bevoegd worden, weze het impliciet, voor het «huurcontractenbeleid», kunnen zij ook de huurprijzen en het algemeen prijsbeleid beïnvloeden.

#### 3.5. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)

Om de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten te verbeteren, is het wenselijk de mogelijkheid van het instellen van een opeisingsrecht voor verlaten gebouwen over te dragen aan de gewesten (artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet).

#### 3.6. Eindbespreking (19 maart 1999)

##### 3.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Dit punt is tamelijk ingewikkeld en behelst meerdere aspecten. Het draagt als opschrift «uitbreiding van de huidige gewestelijke bevoegdheid». Het is in feite het resultaat van twee nota's, de ene van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de andere van de Vlaamse regering. Op een aantal punten wordt een uitbreiding van de gewestelijke bevoegdheden inzake huisvesting voorgesteld.

Het eerste punt betreft het burgerlijk recht en met name het verbintenissen- en overeenkomstenrecht(1).

Het tweede punt betreft het prijsbeleid en dus ook het huurbeleid. Dit aspect moet in verband worden gebracht met de problematiek van de economische unie.

(1) Zie punt 8, afdeling 2. Leefmilieu en waterbeleid.

Le troisième point concerne la définition des normes de qualité. Ces normes sont assez proches des normes d'habitabilité. Les deux notions semblent relativement liées. Le point est aussi fort proche de la problématique des normes de produits (compétence fédérale). La Région flamande plaide pour un transfert, au moins partiel, de compétences de cette matière à son bénéfice pour pouvoir arrêter des normes en matière de construction, dans le cadre de la politique du logement.

La problématique se pose également en termes de prévention des incendies. Le Conseil d'État a en effet considéré qu'il s'agissait d'une compétence fédérale alors qu'en réalité, la Cour d'arbitrage plaide pour une compétence partagée, l'autorité fédérale étant compétente pour les normes de base, les entités fédérées étant compétentes pour compléter ces normes dans des aspects plus spécifiques.

En outre, des problèmes se posent en termes de fiscalité. On rejoint le point précédent puisque la Région flamande souhaite développer une politique fiscale propre en matière de logement. Elle estime qu'en l'état actuel des choses, elle ne dispose pas des instruments fiscaux qui lui permettraient de mettre en œuvre une politique de logement efficace.

Le point suivant concerne les droits fondamentaux.

Le dernier point concerne les formes d'habitation pour des groupes spécifiques. Comme la note l'indique, il s'agit d'une matière personnalisable. Faut-il le traiter dans le cadre des compétences régionales ou plutôt dans le cadre des compétences communautaires ?

### 3.6.2. Discussion

Un membre souhaite poser une question à M. Coenraets concernant les droits fondamentaux. Le droit au logement est inscrit dans la Constitution. M. Coenraets écrit que la responsabilité de garantir le droit constitutionnel au logement incombe aux régions. L'exécution de ce qui est inscrit comme un droit fondamental dans la Constitution est-elle donc ainsi transférée aux régions ?

M. Coenraets explique que cette observation est tout à fait spécifique parce qu'elle tient à la nature même de la disposition constitutionnelle en cause. Celle-ci a pour objet de mettre un certain nombre d'obligations à charge des pouvoirs publics. C'est une disposition constitutionnelle un peu spécifique parce qu'on peut qualifier son contenu de programmatique. La disposition n'a pas un effet direct. Pour recevoir un contenu, elle nécessite une intervention du législateur. C'est l'objectif de cette disposition qui figure dans l'article 23 de la Constitution. Dès lors, à partir du moment où le constituant fait appel au législateur pour donner un contenu à ce droit fondamental et que par ailleurs, en application de la Constitution, la matière a été régionalisée, il faut considérer que le

Het derde punt betreft de vaststelling van kwaliteitsnormen, die erg nauw aansluiten bij de woonbaarheidsnormen. Beide concepten houden met elkaar verband. Dit punt heeft ook veel te maken met de problematiek van de productnormen (federale bevoegdheid). Het Vlaamse Gewest wil dat deze bevoegdheid ten minste gedeeltelijk aan hem wordt overgedragen, zodat het in het kader van het huisvestingsbeleid bouwnormen kan vaststellen.

Het probleem rijst ook wat de brandbeveiliging betreft. De Raad van State vindt dat het om een federale bevoegdheid gaat terwijl het Arbitragehof pleit voor een gedeelde bevoegdheid, waarbij de federale overheid bevoegd zou zijn voor de basisnormen en de deelgebieden voor de meer specifieke aspecten.

Bovendien zijn er ook fiscale problemen. Daarmee komen we terug op het vorige punt, aangezien het Vlaamse Gewest een eigen fiscaal beleid wil voeren inzake huisvesting. Het vindt dat het momenteel niet over de nodige fiscale instrumenten beschikt om een efficiënt huisvestingsbeleid te voeren.

Het volgende punt gaat over de grondrechten.

Het laatste punt betreft de woonvormen voor specifieke groepen. Zoals de nota opmerkt, gaat het om een persoonsgebonden materie. Moet het behandeld worden in het kader van de gewestelijke of veeleer van de gemeenschapsbevoegdheden ?

### 3.6.2. Bespreking

Een lid heeft een vraag voor de heer Coenraets in verband met de grondrechten. Het recht op wonen is vervat in de Grondwet. De heer Coenraets schrijft dat de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van het grondwettelijk recht op huisvesting bij de gewesten ligt. De uitvoering van hetgeen als een grondrecht in de Grondwet is ingeschreven, wordt aldus getransfereerd naar de gewesten ?

De heer Coenraets verklaart dat dit een heel specifieke zaak is, die verband houdt met de aard van de betrokken grondwetsbepaling. Deze heeft tot doel de overheid een aantal verplichtingen op te leggen. Het bijzondere van deze grondwetsbepaling ligt in het feit dat ze een programmatische inhoud heeft, en geen directe uitwerking. Om deze bepalingen inhoud te geven moet de wetgever optreden. Dat is het doel van bepaling van artikel 23 van de Grondwet. Aangezien de grondwetgever een beroep doet op de wetgever om dit grondrecht in te vullen en deze materie bovendien met toepassing van de Grondwet aan de gewesten is overgedragen, moet men besluiten dat de grondwetgever een beroep doet op de gewestelijke decreetgever. Daarom moeten de gewesten dit grondrecht in

constituant fait appel aux législateurs régionaux. C'est la raison pour laquelle il incombe aux régions de mettre en œuvre ce droit fondamental. La réponse est donc tout à fait spécifique parce que le libellé de ces dispositions constitutionnelles est très précis.

Un membre demande si M. Coenraets tire la même conclusion en ce qui concerne l'article 22 de la Constitution sur la protection de la vie privée.

M. Coenraets confirme que les libellés des deux articles de la Constitution sont les mêmes. Le constituant précise que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. Le constituant s'est donc prononcé explicitement puisqu'il désigne ses interlocuteurs immédiats, le législateur fédéral et les législateurs décrets et communautaires. Le constituant a fait son choix dans les articles 22 et 23; les dispositions sont extrêmement spécifiques. Ce n'est pas le cas dans d'autres dispositions constitutionnelles qui garantissent des libertés fondamentales.

Ce sont des dispositions constitutionnelles nouvelles, des droits fondamentaux nouveaux qui ont été insérés en 1993 et qui selon M. Coenraets participent d'une conception nouvelle du constituant. Ce dernier a peut-être pris en considération l'existence d'une Belgique fédérale. Mais on observera que le constituant n'a pas touché aux autres dispositions qui garantissent des droits fondamentaux.

de praktijk omzetten. Het antwoord is dus zeer specifiek omdat de inhoud van de grondwetsbepalingen zeer precies is.

Het lid vraagt of de heer Coenraets dezelfde conclusie trekt met betrekking tot artikel 22 van de Grondwet over de bescherming van het privéleven?

De heer Coenraets bevestigt dat beide grondwetsartikelen op vergelijkbare wijze geformuleerd zijn. De grondwetgever verklaart dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de bescherming van het recht waarborgen. De grondwetgever heeft zich dus expliciet gericht tot zijn gesprekspartners: de federale wetgever en de wetgevers van gewesten en gemeenschappen. De grondwetgever heeft een keuze gemaakt in de artikelen 22 en 23, zeer specifieke bepalingen. Dat geldt niet voor andere grondwetsbepalingen die grondrechten waarborgen.

Het gaat om nieuwe grondwetsbepalingen, om nieuwe grondrechten die in 1993 zijn ingevoegd en die volgens de heer Coenraets blijk geven van een nieuwe opvatting van de grondwetgever, die misschien rekening heeft willen houden met het bestaan van een federaal België. Hij wijst er evenwel op dat de grondwetgever niet heeft geraakt aan de andere bepalingen die de grondrechten waarborgen.

**SECTION 5.  
LA POLITIQUE AGRICOLE**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

**(Les régions sont compétentes pour :)**

En ce qui concerne la politique agricole :

«1<sup>o</sup> L'application, dans le cadre du Fonds agricole, des mesures européennes en matière de politique de structure agricole, relatives :

— à l'aide spécifique à l'agriculture dans les Régions défavorisées;

— au développement rural;

2<sup>o</sup> Le Fonds d'investissement agricole;

3<sup>o</sup> Les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles;

4<sup>o</sup> La politique de promotion;

5<sup>o</sup> L'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature.

En l'absence de hiérarchie des normes et, conscient, vu la place prépondérante de l'Union européenne dans la politique agricole, des difficultés possibles qui résulteraient de cet éclatement de compétences entre divers niveaux de pouvoir, le législateur a ajouté des dispositions spécifiques relatives à l'association et la concertation en matière de politique agricole. Ces dispositions sont prévues par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 2 (gestion du Fonds agricole), par l'article 6, § 2bis (activités des institutions européennes) et par l'article 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> (incidence sur la politique agricole).

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, deuxième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

«Pour les matières autres que celles visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, les Régions sont associées à la gestion du Fonds agricole.»

**Article 6, § 2bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

«L'autorité fédérale se concerta avec les Gouvernements régionaux concernés, pour la

**AFDELING 5.  
LANDBOUWBELEID**

**Artikel 6, § 1, V, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

**(De gewesten zijn bevoegd voor :)**

Wat het landbouwbeleid betreft :

«1<sup>o</sup> De toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot :

— de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden;

— de plattelandsontwikkeling;

2<sup>o</sup> Het Landbouwinvesteringsfonds;

3<sup>o</sup> De aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

4<sup>o</sup> Het promotiebeleid;

5<sup>o</sup> De toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud.»

Gezien een hiërarchie van de normen ontbreekt en de Europese Unie bovendien een doorslaggevende rol speelt in het landbouwbeleid, was het van meet af aan duidelijk dat de opdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende overheden moeilijkheden kon meebrengen. De wetgever was zich hiervan bewust en voegde specifieke bepalingen toe betreffende de betrokkenheid en het overleg inzake het landbouwbeleid. Deze bepalingen zijn te vinden in artikel 6, § 1, V, tweede lid (beheer van het Landbouwfonds), in artikel 6, § 2bis (activiteiten van de Europese instellingen) en artikel 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> (maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid).

**Artikel 6, § 1, V, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

«Voor andere dan de in het eerste lid, 1<sup>o</sup>, bedoelde aangelegenheden worden de Gewesten betrokken bij het beheer van het Landbouwfonds.»

**Artikel 6, § 2bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

«De federale overheid pleegt overleg met de betrokken Gewestregeringen voor de voorberei-

préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole. Au niveau européen, les représentants des Régions siègent, outre les représentants fédéraux, au sein des comités techniques.»

**Article 6, § 3bis, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«§ 3bis. Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour:

5<sup>o</sup> les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole.»

**A. Analyse générale**

*Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

**1. Descriptif de la compétence**

La réforme de 1993 a fait un pas dans le sens de la régionalisation de certains aspects de ce secteur, fort soumis aux décisions européennes.

Dépendent plus précisément des régions :

1. l'application des mesures européennes dans le cadre du Fonds agricole en matières de structures agricoles relatives à l'aide spécifique aux régions défavorisées et au développement rural;

2. l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune, qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature;

3. le Fonds d'investissement agricole;

4. les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles;

5. la promotion des produits agricoles et horticoles.

Cette imbrication des compétences fédérales et régionales oblige les deux niveaux de pouvoir à se concerter pour les mesures ayant des incidences mutuelles de même que pour la préparation et le suivi des décisions européennes. Les représentants des régions s'intègrent aux délégations belges dans les comités de la Communauté européenne.

**2. Analyse**

Avant les réformes de 1993, les régions ne disposaient pas de compétences significatives en matière

ding van de onderhandelingen en de beslissingen, alsmede voor het opvolgen van de activiteiten van de Europese instellingen die betrekking hebben op het landbouwbeleid. Op Europees niveau hebben de vertegenwoordigers van de Gewesten zitting naast de federale vertegenwoordigers in de technische comités.»

**Artikel 6, § 3bis, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

«§ 3bis. Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over:

5<sup>o</sup> de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.»

**A. Algemene toelichting**

*Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

**1. Omschrijving van de bevoegdheid**

Door de hervorming van 1993 is een stap gezet in de richting van de regionalisering van sommige aspecten van die sector, die sterk afhankelijk is van de Europese beslissingen.

Van de gewesten hangen in het bijzonder af:

1. de toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling;

2. de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud;

3. het Landbouwinvesteringsfonds;

4. de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

5. de promotie van de land- en tuinbouwproducten.

Dit in elkaar grijpen van federale en gewestbevoegdheden verplicht de twee bestuurslagen tot overleg voor de maatregelen waarbij er wederzijdse beïnvloeding is, alsook voor de voorbereiding en het opvolgen van de Europese beslissingen. De vertegenwoordigers van de gewesten zijn in de comités van de Europese Gemeenschap in de Belgische delegaties opgenomen.

**2. Analyse**

Vóór de hervormingen van 1993 beschikten de gewesten niet over enige bevoegdheid van betekenis



agricole. Ces compétences étaient limitées à l'octroi d'«aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles», à la gestion conjointe du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole. Enfin, il était prévu à l'article 6, § 3, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale qu'«une concertation associant les exécutifs régionaux et l'autorité nationale compétente a lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des travaux des institutions européennes, relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole».

La loi spéciale du 16 juillet 1993 crée un nouveau bloc de compétences relatif à la politique agricole et l'insère à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Certaines missions du Fonds agricole sont régionalisées, dans la mesure où elles concernent «l'application, dans le cadre du Fonds agricole, des mesures européennes en matière de politique de structures agricoles, relative à l'aide spécifique à l'agriculture dans les régions défavorisées et au développement rural». Les compétences du Fonds d'investissement agricole sont également transférées aux régions.

Les régions deviennent également compétentes pour la politique de promotion des débouchés agricoles et horticoles.

Les régions sont aussi compétentes pour l'application de certaines décisions prises par les autorités européennes dans le cadre de la politique agricole commune; ces compétences visent «l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature».

L'autorité fédérale demeure compétente pour tout ce qui n'a pas été transféré aux régions, à savoir la politique des prix et des marchés, la politique sanitaire, la maîtrise de la production agricole, la définition des techniques et des méthodes de production, ...

Bien que la jurisprudence constitutionnelle soit pour ainsi dire inexistante dans ce domaine, l'état actuel du texte légal crée certaines confusions.

## B. Observations générales

### 1. Observations d'un membre (20 février 1997)

L'agriculture a toujours été organisée de manière régionale. Il s'agit cependant de régions géographiques basées sur la spécificité du sol, du climat, de l'altitude, etc. Cela colle davantage à la réalité que les régions institutionnelles. Les frontières institutionnelles ne correspondent pas avec les frontières géographiques. L'Europe applique davantage le critère

in landbouwzaken. Die bevoegdheden bleven beperkt tot het verlenen van «aanvullende of supplementieve hulp aan landbouwbedrijven», tot het gezamenlijk beheer van het Landbouwfonds en van het Landbouwinvesteringsfonds. Ten slotte bepaalde artikel 6, § 3, 7<sup>o</sup>, van de bijzondere wet: «Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken executieven en de bevoegde nationale overheid... voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden er op het landbouwbeleid.»

De bijzondere wet van 16 juli 1993 kent voor het landbouwbeleid een nieuwe reeks bevoegdheden toe en voegt die in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in.

Sommige taken van het Landbouwfonds worden geregionaliseerd, voor zover zij betrekking hebben op «de toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling». De bevoegdheden van het Landbouwinvesteringsfonds worden eveneens aan de gewesten overgedragen.

De gewesten worden eveneens bevoegd voor het promotiebeleid voor de afzet van land- en tuinbouwproducten.

De gewesten zijn ook bevoegd voor de uitvoering van sommige beslissingen van de Europese overheid in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; die bevoegdheden hebben betrekking op «de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud».

De federale overheid blijft bevoegd voor alles wat niet aan de gewesten is overgedragen, dat wil zeggen het prijzen- en marktbeleid, het sanitaire beleid, de beheersing van de landbouwproductie, het bepalen van de produktietechnieken en -methodes, ...

Er bestaat op dat gebied nog praktisch geen constitutionele jurisprudentie, al scheidt de huidige wetteksten enige verwarring.

## B. Algemene opmerkingen

### 1. Opmerkingen van een lid (20 februari 1997)

Landbouw werd altijd reeds op regionale basis georganiseerd. Het gaat dan echter om geografische regio's, gebaseerd op de eigenheid van de bodem, het klimaat, de hoogte, enzovoort. Dat beantwoordt meer aan de werkelijkheid dan de institutionele gewesten. De institutionele grenzen stemmen niet overeen met de geografische gewesten. Europa hanteert

géographique pour identifier les régions. Il faudrait des conventions entre les régions visant à faire respecter les frontières géographiques, sinon l'on crée des discriminations injustifiables. On doit davantage tenir compte de l'endroit de production que de l'endroit de traitement ou de commercialisation.

Il faudra revoir morceau par morceau la manière de régler le problème des zones tampons entre les régions.

Les régions doivent organiser et gérer les structures de production (p.ex. les quotas, le Fonds d'investissement, la publicité, etc.), tandis que l'Europe garantit un prix minimum par secteur pour que les agriculteurs puissent continuer à produire. Les régions devraient pouvoir effectuer une action complète (depuis l'orientation de la production jusqu'à la commercialisation).

*2. Observations d'un autre membre (20 février 1997)*

Le membre est d'accord avec l'idée que la nature de l'activité agricole dépend de la terre et du climat, et que ceux-ci ne correspondent pas aux institutions.

Il faut une concertation. La concertation en matière agricole n'a pas bien fonctionné. Les mécanismes de concertation devraient être contraignants.

Puisque la politique est européenne dans les principes et puisque l'application sur le terrain relève du régional, il est nécessaire d'avoir un ministre de l'agriculture fédéral qui assure équilibres et concertations.

*3. Audition des représentants fédéraux (M. De Cuyper, ingénieur, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, M. Crohain, secrétaire général au ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture et M. Demaiter, ingénieur, conseiller général à l'Administration de la Politique agricole du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (1) — 30 octobre 1998)*

Le département fédéral de l'Agriculture (maintenant fusionné avec les Classes moyennes) a pu faire face sans trop de heurts aux transferts de compétences (toujours limités et relativement homogènes) et s'est restructuré à chaque reprise (avec toujours un décalage de 1 à 2 ans vu la lourdeur des statuts administratifs) toujours en fonction du double concept de transparence et d'homogénéité des compétences. En effet, le citoyen, c'est à dire le producteur, qui y fait régulièrement appel sur le plan réglementaire, sur le plan des primes, des inspections ou des contrôles, doit avoir une vision aussi claire et simple que possible de la

meer het geografische criterium om gewesten af te bakenen. Er is nood aan overeenkomsten tussen de gewesten om de geografische grenzen te eerbiedigen, zoniet creëert men ongeoorloofde discriminaties. Men moet meer rekening houden met de productieplaats dan met de plaats van de behandeling of de commercialisering.

De wijze waarop de problemen van de gewestelijke grensgebieden worden geregeld, moet van gebied tot gebied worden bestudeerd.

De gewesten zouden de productiestructuren (zoals de quota, het Investeringsfonds, de promotie,...) moeten organiseren en beheren, terwijl Europa per sector een minimumprijs waarborgt zodat de landbouwers kunnen blijven produceren. De gewesten zouden een volledig beleid moeten kunnen voeren, d.i. vanaf het vastleggen van de productie tot het in de handel brengen).

*2. Opmerkingen van een ander lid (20 februari 1997)*

Het lid stemt ermee in dat de aard van de landbouwactiviteit afhankelijk is van de bodem en het klimaat, — twee elementen die niet overeenstemmen met de instellingen.

Er moet evenwel overleg zijn. Het overleg inzake de landbouw heeft niet goed gefunctioneerd. De overlegprocedures zouden verplicht moeten zijn.

Aangezien de beginselen van het landbouwbeleid worden bepaald op Europees niveau en de toepassing ervan toekomt aan de gewesten, is er nood aan een federale minister die waakt over de evenwichten en het overleg.

*3. Hoorzitting met de heer De Cuyper, adjunct-kabinetschef van de minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen, de heer Clément Crohain, secretaris-generaal bij het ministerie van Middenstand en Landbouw, de heer J. Demaiter, adviseur-generaal bij het Bestuur van het Landbouwbeleid van het ministerie van Middenstand en Landbouw (1) (30 oktober 1998)*

Het federale departement Landbouw (nu samengevoegd met Middenstand) heeft de (nog altijd beperkte en betrekkelijk homogene) bevoegdheidsoverdrachten zonder al te veel schokken kunnen opvangen en heeft telkenmale een nieuwe structuur aangenomen (met telkens een tijdsverschil van 1 of 2 jaar gelet op de logheid van de administratieve statuten) die altijd in het teken stond van het dubbele principe van doorzichtigheid en homogeniteit van de bevoegdheden. De burger — in dit geval de producent — die regelmatig te maken heeft met dit departement op reglementair vlak, of op het vlak van premies, inspecties of

(1) Dénommés ci-après « les représentants fédéraux ».

(1) Hierna « de federale vertegenwoordigers » genoemd.

situation: il doit savoir à quel «guichet» s'adresser pour recevoir l'ensemble des réponses.

L'organisation actuelle du département est largement basée sur la centralisation des dossiers et leur informatisation, conditions indispensables au traitement efficace des dossiers. Les cinq directions générales sont largement interdépendantes l'une de l'autre et se complètent dans les diverses missions dont le département est responsable. Il en est de même pour les établissements de recherche à finalité dont la spécialisation ne se limite pas à une région du pays (même s'ils sont implantés dans cette région) mais s'étend à tout le Royaume.

Au niveau des compétences et de leur mise en application, on peut estimer que le regroupement en blocs homogènes, non seulement au niveau des diverses autorités mais aussi au niveau des structures administratives mises en place pour les appliquer, a permis un fonctionnement harmonieux (peu de conflits).

Il est certain qu'après trois années de mise en place et de fonctionnement des nouvelles structures, toute nouvelle modification en profondeur ne pourra plus se faire sans perturber leurs missions et mettre en péril leur efficacité, sans parler du coût de telles décisions, notamment au niveau des fonds budgétaires.

Il faut seulement garder à l'esprit que l'intérêt de l'autorité, même européenne, est, d'une part, d'avoir un interlocuteur à part entière qui peut prendre des décisions après avoir recueilli les avis de tous ceux qu'il représente et, d'autre part, d'avoir une administration qui, dans ses diverses composantes, et dans ses diverses phases d'exécution peut agir avec cohérence et en toute transparence.

Il faut insister sur le fort niveau d'intégration de la politique agricole au niveau de l'Union européenne. Si la Belgique veut garder une voix au chapitre dans des négociations aussi capitales que l'Agenda 2000, il est impérieux de ne pas éparpiller les énergies.

Dans une matière devenue aussi européenne, il est illusoire de croire qu'un État membre puisse influencer d'une quelconque façon sur une décision lorsqu'on sait que le chef de délégation devra décider *ad referendum*. Cela ne vaut d'ailleurs pas que pour le Conseil, mais aussi pour le Comité spécial agriculture et le Coreper, les nombreux groupes de travail (± 95), les comités de gestion (± 30), les comités de réglementation (11).

Les structures d'association et de concertation prévues dans la loi spéciale de 1993 se réunissent normalement et permettent de définir par consensus la position que les fonctionnaires du ministère fédéral de l'Agriculture et le ministre fédéral de l'Agriculture

controles, moet een duidelijk en eenvoudig beeld hebben van de situatie: hij moet weten tot welk «loket» hij zich moet wenden om alle antwoorden te krijgen.

De huidige organisatie is in ruime mate gebaseerd op de centralisering en op de informatisering van de dossiers, hetgeen onmisbare voorwaarden zijn voor een efficiënte behandeling van die dossiers. De vijf algemene directies zijn in ruime mate onderling van elkaar afhankelijk en vullen elkaar aan in de verschillende taken waarmee het departement belast is. Hetzelfde geldt voor de onderzoeksinstituten waarvan de specialisatie niet beperkt is tot een gewest van het land (zelfs indien ze in een bepaald gewest gevestigd zijn) maar zich uitstrekt over heel het Rijk.

Wat de bevoegdheden en hun toepassing betreft, heeft de hergroepering in homogene blokken zowel bij de verschillende instanties als bij de administratieve structuren die instaan voor de uitvoering, geleid tot een harmonieuze werking (weinig conflicten).

De nieuwe structuren zijn nog maar drie jaren werkzaam. Het is duidelijk dat een nieuwe diepgaande wijziging hun werking zou verstoren en hun efficiënte kan verminderen, om nog te zwijgen van de kostprijs van dit soort beslissingen.

Men moet steeds voor ogen houden dat een overheid, zelfs een Europese overheid, er alle belang bij heeft enerzijds om te worden geconfronteerd met een volwaardige gesprekspartner die beslissingen kan nemen na het advies te hebben ingewonnen van diegenen die hij vertegenwoordigt, en anderzijds om te beschikken over diensten waarvan alle onderdelen in de verschillende fasen van de uitvoering op een coherente en doorzichtige manier kunnen optreden.

Het hoog niveau van integratie van het landbouwbeleid binnen de Europese Unie moet beklemtoond worden. Indien België bijgevolg actief betrokken wil blijven bij zo belangrijke onderhandelingen als die over de Agenda 2000, moet men ten stelligste ervoor zorgen de energie niet te versnipperen.

In een zo Europees geworden aangelegenheid mag men de illusie niet koesteren dat een enkele lidstaat hoe dan ook zijn stempel kan drukken op de besluitvorming wanneer men weet dat het hoofd van de afvaardiging *ad referendum* moet beslissen. Dat geldt overigens niet alleen voor de Raad maar ook voor het speciaal Comité voor de landbouw en Coreper, de talloze werkgroepen (± 95), de beheerscomités (± 30), de reglementeringscomités (11).

De overlegstructuren waarin de bijzondere wet van 1993 voorziet vergaderen normaal, en zorgen voor een consensus over het standpunt dat de ambtenaren van het federale ministerie van Landbouw en de federale minister van Landbouw (als vertegenwoordiger

(en tant que représentant de l'État membre) défendent dans les instances internationales et plus particulièrement au niveau de l'Union européenne.

### C. Points en discussion

#### 1. Le Fonds agricole.

##### **Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

«1<sup>o</sup> L'application, dans le cadre du Fonds agricole, des mesures européennes en matière de politique de structure agricole, relatives :

- à l'aide spécifique à l'agriculture dans les régions défavorisées;
- au développement rural;

#### 1.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

La formule «dans le cadre du Fonds agricole» (article 6, § 1<sup>er</sup>, V, 1<sup>o</sup>) est floue. On peut se poser la question de savoir si les aides régionalisées doivent transiter par le Fonds agricole (de compétence fédérale) avec la possibilité pour l'État de modifier les allocations budgétaires s'y rapportant (voyez également F. Haumont et L. Barnich, «L'agriculture», dans F. Delpérée, La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 260).

#### 1.2. Point de vue du gouvernement flamand (lettre du 8 juillet 1997)

La Communauté flamande plaide avec force pour la limitation du rôle du Fonds agricole comme instance par laquelle transitent les aides régionales. Il doit être possible de réaliser des flux financiers directs entre l'Union européenne et la Flandre.

Voilà pourquoi la structure du Fonds agricole en tant que fonds budgétaire finançant le Bureau belge d'intervention et de restitution devrait disparaître. Ledit bureau doit être financé directement, sans passage par le Fonds agricole. Si l'on conçoit les choses de cette façon, les régions peuvent alors être associées à la gestion du Bureau belge d'intervention et de restitution.

#### 1.3. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)

On peut se rallier au point de vue du gouvernement flamand en ce qui concerne le transit des aides européennes.

van de lidstaat) verdedigen in de internationale instellingen en vooral op het Europees niveau.

### C. Discussiepunten

#### 1. Het Landbouwfonds

##### **Artikel 6, § 1, V, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

«1<sup>o</sup> De toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot:

- de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden;
- de plattelandontwikkeling;

#### 1.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

De formule «in het kader van het Landbouwfonds» is vaag (artikel 6, § 1, V, 1<sup>o</sup>). Men kan de vraag stellen of de geregionaliseerde hulp via het Landbouwfonds (dat tot de federale bevoegdheden behoort) moet verlopen, met de mogelijkheid voor de Staat om de begrotingstoe wijzingen die daarop betrekking hebben, te wijzigen (zie ook F. Haumont en L. Barnich, «L'agriculture», in F. Delpérée, La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, blz. 260).

#### 1.2. Standpunt van de Vlaamse regering (8 juli 1997)

De Vlaamse Gemeenschap pleit er sterk voor de rol van het Landbouwfonds als instantie waarlangs de geregionaliseerde hulp verloopt, te beperken. Het moet mogelijk zijn rechtstreekse financiële stromen tussen de EU en Vlaanderen te realiseren.

Daarom zou de structuur van het Landbouwfonds als begrotingsfonds tot financiering van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB) moeten verdwijnen. Het BIRB moet rechtstreeks worden gefinancierd zonder de omweg van het Landbouwfonds. In een dergelijk concept kunnen de gewesten dan worden betrokken bij het beheer van het BIRB.

#### 1.3. Repliek van de heer Coenraets (12 november 1997)

Akkoord met het standpunt van de Vlaamse regering over het doorstorten van de Europese hulp via het federaal gebleven Landbouwfonds.

#### 1.4. Réplique d'un membre (5 mars 1998)

Le Fonds agricole est un fonds budgétaire repris dans le budget du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture. En aucune manière les aides régionalisées ne transitent par ce fonds, même pas les aides cofinancées qui se réalisent directement entre l'Union européenne et les régions ou le fédéral.

En outre le Bureau belge d'intervention et de restitution est un parastatal de type B qui n'est pas financé par le Fonds agricole, comme le prétend à tort le gouvernement flamand, mais qui reçoit une dotation du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture. Il gère en grande partie pour le compte de l'Union européenne le soutien au marché des produits agricoles, aides aux exportations et mise en stockage pour soutenir les prix. Il s'agit d'une compétence fédérale.

#### 1.5. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

Le Fonds agricole est un fonds budgétaire repris dans le budget du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (MCMA). Il comprend les articles budgétaires nécessaires au financement de toute une série de mesures de la politique agricole fédérale (aide à la gestion, préretraite en agriculture, mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune (PAC)...).

Plus aucune aide ne transite par ce fonds, même pas les aides co-financées par l'Union européenne. Les flux financiers se réalisent directement entre l'Union européenne et les régions ou le pouvoir fédéral, selon le cas.

De même, le Fonds agricole ne finance pas le Bureau d'intervention et de restitution belge, qui est un parastatal de type B recevant une dotation du MCMA. Il gère, en grande partie pour le compte de l'Union européenne, les soutiens aux marchés de produits agricoles (aides aux exportations et mise en stockage pour soutenir les prix). Il s'agit d'une compétence fédérale.

Tout ceci est confirmé dans la dernière note d'orientation pour l'agriculture approuvée par le Conseil des ministres du 26 juin 1998, qui modifie la loi de 1955 en supprimant, entre autres, le Conseil supérieur devenu obsolète, et confirmant ainsi qu'il s'agit d'un simple fonds budgétaire relevant des compétences fédérales liées à la politique agricole.

#### 1.6. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 1.6.1. Remarques de M. Coenraets

Ce point concerne le Fonds agricole. La question du maintien de ce fonds en tant que fonds budgétaire

#### 1.4. Repliek van een lid (5 maart 1998)

Het Landbouwfonds is een budgettair fonds op de begroting van de minister van Middenstand en Landbouw. Op geen enkele wijze worden op dit ogenblik de geregionaliseerde steunmaatregelen getransfereerd via dit fonds, zelfs niet diegene die gecofinancierd worden door de Europese Unie en de gewesten.

De BIRB is een parastatale B die niet gefinancierd wordt via het Landbouwfonds, zoals verkeerdelijk beweerd wordt door de Vlaamse regering. De BIRB wordt gefinancierd door een dotatie van Middenstand en Landbouw. Voor een groot gedeelte beheert de BIRB — voor rekening van de Europese Unie — de steun aan de markt van landbouwproducten en de export en de stockage om de prijzen te ondersteunen. Dit is een federale bevoegdheid.

#### 1.5. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

Het Landbouwfonds is een begrotingsfonds dat opgenomen is in de begroting van het ministerie van Middenstand en Landbouw. Het bevat de begrotingsartikelen die noodzakelijk zijn voor de financiering van een hele reeks maatregelen van het federale landbouwbeleid (bedrijfsbegeleiding, brugpensioen in de landbouw, begeleidingsmaatregelen voor de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid...).

Geen enkele steun die aan de gewesten toekomt, wordt nog via dit fonds gestort, ook niet de steun die medegefinancierd wordt door de Europese Unie. De geldstromen verlopen rechtstreeks tussen de EU en de gewesten of, naar gelang van het geval, de federale overheid.

Zo financiert het Landbouwfonds evenmin het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, een parastatale instelling van type B die een dotatie van het ministerie van Middenstand en Landbouw ontvangt. Het beheert, grotendeels voor rekening van de Europese Unie, de steunmaatregelen voor de markten van landbouwproducten (exportsteun en voorraadvorming op de prijzen te ondersteunen). Het gaat om een federale bevoegdheid.

Dit alles is bevestigd in de laatste oriëntatienota landbouw, goedgekeurd door de ministerraad van 26 juni 1998, waarin de wijziging van de wet van 1955 in het vooruitzicht wordt gesteld, onder meer door de afschaffing van de verouderde Hoge Raad en door de bevestiging dat het om een gewoon begrotingsfonds gaat voor het deel van het landbouwbeleid dat federaal gebleven is.

#### 1.6. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 1.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Dit punt handelt over het Landbouwfonds. De vraag of dit fonds als begrotingsfonds behouden

s'est posée dans la mesure où ce fonds ne constitue en définitive qu'une zone de transit entre les aides européennes et les régions qui, *in fine*, en sont les bénéficiaires. L'audition des représentants fédéraux a permis d'apprendre que plus aucune aide ne transite en réalité par ce fonds, même pas, précisent ces mêmes représentants, les aides cofinancées par l'Union européenne. Les flux financiers se réalisent donc directement de l'Union européenne vers les régions, ce qui prive d'une bonne partie de sa pertinence l'observation qu'on avait mise en évidence.

### 1.6.2. Discussion

Un membre souligne que, sur le principe, il n'est pas opposé à une régionalisation accrue des matières agricoles restées fédérales, mais une question, qui n'est pas développée, l'empêche de donner son assentiment sur l'ensemble de la réflexion: qu'en est-il des transferts budgétaires? Il faut examiner ce qu'ils représentent pour chaque point.

Ainsi, pour prendre le cas d'une matière agricole fédéralisée, la masse financière fédérale, même peu importante, consacrée à la sylviculture, l'examen pratique de la répartition des dépenses au Nord et au Sud, montre que l'essentiel de ces dépenses se fait évidemment dans le cadre de la production en Wallonie. En cas de régionalisation, l'adoption d'une clé de répartition, de 60/40 ou de 65/35, entraîne une perte importante pour la Wallonie.

Un autre exemple peut être tiré du système de vulgarisation, et plus particulièrement du prélèvement des cotisations pour les promotions et les contrôles des produits agricoles. Faut-il définir la référence de prélèvement ou de ristourne des prélèvements pour la vulgarisation sur la base des régions de production ou sur la base des régions de commercialisation? En matière de criées fruitières, le prélèvement pour la vulgarisation et la promotion des fruits est fait au départ des criées. Si la référence de ristournes vers les centres de vulgarisation se fait par rapport à l'endroit du prélèvement, c'est-à-dire la criée, 98 % des prélèvements sur le lieu de la vente iront aux centres de vulgarisation en Flandre et 2 % en Wallonie, alors que ce n'est pas représentatif de la répartition des lieux de production.

Pour éclairer ce débat le membre aurait souhaité des réponses préalables. Comment va-t-elle se faire, la régionalisation, selon quels critères? De manière générale, l'aspect budgétaire est fondamental.

Le même membre donne encore l'exemple des zones défavorisées, qui sont toujours de la compétence fédérale et qui sont majoritairement, sinon pour la totalité, situées en Wallonie. La définition d'une clé

blijft, is gerezen omdat het uiteindelijk niet anders functioneert dan als doorgeefluik tussen de Europese steun en de gewesten voor wie die steun eigenlijk bestemd is. Uit de hoorzitting met de vertegenwoordigers van de federale overheid kan men opmaken dat dit fonds in feite zelfs niet meer als doorgeefluik fungeert voor enige steun, zelfs niet voor de steun medegefinancierd door de Europese Unie. De geldstromen verlopen dus rechtstreeks van de Europese Unie naar de gewesten zodat de gemaakte opmerking niet meer terzake is.

### 1.6.2. Bespreking

Een lid onderstreept principeel niet gekant te zijn tegen een verdere regionalisering van federaal gebleven landbouwaangelegenheden. Eén vraag belet hem evenwel akkoord te gaan met de volledige regionalisering: wat zal er met de begrotingstransfers gebeuren? Men dient na te gaan wat die voor elk punt voorstellen.

Spreker haalt het geval aan van een gefederaliseerde landbouwaangelegenheid, waarbij federale geldmiddelen — hoe gering ook — naar de bosbouw gaan. Onderzoek van de verdeling van de uitgaven tussen het noorden en het zuiden van het land wijst uit dat die uitgaven uiteraard vooral naar de productie in Wallonië gaan. Wordt de aangelegenheid geregionaliseerd, dan betekent de goedkeuring van een verdeelsleutel naar rata van 60/40 of 65/35 een aanzienlijke verliespost voor Wallonië.

Een ander voorbeeld vindt men bij de regeling inzake landbouwvoorlichting, meer bepaald bij de heffing van bijdragen voor de bevordering en de controle van landbouwproducten. Moet men de heffing of de teruggave van heffingen voor landbouwvoorlichting bepalen op basis van het gewest waar geproduceerd wordt of op basis van het gewest waar de producten verkocht worden? Wat de fruitveilingen betreft, geschiedt de heffing voor landbouwvoorlichting en bevordering van fruitsoorten op basis van de veiling zelf. Indien de teruggave aan de landbouwvoorlichtingsdiensten op basis van de plaats van de heffing gebeurt, dat wil zeggen de veiling, gaat 98 % van de heffing op de plaats van verkoop naar de diensten in Vlaanderen en 2 % naar die in Wallonië. Dat is niet representatief voor de spreiding van de productieplaatsen.

Om het debat in alle duidelijkheid te laten verlopen vraagt het lid vooraf om een aantal antwoorden. Hoe zal de regionalisering geschieden? Volgens welke criteria? In het algemeen is de begroting het belangrijkste aspect.

Hetzelfde lid haalt nog als voorbeeld de probleemgebieden aan, waarvoor de federale overheid nog steeds bevoegd is en die goeddeels of zelfs allemaal in Wallonië zijn gelegen. Wanneer men een vaste

de répartition forfaitaire, par exemple 65/35, de la masse financière destinée à ces zones conduira à une perte pour la Wallonie au profit de la Flandre qui n'est pas, entre guillemets, défavorisée. Tous ces aspects auraient donc dû être examinés préalablement à la régionalisation des secteurs, principe sur lequel le membre est d'accord.

Un deuxième membre souligne que les aspects régionaux de l'agriculture sont régionalisés. Il est vrai que les aspects fondamentaux restent européens et donc fédéraux. Lors des auditions, les représentants tant du gouvernement fédéral que des gouvernements régionaux, ont affirmé que la concertation marche bien. Cela facilite les harmonisations et même des transferts. Inversement, les contestations rendent tout le monde suspicieux.

Le membre signale dans le cadre de l'Agenda 2000 négocié au niveau européen que si l'on avait décidé de cofinancer la politique agricole, ou une partie de celle-ci, la question de l'imputation des responsabilités budgétaires en Belgique de ce cofinancement se serait posée: au fédéral ou au régional? Il a posé la question au premier ministre après le sommet européen informel. Le premier ministre a confirmé que cela resterait au niveau fédéral parce qu'il s'agirait d'une application de la politique agricole commune. Le membre est en outre d'avis que la clé de répartition budgétaire est décisive pour apprécier si on est favorable à la régionalisation indépendamment d'une idéologie plus ou moins régionaliste ou plus ou moins fédéraliste. Il souligne que jadis pour des calculs budgétaires au moment de régionaliser la politique des zones défavorisées qui n'existait qu'en Wallonie, on a créé une zone défavorisée en Flandre où elle n'existait pas dans le régime unitaire. Cela montre que la régionalisation peut aussi causer une politique du « wafelijzer ».

En ce qui concerne le Fonds agricole, il existe une ouverture pour la régionalisation, partant du principe qu'il est inutile de le maintenir dans une position équivoque à partir du moment où il ne sert plus qu'à effectuer des transferts européens. Une rationalisation est possible en la matière, sous certaines réserves.

Un troisième membre estime que la référence à la politique du gaufrier est le meilleur moyen de montrer à quel point il est nécessaire de régionaliser l'ensemble de la politique. Dans les domaines où l'on a régionalisé, les problèmes ont disparu. Pour ce qui est de l'enseignement, l'on ne compare plus la Flandre et la partie francophone du pays. Les communautés mènent une politique indépendante et prennent des décisions en fonction des moyens disponibles. Il faudrait étendre cette logique aux domaines dans lesquels l'Europe joue un rôle très important, comme l'agriculture. L'agriculture doit être une compétence

verdeelsleutel bepaalt, bijvoorbeeld 65/35, van de voor die gebieden bestemde geldmiddelen, betekent dat een verliespost voor Wallonië ten gunste van Vlaanderen dat, het zij gezegd, geen probleemgebied is. Het lid verklaart principeel akkoord te gaan met de regionalisering van de sectoren, doch men had vooraf al die aspecten moeten onderzoeken.

Een tweede lid wijst erop dat de gewestelijke aspecten van de landbouw geregionaliseerd zijn. Het is uiteraard zo dat de fundamentele aspecten Europees en dus federaal blijven. Tijdens de hoozittingen hebben de vertegenwoordigers van zowel de federale regering als van de gewestregeringen bevestigd dat het overleg vlot verloopt. De harmonisering en zelfs de overdrachten geschieden daardoor vlotter. Betwistingen wekken immers argwaan bij iedereen.

Het lid deelt mee dat indien men bij de onderhandelingen over Agenda 2000 had beslist het landbouwbeleid of een deel daarvan mede te financieren, er een probleem zou gerezen zijn voor de Belgische begroting: zouden die bedragen op de federale begroting of op de gewestelijke begroting ingeschreven moeten worden? Spreker heeft die vraag aan de eerste minister gesteld na de informele Europese top. De eerste minister heeft bevestigd dat de federale overheid daarvoor bevoegd blijft omdat het over een toepassing van het gemeenschappelijke landbouwbeleid gaat. Bovendien meent het lid dat de verdeelsleutel voor de begroting doorslaggevend is om te bepalen of men verder wil regionaliseren los van een ideologie die min of meer regionalistisch dan wel min of meer federalistisch is. Hij benadrukt dat voor de toenmalige berekeningen, op het ogenblik van de regionalisering van het beleid betreffende achtergestelde gebieden — die enkel in Wallonië bestonden —, men een achtergesteld gebied in Vlaanderen heeft opgericht, waar er in het unitaire regime geen bestond. Dit toont aan dat de regionalisering ook een « wafelijzerpolitiek » kan in de hand werken.

Er bestaat een mogelijkheid om het Landbouwfonds aan de gewesten toe te wijzen wanneer men ervan uitgaat dat het geen zin heeft het in dubbelzinnige omstandigheden te laten voortbestaan omdat het toch enkel als doorgeefluik voor Europese geldmiddelen fungeert. Onder bepaalde voorwaarden kan hier een rationalisering worden doorgevoerd.

Een derde lid is van oordeel dat de verwijzing naar de wafelijzerpolitiek het beste argument is om aan te tonen hoe noodzakelijk het is dat het hele beleid wordt geregionaliseerd. Daar waar is geregionaliseerd, zijn de problemen op dat vlak juist verdwenen. In het onderwijs wordt geen vergelijking meer gemaakt tussen Vlaanderen en het Franstalige landsdeel. De gemeenschappen voeren een onafhankelijk beleid en nemen beslissingen rekening houdend met de beschikbare middelen. Deze logica moet ook worden doorgetrokken tot domeinen waarop Europa een zeer belangrijke rol speelt, zoals landbouw. Land-

de l'Europe et des régions. Le niveau fédéral ne doit plus agir en la matière. L'intervenant estime que ce serait une solution vraiment efficace.

Le membre précédent illustre que, aussi longtemps que la matière des zones défavorisées relevait du national, il n'y avait qu'une zone défavorisée ... Dès que cela a été régionalisé il y en a eu deux. La régionalisation a donc joué en faveur de la « wafelijzerpolitiek ».

## **2. Modalités d'association des régions à la gestion du Fonds Agricole**

### *2.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

Le législateur n'a pas défini les modalités d'association des régions à la gestion du Fonds agricole dans les deux domaines de compétence régionale (voir également F. Haumont et L. Barnich, *op. cit.*, p. 261-262).

### *2.2. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Cette question est pertinente, mais elle est devenue obsolète dans la mesure où toutes les mesures financées par le Fonds agricole sont concertées avec les régions (article 6, § 2bis). Une proposition est d'ailleurs soumise au gouvernement visant à supprimer le Conseil du Fonds. Cette actualisation concernant le Fonds agricole crée dès lors un double emploi entre l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 2 et l'article 6, § 2bis.

Une actualisation de la loi est donc à suggérer en supprimant l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 2.

### *2.3. Discussion finale (24 mars 1999)*

#### *2.3.1. Remarques de M. Coenraets*

L'audition des représentants fédéraux a mis en évidence un doublon dans la loi spéciale puisqu'en fait ils insistent sur la circonstance que l'association prévue à l'article 6, § 1, V, alinéa 2 de la loi spéciale fait en réalité double emploi avec l'article 6, § 2bis de la même loi spéciale du 8 août 1980 disposant que l'autorité fédérale se concerte avec les gouvernements régionaux concernés pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes relatives à la politique agricole. Les représentants des régions, outre les représentants fédéraux, siègent au sein des comités techniques des instances européennes. On peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si ces deux dispositions font réellement double emploi puisque l'on parle ici d'association à la gestion du fonds agri-

bouw behoort een bevoegdheid te zijn van Europa en de gewesten. Het federale niveau hoeft op dit vlak niet meer op te treden. Dit zou volgens het lid pas een efficiënte oplossing zijn.

Het vorig lid wijst erop dat zolang de probleemgebieden tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoorden, er niet meer dan één probleemgebied was... Sedert die aangelegenheid evenwel naar de gewesten is gegaan, bestaan er twee probleemgebieden. De regionalisering heeft de « wafelijzerpolitiek » dus in de hand gewerkt.

## **2. De betrokkenheid van de gewesten bij het beheer van het Landbouwfonds**

### *2.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

De wetgever heeft niet bepaald op welke wijze de gewesten betrokken worden bij het beheer van het Landbouwfonds in de twee gebieden waarvoor de gewesten bevoegd zijn (zie ook F. Haumont en L. Barnich, *o.c.*, blz. 261-262).

### *2.2. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

Deze vraag is relevant maar achterhaald aangezien over alle maatregelen die gefinancierd worden door het Landbouwfonds, overleg wordt gepleegd met de gewesten (art. 6, § 2bis). In dit verband is momenteel trouwens aan de regering een voorstel gedaan om de Raad van het Fonds af te schaffen. Deze aanpassing met betrekking tot het Landbouwfonds brengt dan ook mee dat artikel 6, § 1, V, tweede lid, en artikel 6, § 2bis, elkaar overlappen.

Om de wet aan te passen wordt dus voorgesteld artikel 6, § 1, V, tweede lid, te doen vervallen.

### *2.3. Eindbespreking (24 maart 1999)*

#### *2.3.1. Opmerkingen van de heer Coenaerts*

De hoorzitting met de federale vertegenwoordigers heeft aangetoond dat er twee keer hetzelfde staat in de bijzondere wet aangezien zij erop hebben gewezen dat artikel 6, § 1, V, tweede lid, van de bijzondere wet en artikel 6, § 2bis, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980 elkaar overlappen. Dat laatste artikel zegt immers dat de federale overheid overleg pleegt met de betrokken gewestregeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, alsmede voor het opvolgen van de activiteiten van de Europese instellingen die betrekking hebben op het landbouwbeleid. Op Europees niveau hebben de vertegenwoordigers van de gewesten zitting naast de federale vertegenwoordigers in de technische comités. Men kan zich evenwel afvragen of die twee bepalingen elkaar inderdaad overlappen aangezien men het



cole. En effet, si le fonds agricole a perdu de sa signification dans la mesure où il ne sert plus du transit, on peut se demander, d'un point de vue pratique, s'il y a lieu de maintenir référence à ce mode de gestion. Il semble que les modalités des deux dispositions ne sont pas identiques: la première disposition a trait à l'association alors que la deuxième disposition a trait à la concertation.

### 2.3.2. Discussion

Un membre estime qu'il y a effectivement une différence importante entre ces deux termes. Il est normal de garder une association de fonctionnement obligatoire à partir du moment où l'Europe ne reconnaît que les Etats. Même si le fonds n'est plus qu'une boîte aux lettres, il reste un passage obligé pour la répartition au profit des régions, selon les compétences, des fonds européens. Il est donc impératif de conserver ce dispositif, même si c'est de manière tacite.

## 3. La distinction des aides octroyées

### 3.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

Outre les aides aux agriculteurs des régions défavorisées et dans le cadre des actions du programme de développement rural, des dépenses importantes prévues sous forme d'aides aux investissements, à l'installation, aux services doivent être aussi considérées comme des aides à la politique structurelle agricole (voir également F. Haumont et L. Barnich, *op. cit.*, p. 261).

### 3.2. Réplique d'un membre (5 mars 1998)

Le membre ne voit pas où le problème se pose.

### 3.3. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

On ne voit pas où le problème se pose puisque les matières ont été discutées et ont fait l'objet d'un accord État-régions lors du transfert pratique de ces compétences. Elles n'ont fait l'objet d'aucune contestation.

### 3.4. Discussion finale (24 mars 1999)

#### 3.4.1. Remarques de M. Coenraets

Ce point concerne la distinction des aides octroyées. Il convient de se pencher sur le problème de la répartition des aides aux investissements, à l'installation, aux services, etc., qui contribuent à la

hier heeft over de betrokkenheid van de gewesten bij het beheer van het Landbouwfonds. Indien het Landbouwfonds veel van zijn betekenis verloren heeft omdat het niet meer dient als doorgeefluik, kan men zich vanuit praktisch oogpunt afvragen of het wenselijk is te blijven verwijzen naar die vorm van beheer. De twee bepalingen zijn, zo blijkt, niet helemaal identiek: de eerste bepaling heeft betrekking op de betrokkenheid van de gewesten terwijl de tweede slaat op het overleg.

### 2.3.2. Bespreking

Een lid is van mening dat er inderdaad een belangrijk verschil is tussen die twee woorden. Het is normaal dat betrokkenheid bij de werking moet worden behouden blijven zolang Europa alleen maar staten erkent. Ook al heeft het fonds nog slechts een brievenbusfunctie, via het fonds geschiedt de verdeling van de Europese middelen ten voordele van de gewesten en naar gelang van de bevoegdheden. Men moet die bepaling dus behouden, ook al gebeurt dat impliciet.

## 3. Het onderscheid tussen de soorten toegekende hulp

### 3.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

Naast de hulp aan landbouwers in probleemgebieden en in het kader van het programma van plattelandsontwikkeling, moeten belangrijke uitgaven in de vorm van hulp aan investeringen, installaties en diensten ook worden beschouwd als steun aan het landbouwstructuurbeleid (zie ook F. Haumont en L. Barnich, *o.c.*, blz. 261).

### 3.2. Standpunt van een lid (5 maart 1998)

Het lid ziet niet in wat het probleem juist is.

### 3.3. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

Men ziet niet waar het probleem schuilt aangezien deze aangelegenheden besproken werden en hierover bij de praktische overdracht van deze bevoegdheden een akkoord Staat-gewesten werd gesloten: er is geen enkele betwisting gerezen.

### 3.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

#### 3.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Er moet een onderscheid worden gemaakt in de toegekende hulp: de verdeling van de steun bij investeringen, bij vestiging, voor diensten, enz. die een wezenlijk onderdeel zijn van het structureel land-

politique structurelle agricole. Au cours de leur audition, les représentants fédéraux ont indiqué qu'un accord était intervenu entre l'Etat et les Régions pour régler la répartition de ces aides. Si tel est bien le cas, l'observation perd une partie de sa pertinence.

#### 3.4.2. Discussion

Un membre signale que dans ce cadre, il faut aussi évoquer l'autonomie des régions, notamment à propos des fonds d'investissement agricole, des aides complémentaires, des aides supplétives etc. à propos desquels les régions peuvent intervenir de manière spécifique et différenciée. Les aides octroyées sont généralement déjà très bien structurées. Le dilemme concerne les matières fédérales non encore redistribuées. Le membre peut accepter l'idée d'une redistribution mais il faudrait examiner dans quelles conditions, et selon quels critères.

### 4. Développement rural

#### 4.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

Il s'impose de préciser davantage les contours de la notion de «développement rural» (voir également F. Haumont et L. Barnich, *op. cit.*, p. 261).

#### 4.2. Réplique d'un membre (5 mars 1998)

Le membre ne voit pas où le problème se pose.

#### 4.3. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

Les réformes institutionnelles antérieures n'ont pas posé de problème à ce sujet et n'en posent pas actuellement puisque toutes les matières qui relevaient du développement rural ont été transférées dès l'adoption de la loi spéciale de 1980.

#### 4.4. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 4.4.1. Remarques de M. Coenraets

Il a été suggéré de préciser les contours de cette notion. Lors de leur audition les représentants fédéraux ont déclaré que cette matière ne nécessitait plus de définition au motif qu'elle avait été transférée en bloc aux régions. M. Coenraets n'est pas convaincu que cela prive le débat de son objet. Ce n'est pas parce que l'on transfère aux régions une matière dans son ensemble que des problèmes ne se poseront pas sur les contours de la matière en question.

bouwbeleid. Tijdens de hoorzitting hebben de federale vertegenwoordigers erop gewezen dat tussen de staat en de gewesten een overeenkomst is bereikt om die steun te verdelen. Indien dat het geval is, is de opmerking ten dele overbodig geworden.

#### 3.4.2. Bespreking

Een lid wijst erop dat in dit kader ook gewezen moet worden op de autonomie van de gewesten, in het bijzonder in verband met landbouwinvesteringfondsen, de aanvullende en suppletieve hulp aan landbouwbedrijven, enz, een terrein waarop de gewesten op specifieke en gedifferentieerde wijze kunnen optreden. De toegekende steun is over het algemeen reeds zeer goed gestructureerd. Het dilemma betreft de federale aangelegenheden die nog niet zijn overgedragen. Het lid kan akkoord gaan met een overdracht maar er moet onderzocht worden onder welke voorwaarden en op grond van welke criteria die overdracht moet geschieden.

### 4. Het begrip «plattelandsontwikkeling»

#### 4.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

Het begrip «plattelandsontwikkeling» moet beter worden omschreven (zie ook F. Haumont en L. Barnich, *o.c.*, blz. 261).

#### 4.2. Repliek van een lid (5 maart 1998)

Het lid ziet niet in wat het probleem juist is.

#### 4.3. Hoorzitting met federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

De vroegere institutionele hervormingen hebben terzake geen problemen opgeleverd en brengen thans ook geen problemen mee aangezien alle aangelegenheden die tot de plattelandsontwikkeling behoorden, sinds de bijzondere wet van 1980 overgeheveld zijn.

#### 4.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 4.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Voorgesteld werd dit begrip beter af te bakenen. De federale vertegenwoordigers hebben tijdens de hoorzitting verklaard dat deze aangelegenheid geen verdere definitie behoeft omdat zij in haar geheel is overgedragen aan de gewesten. De heer Coenraets is er niet van overtuigd dat daarmee alles gezegd is. Het is niet omdat men een aangelegenheid in haar geheel overdraagt aan de gewesten, dat er geen problemen meer zullen rijzen over de afbakening van die aangelegenheid.

#### 4.4.2. Discussion

Un membre estime qu'il s'agit d'une notion clairement définie.

Selon lui, il n'y a dès lors pas de problème.

Un deuxième membre n'est pas sûr que l'ensemble de la matière ait été transféré. Peut-on transférer la rénovation rurale? Dans la notion de développement rural, en général, et de rénovation, *quid* de l'article 5b, des aides européennes, de la problématique des préretraites? En 1993, toute une série de possibilités de préretraites en agriculture ont été votée qui ne peuvent être mises en place étant donné tout une série de contraintes, de problèmes et de différences entre le Nord et le Sud de la Belgique.

En théorie, la matière globalement importante est transférée. Dans la pratique, c'est différent. Au niveau de la rénovation rurale, il y a une certaine autonomie d'organisation. Mais il y a également les aides complémentaires, c'est-à-dire les aides européennes visées au programme 5b qui dépendent du fédéral. À cet égard, le problème n'est pas réglé.

Plusieurs membres estiment que le problème n'existe pas en termes conflictuels. Un membre ne partage pas cette opinion.

### 5. Frontière entre promotion et contrôle des produits agricoles

#### Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980:

(Les régions sont compétentes pour:)

4<sup>o</sup> La politique de promotion;

#### 5.1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

Au sein de l'ONDAH (Office national des débouchés agricoles et horticoles) se retrouvaient les compétences de promotion et de contrôle des produits agricoles et horticoles. Aujourd'hui la promotion est de compétence régionale. Pourtant la frontière entre promotion et contrôle n'est pas toujours très nette dans la pratique (Voir également F. Haumont et L. Barnich, *op. cit.*, p. 262).

#### 5.2. Réplique d'un membre (5 mars 1998)

Il n'existe aucune difficulté à déterminer la frontière entre la promotion et le contrôle. D'ailleurs la pratique depuis 1992 ne rencontre pas d'obstacle.

#### 5.3. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

Il n'existe aucune difficulté à établir une frontière entre promotion et contrôle.

#### 4.4.2. Bespreking

Een lid is van oordeel dat het om een duidelijk omschreven begrip gaat.

Er is volgens hem dan ook geen knelpunt.

Een tweede lid is niet zeker dat de aangelegenheid in haar geheel is overgedragen. Kan men de landinrichting overdragen? Als men het over plattelandsontwikkeling, in het algemeen, en over landinrichting heeft, wat doet men met artikel 5b, de Europese steunmaatregelen, de problematiek van de brugpensioenen? In 1993 werden tal van mogelijkheden voor brugpensioenering in de landbouw goedgekeurd die niet kunnen worden uitgevoerd omdat er al te veel problemen en verschillen zijn tussen het Noorden en het Zuiden van België

In theorie is het belangrijke deel van de aangelegenheid overgedragen. In de praktijk ziet de toestand er anders uit. Op het gebied van de landinrichting is er een vorm van organisatie-autonomie. Maar er zijn ook aanvullende steunmaatregelen, dat wil zeggen de Europese steunmaatregelen bedoeld in programma 5b die afhangen van het federale niveau. Op dat punt is het probleem niet geregeld.

Verschillende leden zijn de mening toegedaan dat het probleem niet echt voor conflicten zorgt. Een lid deelt die mening niet.

### 5. De grens tussen promotie en controle.

#### Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

4<sup>o</sup> Het promotiebeleid;

#### 5.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

De Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten was bevoegd voor de promotie en de controle van de land- en tuinbouwproducten. Nu is de promotie een gewestbevoegdheid. De grens tussen promotie en controle is in de praktijk niet altijd precies te trekken (Zie ook F. Haumont en L. Barnich, *o.c.*, blz. 262).

#### 5.2. Standpunt van een lid (5 maart 1998)

Er is geen probleem om het onderscheid te bepalen tussen promotie en controle. In de praktijk stelt men sedert 1992 geen problemen meer vast.

#### 5.3. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

Het bepalen van een grens tussen promotie en controle schept geen enkele moeilijkheid.

L'ONDAH était la résultante d'une fusion entre le service général de contrôle et un nouveau service qu'on avait créé concernant la promotion. On est revenu à un stade primaire en redistribuant les deux matières, car elles sont des choses tout à fait différentes.

D'ailleurs, la pratique depuis 1992, moment du transfert aux régions de la promotion, ne suscite pas de problème.

#### 5.4. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 5.4.1. Remarques de M. Coenraets

Les régions sont compétentes pour la politique de promotion. Se pose la question de savoir s'il n'y a pas un risque de compétences concurrentes dans la mesure où la frontière entre la politique de promotion et la politique de contrôle des produits agricoles ne serait pas toujours clairement tranchée.

Les représentants fédéraux ont souhaité rassurer à ce sujet, indiquant qu'en définitive, les missions qui avaient été originellement fusionnées au sein de l'ONDAH, ont à présent été redistribuées. Par conséquent, le fédéral s'occupe exclusivement du contrôle, laissant aux régions le soin d'assurer la promotion des produits agricoles. Donc, selon les représentants fédéraux, aucune difficulté ne se pose sur le plan pratique.

##### 5.4.2. Conclusions

La commission partage l'opinion de M. Coenraets.

### 6. Contrôle de la perception des cotisations destinées à la promotion agricole

#### Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980:

(Les régions sont compétentes pour:)

4<sup>o</sup> La politique de promotion;

#### 6.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La promotion de la politique agricole, confiée aux régions (article 6, § 1<sup>er</sup>, V, 4<sup>o</sup>), est financée en grande partie par des cotisations du secteur, fixées par les régions. Ce sont toutefois des services fédéraux qui se chargent du contrôle de la perception des cotisations destinées à la promotion agricole.

Un certain nombre de fonctionnaires ainsi que le montant correspondant de leurs rémunérations et frais de fonctionnement devraient être transférés aux services de promotion régionaux.

De Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten is ontstaan door de fusie van de algemene controledienst en een nieuw opgerichte promotiedienst. Door deze aangelegenheden opnieuw te scheiden, keert men dus terug tot een vroegere situatie: het zijn ook twee totaal andere zaken.

De toepassing sinds 1992, het jaar waarin de promotie overgedragen is aan de gewesten, levert overigens geen problemen op.

#### 5.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 5.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De gewesten zijn bevoegd voor het promotiebeleid. De vraag is of het risico bestaat dat bevoegdheden elkaar overlappen aangezien de grens tussen promotie van en controle op landbouwproducten niet altijd duidelijk te trekken is.

De federale vertegenwoordigers beweren dat dit niet het geval is: de taken die oorspronkelijk allemaal door de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten (NDALTP) werden verricht, zijn nu definitief gescheiden. De federale overheid houdt zich uitsluitend met controle bezig, terwijl de gewesten instaan voor de promotie van landbouwproducten. Volgens de federale vertegenwoordigers is er in de praktijk dus geen enkel probleem.

##### 5.4.2. Besluit van de commissie

De commissie is het eens met de heer Coenraets

### 6. Het toezicht op de inning van de bijdragen voor de landbouwpromotie.

#### Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

«4<sup>o</sup> Het promotiebeleid;»

#### 6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De landbouwpromotie is aan de gewesten toevertrouwd (artikel 6, § 1, V, 4<sup>o</sup>). De promotie wordt in belangrijke mate gefinancierd met sectorbijdragen, vastgesteld door de gewesten. Het toezicht op de inning van de bijdragen voor de landbouwpromotie gebeurt echter door federale diensten.

Een aantal ambtenaren, alsmede het overeenstemmend bedrag van hun salarissen en werkingskosten, zouden moeten worden overgeheveld naar de regionale promotiediensten.

*6.2. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On peut marquer son accord sur la proposition consistant à confier aux régions le soin de procéder au contrôle de la perception des cotisations destinées à la promotion agricole.

*6.3. Réplique d'un membre (5 mars 1998)*

On se demande pourquoi le gouvernement flamand demande le transfert de personnel et de moyens de fonctionnement, alors même que le travail de perception et de contrôle de cette perception est effectué par le fédéral pour le compte des régions à leur demande et à leur plus grande satisfaction.

*6.4. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Actuellement, plus aucun service du département fédéral n'exerce la moindre action dans le secteur de la promotion agricole. Au contraire, à la demande des régions, le département fédéral (dans les limites imposées par la loi sur la protection de la vie privée) et dans le cadre de la loyauté fédérale fournit les données qu'il possède pour aider les régions dans leur tâche de perception et d'identification des intéressés.

*6.5. Discussion finale (24 mars 1999)*

*6.5.1. Remarques de M. Coenraets*

Le problème se pose dans la mesure où pour la communauté flamande, la promotion est en grande partie financée par des cotisations du secteur, mais ce sont des services fédéraux qui se chargent du contrôle de la perception.

Les représentants fédéraux ont démenti cette affirmation, indiquant qu'actuellement, plus aucun service du département fédéral n'exerçait la moindre action dans cette matière, ce qui prive l'observation de sa pertinence.

*6.5.2. Discussion*

Selon un membre, il y a une différence importante entre un contrôle qualitatif et un contrôle de la perception des cotisations. En ce qui concerne le contrôle qualitatif, une infrastructure existait déjà. Elle était liée à l'ONDAH mais ne fonctionnait pas nécessairement toujours très bien. Par exemple, actuellement, au niveau du contrôle de la qualité du lait, par tradition, des prélèvements sont effectués dans les exploitations agricoles. Cependant, il n'a jamais été prévu de procéder à un double prélèvement

*6.2. Repliek van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Akkoord met het voorstel om de gewesten te belasten met het toezicht op de inning van de bijdragen voor de landbouwpromotie.

*6.3. Repliek van een lid (5 maart 1998)*

Het lid heeft bedenkingen bij de vraag van de Vlaamse regering naar de overheveling van federale ambtenaren, alsook van het overeenstemmend bedrag van hun salarissen en werkingskosten: op dit ogenblik gebeurt het toezicht op de inning van de bijdragen voor de landbouwpromotie, op verzoek van de gewesten en voor hun rekening en levert deze situatie geen enkel probleem op.

*6.4. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

Momenteel is er geen enkele dienst van het federale departement meer die op enigerlei wijze optreedt in de sector van de landbouwpromotie. Integendeel, op verzoek van de gewesten stelt het federale departement (binnen de grenzen van de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in het kader van de federale loyaliteit) zijn gegevens beschikbaar, om de gewesten te helpen bij de inning en de identificatie van de betrokkenen.

*6.5. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*6.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het probleem — voor de Vlaamse Gemeenschap — is dat de promotie in belangrijke mate gefinancierd wordt met sectorbijdragen, maar dat het toezicht op de inning van die bijdragen gebeurt door de federale diensten.

De federale vertegenwoordigers ontkennen dit, en beweren dat geen enkele federale dienst nog op enigerlei wijze optreedt in de sector van de landbouwpromotie, zodat de opmerking van de Vlaamse Gemeenschap kant noch wal raakt.

*6.5.2. Bespreking*

Volgens een lid is er een belangrijk verschil tussen een kwalitatieve controle en een controle op de inning van bijdragen. Voor de kwalitatieve controle bestond er al infrastructuur. Die was verbonden aan de NDALTP maar werkte niet altijd even goed. Momenteel worden bijvoorbeeld bij de controle van de kwaliteit van melk nog altijd stalen genomen in de landbouwbedrijven. Er is nooit aan gedacht een dubbel staal te nemen om eventuele beroepen mogelijk te maken. Bij een negatief controleresultaat, wordt geen

afin de permettre un recours éventuel. Par ailleurs, les informations ne sont pas données lorsque les contrôles sont négatifs. Il s'agit là d'anciennes pratiques. En effet, il était important pour l'ONDAH, de pouvoir faire la promotion des denrées alimentaires qu'elle contrôlait. Il pouvait donc y avoir un intérêt à obtenir une concordance entre le résultat de contrôle et le résultat de promotion, ce qui peut entraîner un conflit d'intérêts et d'une certaine manière, prêter à confusion.

C'est également le cas en ce qui concerne la problématique de la perception des cotisations destinées à la promotion. Pour les fruits, la perception doit théoriquement être effectuée dans les lieux de vente, c'est-à-dire dans les criées. La répartition entre l'ORPAH et son homologue flamand est-elle faite sur la base des endroits de perception ou sur la base des lieux de production, donc, des superficies cultivées? C'est loin d'être clair. Si le fédéral souhaite s'occuper le moins possible de ce genre de choses, cela ne règle pas pour autant le problème sur le terrain. C'est le centre de commercialisation qui prélève et qui redistribue, dans les centres de promotion, de vulgarisation qui se trouvent dans la région où l'on fait la vente. Il y a une lacune importante sur ce plan. Au départ, cela n'était pas évident car les organismes concernés — l'ONDAH, les centres de vulgarisation, etc. — dépendaient tous du ministère de l'Agriculture.

## **7. La vulgarisation agricole**

### *7.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le but de la vulgarisation agricole consiste à faire connaître la réglementation et les résultats de la recherche en matière d'agriculture afin d'améliorer la qualité des produits et la force concurrentielle des entreprises.

La vulgarisation agricole est une compétence partagée:

— le pouvoir fédéral est compétent pour l'information sur la législation européenne relative aux marchés et à la politique des prix, la législation fédérale et la politique de qualité, ainsi que pour l'information de groupe;

— les régions sont compétentes pour l'information sur la législation européenne relative à la politique structurelle et sur la législation régionale, et pour l'information individuelle.

Cette situation est tout à fait irrationnelle.

La section «Développement», attachée à la recherche agronomique du ministère fédéral de

information verstrekt. Dat zijn allemaal verouderde praktijken. Voor de NDALTP was het belangrijk om ook promotie te kunnen maken voor de voedingswaren die hij controleerde. Het kon wenselijk zijn om ervoor te zorgen dat de controleresultaten en de promotieresultaten min of meer gelijklieden, waardoor een belangenconflict en een zekere verwarring ontstond.

Dat geldt ook voor het probleem van de inning van de bijdragen voor de promotie. Voor de fruitsector moet de inning in theorie gebeuren op de plaats van verkoop, dat wil zeggen op de veiling. Gebeurt de verdeling tussen de ORPAH en de Gewestelijke Dienst voor de promotie van de land- en tuinbouw (de Vlaamse tegenhanger) op basis van de plaats waar de inning gebeurt of op basis van de productieplaats, dat wil zeggen de bebouwde oppervlakte? Dat is verre van duidelijk. Het feit dat de federale overheid zich zo weinig mogelijk met de zaken wil bemoeien, lost de problemen in de praktijk niet noodzakelijk op. De centra waar de producten verhandeld worden, verrichten de inning en zorgen voor de herverdeling in de promotie- en voorlichtingscentra van het gewest waar de verkoop is gebeurd. Op dat vlak is er een aanzienlijke leemte. Aanvankelijk was dat niet zo duidelijk omdat de betrokken organen — de NDALTP, de voorlichtingscentra, enz. — allemaal afhingen van het ministerie van Landbouw.

## **7. De landbouwvoorlichting**

### *7.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Het doel van de landbouwvoorlichting bestaat erin de regelgeving en resultaten van het landbouwkundig onderzoek bekend te maken om de kwaliteit van de producten en de concurrentiekracht van de bedrijven te verbeteren.

De landbouwvoorlichting is een gedeelde bevoegdheid:

— de federale overheid is bevoegd voor de voorlichting over de Europese wetgeving betreffende de markt en het prijsbeleid, de federale wetgeving en het kwaliteitsbeleid, evenals voor de groepsvoorlichting;

— de gewesten zijn bevoegd voor de voorlichting over de Europese wetgeving inzake het structuurbeleid en over de gewestelijke wetgeving en voor de individuele voorlichting.

Deze toestand is volkomen irrationeel.

De afdeling «Ontwikkeling», verbonden aan het landbouwkundig onderzoek van het federale ministe-

l'Agriculture et des Classes moyennes, doit être régionalisée. Les régions se verront ainsi attribuer la compétence en matière de formation, d'information de groupe et d'information individuelle.

*7.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

M. Coenraets marque son accord. S'il est exact que cette compétence constitue un accessoire de compétences principales, partagées entre l'autorité fédérale et les régions, il n'en demeure pas moins que la mise en place d'une structure unique chargée d'une information globale en la matière semble plus rationnelle.

*7.3. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)*

La recherche et le développement ont toujours suivi la compétence. C'est ainsi que la recherche agronomique et vétérinaire et son corollaire, le développement, constituent des outils indispensables de la politique agricole fédérale dans le domaine normatif de la politique sanitaire ou de la politique des prix et revenus, par exemple.

*7.4. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Actuellement, la vulgarisation agricole est une compétence partagée et la recherche est une compétence fédérale.

Cette situation entraîne une multiplicité d'acteurs appartenant au service public appelé à informer les agriculteurs. Ceux-ci ne reçoivent dès lors que des informations parcellaires dispensées par les différents services extérieurs.

Il résulte de cette situation que les destinataires de l'information nourrissent un sentiment d'abandon et d'incohérence.

En matière de recherche, la région est de plus en plus sollicitée pour intervenir dans le financement des projets, notamment ceux soumis à une demande d'aide auprès de l'ex-IRSIA.

Aucune coordination ou collaboration n'est envisagée entre le pouvoir subsidiant régional et le pouvoir subsidiant fédéral, malgré la demande régionale d'un protocole d'accord.

*7.5. Observation d'un membre (30 octobre 1998)*

La problématique de la vulgarisation agricole, recherche et développement semble être une matière peu homogène. L'information individuelle est une compétence régionale tandis que l'information de groupe est une compétence fédérale. Le membre ne comprend pas bien comment on peut faire de la vulgarisation individuelle si on ne connaît pas la globalité. Il plaide donc pour la réunion de toute cette problématique de la recherche, du développement, des centres d'essai, etc. et le transfert de la compétence au niveau régional.

rie van Landbouw en Middenstand, moet worden geregionaliseerd. Op die wijze worden de gewesten bevoegd voor de vorming, de groepsvoorlichting en de individuele voorlichting.

*7.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De heer Coenraets gaat akkoord. Hoewel de bevoegdheid voor de landbouwvoorlichting weliswaar ondergeschikt is aan hoofdbevoegdheden die verdeeld zijn tussen de federale overheid en de gewesten, is een eengemaakte structuur die zich met de gehele informatie ter zake bezighoudt, veel rationeler.

*7.3. Standpunt van een lid (5 maart 1998)*

Een lid merkt op dat het wetenschappelijk onderzoek en de ontwikkeling tot nog toe de hoofdbevoegdheid volgen. Dit betekent dat de landbouw- en veterinaire wetenschappen en het onderzoek terzake belangrijke instrumenten zijn voor het normatieve federale landbouwbeleid, zoals bijvoorbeeld inzake het sanitaire beleid of het prijs- en inkomensbeleid.

*7.4. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Bij de huidige stand van zaken vormt de voorlichting in de landbouw een gedeelde bevoegdheid en behoort de research tot de federale bevoegdheid.

Dat leidt tot een veelvoud van actoren in de overheidsdienst die informatie moet bezorgen aan de landbouwers. Het gevolg hiervan is dat deze laatste versnipperde informatie ontvangen van uiteenlopende externe diensten.

Als gevolg hiervan krijgen de landbouwers de indruk dat zij aan hun lot worden overgelaten en dat elke vorm van samenhang ontbreekt.

Op het vlak van research wordt het gewest steeds vaker aangezocht om bij te dragen in de financiering van projecten, onder meer die waarvoor een aanvraag om tegemoetkoming moet worden ingediend bij het voormalig IWONL.

Er bestaan geen plannen inzake coördinatie noch samenwerking tussen de gewestelijke subsidiërende overheid en haar federale tegenhanger ofschoon de gewesten om een protocolakkoord vragen.

*7.5. Opmerking van een lid (30 oktober 1998)*

De problematiek van de voorlichting, het onderzoek, de ontwikkeling... lijkt weinig homogeen. De individuele voorlichting is een gewestelijke aangelegenheid, terwijl groepsvoorlichting een federale aangelegenheid is. Het lid begrijpt niet goed hoe men individueel kan voorlichten als men de globaliteit niet kent. Hij pleit dus om de problematiek van onderzoek, ontwikkeling, proefcentra, enz. samen te brengen en over te hevelen naar het gewestelijk niveau.

*7.6. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

La Recherche et le Développement (R&D) en agriculture, financés par le secteur public, ont toujours été associés sous une même autorité.

La recherche-développement n'est pas *sensu stricto* une recherche scientifique mais une recherche à finalité (court et moyen terme) qui sert de support et d'outil, soit à la politique fédérale dans le domaine normatif (politique sanitaire), soit à la politique économique (prix, marchés, revenus), soit à la politique de contrôle et d'inspection, le plus souvent dans le cadre des règlements de l'Union européenne.

Il s'agit donc d'une recherche intégrée dans le département lui-même. Le département de l'Agriculture est le seul à avoir une direction générale «Recherche agronomique» associée au «Développement» (R&D), qui est le premier stade de transfert des résultats de ces recherches vers les destinataires. Étant donné la dispersion du secteur agricole et la difficulté d'avoir des bailleurs de fonds comme dans les grands secteurs industriels, le secteur public a dû s'investir pour répondre aux besoins qui se manifestaient en fonction de l'évolution technologique des différentes disciplines du secteur.

La recherche accompagne le secteur économique. Ce dernier, restant fédéral, la recherche y reste associée parce qu'elle est le support de la matière économique. Le premier stade du développement, qui peut très bien être réalisé par le chercheur lui-même ou par un relais — c'est ce qu'on appelle le premier stade de la transmission —, est resté au niveau fédéral. Scinder les deux, ce serait perdre en efficacité.

Par contre, tout ce qui concerne la recherche-développement individuel, l'aide aux entreprises, a été transféré: les moyens et le personnel ont été transférés aux régions en même temps que les crédits du Fonds d'investissement agricole (loi de 1993). Actuellement, à l'exception de quelques correctifs — aide à la gestion, aide à la comptabilité —, que l'on pourrait apporter, scinder la recherche du premier stade de développement serait une erreur, de même que séparer la recherche de l'ensemble des autres responsabilités de l'autorité publique.

*7.7. Discussion finale (24 mars 1999)*

*7.7.1. Remarques de M. Coenraets*

Il s'agit manifestement d'une compétence partagée entre le pouvoir fédéral et les régions. Le ministère de la Communauté flamande suggère de procéder à une

*7.6. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De afdelingen Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) in de landbouw, gefinancierd door de overheid, zijn altijd verenigd geweest onder eenzelfde overheid.

Het onderzoek-ontwikkeling is geen wetenschappelijk onderzoek *sensu stricto* maar een doelgericht onderzoek op korte en middellange termijn dat moet dienen als steunpijler en instrument hetzij voor het federale regelgevingsbeleid (gezondheidsbeleid), hetzij voor het economisch beleid (prijzen, markten, inkomens), hetzij voor het controle- en inspectiebeleid dat meestal gevoerd wordt in het kader van de verordeningen van de Europese Unie.

Het gaat dus om een overheidsonderzoek dat geïntegreerd is in het departement zelf. Landbouw is het enige departement dat een algemene directie «Landbouwkundig onderzoek» heeft die verbonden is met «Ontwikkeling». Op die manier komen de resultaten van dit onderzoek sneller terecht bij het doelpubliek. Vanwege de versnippering van de landbouwsector en het feit dat men in vergelijking met de grote industriële sectoren veel minder makkelijk kredietgevers vindt, heeft de overheid investeringen moeten doen met het oog op de technologische ontwikkelingen in de verschillende takken van de landbouwsector.

Het onderzoek begeleidt als het ware het economische aspect. Dat laatste is federaal gebleven en het onderzoek, dat de economische materie ondersteunt, blijft eraan verbonden. Het eerste stadium van de ontwikkeling, dat door de onderzoeker zelf of door een vervanger kan worden uitgevoerd — wat men het stadium van de overdracht noemt — is federaal gebleven. Beide aspecten scheiden zou een verlies aan efficiëntie betekenen.

Alles wat betrekking heeft op het individuele onderzoek-ontwikkeling, de hulp aan ondernemingen, is overgeheveld: de middelen en het personeel zijn tegelijkertijd met de kredieten van het Landbouwinvesteringsfonds overgedragen aan de gewesten (wet van 1993). De heer Crohain meent dat nog enkele verbeteringen mogelijk zijn — hulp bij het beheer en bij de boekhouding —, maar hij vindt het verkeerd om het onderzoek betreffende het eerste stadium van de ontwikkeling af te splitsen en om het onderzoek te scheiden van de andere verantwoordelijkheden van de overheid.

*7.7. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*7.7.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het gaat duidelijk om een bevoegdheid gedeeld tussen de federale overheid en de gewesten. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelt voor de afde-



régionalisation de la section Développement qui est attachée à la recherche agronomique du ministère fédéral de l'Agriculture et des Classes Moyennes. L'idée est de dire qu'en définitive, l'essentiel de la vulgarisation est une affaire régionale et que par conséquent, il faudrait s'efforcer de confier aux régions les moyens de pouvoir disposer d'un outil leur permettant d'assurer cette vulgarisation agricole.

Lors de leur audition, les représentants fédéraux ont plaidé, à l'inverse, pour un maintien de ce service au niveau fédéral. Ils ont tiré argument du fait qu'en réalité, cette section Recherche et Développement ne constitue pas tellement une cellule de recherche scientifique, mais qu'elle vise une recherche à finalité à court et à moyen terme, servant de support et d'outil soit à la politique fédérale dans le domaine normatif, soit à la politique économique, voire à la politique de contrôle et d'inspection. Ces compétences étant demeurées dans le giron fédéral, il paraît clair que le service devrait être maintenu au niveau fédéral. Le scinder en deux, voire en trois puisqu'il y a trois régions, entraînerait une perte d'efficacité.

Il y a deux points de vue contradictoires sur cette question, de la part du régional et de la part du fédéral.

#### 7.7.2. Discussion

Ces points de vue sont, selon un membre, surtout complémentaires. La vulgarisation c'est aussi la promotion du fruit des recherches dans le secteur. Il importe donc que les recherches qui sont toujours organisées par le fédéral puissent aussi servir de points de référence pour les promotions et les vulgarisations dans la profession. Il serait tout à fait aberrant que, dans le cadre d'une vulgarisation de pratiques agricoles issues d'une recherche au centre de Gembloux ou dans d'autres centres qui ont aussi une réputation internationale, la vulgarisation ne se fasse que par la Région wallonne. Gembloux est un centre de recherches menées dans un cadre national et surtout international et le fruit de ces recherches doit pouvoir être vulgarisé tant au nord qu'au sud. Si l'on procède à une scission, le centre de Gembloux — qui est assez exemplatif — ne travaillerait plus que pour la vulgarisation en Région wallonne. On priverait ainsi la Flandre du fruit des recherches de Gembloux. Il faut donc être prudent sinon on risque d'avoir deux centres l'un à côté de l'autre pour fournir une recherche qui va permettre une vulgarisation. Il faut peaufiner, améliorer le système existant mais, à moins que l'on ne s'oriente vers des options tout à fait différentes, il importe que les centres de recherches restent une source d'informations pour la vulgarisation dans les deux régions.

Un deuxième membre souscrit pleinement au raisonnement du premier membre.

ling Ontwikkeling, verbonden aan het landbouwkundig onderzoek van het federale ministerie van Landbouw en Middenstand, te regionaliseren. Op die manier wordt definitief vastgesteld dat de voorlichting in de eerste plaats een gewestelijke aangelegenheid is en dat de gewesten daarom de middelen moeten krijgen om een instrument in het leven te roepen dat voor deze landbouwvoorlichting kan in staan.

De federale vertegenwoordigers daarentegen hebben tijdens hun hoorzitting gepleit voor het behoud van deze dienst op het federale niveau. Zij beweren dat de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling in feite geen wetenschappelijke onderzoekscel vormt, maar dat zij onderzoek verricht op korte en middellange termijn, dat moet dienen als steunpijler en instrument, hetzij voor het federale regelgevingsbeleid, hetzij voor het economisch beleid, hetzij voor het controle- en inspectiebeleid. Aangezien deze bevoegdheden federaal zijn gebleven, is het logisch dat ook de dienst federaal moet blijven. De dienst zou enorm aan efficiëntie inboeten als hij in twee zou worden verdeeld, of zelfs in drie, aangezien er drie gewesten zijn.

De gewesten en de federale overheid houden er dus een tegengesteld standpunt op na.

#### 7.7.2. Bespreking

Een lid vindt dat beide standpunten elkaar juist aanvullen. De voorlichting heeft ook tot doel de resultaten van het onderzoek in de sector te verspreiden. Het onderzoek dat nog op federaal niveau gebeurt, moet ook als referentiepunt kunnen blijven dienen voor de promotie en de voorlichting in de landbouwsector. Het zou aberrant zijn als de voorlichting over landbouwpraktijken, gebaseerd op onderzoek in het centrum van Gembloux of andere centra met een internationale reputatie, beperkt zou blijven tot het Waalse Gewest. In het centrum van Gembloux wordt onderzoek verricht in een nationaal en vooral internationaal kader en het resultaat daarvan moet zowel in het Noorden als in het Zuiden van het land worden bekendgemaakt. Bij een eventuele opsplitsing zou het centrum van Gembloux, dat voorbeeldig werk verricht, alleen nog zorgen voor de voorlichting in het Waalse Gewest. Vlaanderen zou niet meer profiteren van de resultaten van het onderzoek in Gembloux. Als men niet oplet, zullen in de toekomst twee centra hetzelfde onderzoek verrichten met het oog op voorlichting. Het systeem moet verfijnd en verbeterd worden, maar tenzij men heel andere wegen wil inslaan, moeten de onderzoekscentra een bron van informatie blijven voor de voorlichting in de twee gewesten.

Een tweede lid is het volkomen eens met het standpunt van het eerste lid.

Toutefois, un troisième membre estime qu'avec un peu de bon sens, on a peine à comprendre que la vulgarisation de l'information soit une compétence fédérale, alors que l'information individuelle est une compétence régionale. Il semble logique que l'instance compétente pour informer les individus le soit également pour informer les groupes. Sur ce point, il faut accéder au souhait de la Communauté flamande de régionaliser cette compétence. L'on irait en l'occurrence dans le sens d'une homogénéisation des compétences.

Un autre membre se rallie à ce point de vue.

### **8. Les jardins d'essais et centres d'essais horticoles**

#### *8.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le pouvoir fédéral est compétent pour les jardins d'essais et centres d'essais horticoles (arrêté royal du 29 octobre 1992 modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1975).

La Région flamande accorde une aide aux investissements.

L'agrément se fait au niveau fédéral, si bien que les régions n'ont pas voix au chapitre concernant la planification de l'ensemble des jardins d'essais et des centres d'essais horticoles en Flandre. Cette planification à long terme influence pourtant dans une large mesure l'efficacité de l'aide aux investissements.

En outre, le rôle des jardins d'essais en tant que centres d'étude sur le terrain, d'information et d'assistance aux exploitations revêt une importance essentielle pour la viabilité et le développement de ce secteur typiquement flamand qu'est l'horticulture.

La compétence en matière de jardins d'essais et centres d'essais horticoles (ainsi que, le cas échéant, en matière de centres d'essais agricoles) doit être attribuée aux régions.

#### *8.2. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Les jardins d'essais et les centres d'essais font sans conteste partie de ce segment de la Recherche-Développement qui a pour but la mise à disposition des résultats ainsi que l'expérimentation sur le terrain s'adressant non pas aux utilisateurs individuels mais à des groupements se mettant en commun (vulgarisation de groupe et non individuelle). Ils font donc partie intégrante de la Recherche-Développement agricole.

#### *8.3. Discussion finale (24 mars 1999)*

La problématique est analogue à celle qui est visée au point 7. (La vulgarisation agricole.)

Een derde lid is echter van oordeel dat, wat niet met het gezond verstand kan worden gevat is dat groepsvoorlichting een federale bevoegdheid is terwijl individuele voorlichting een gewestbevoegdheid is. Het lijkt logisch dat de instantie die bevoegd is voor het voorlichten van individuen, eveneens bevoegd is om die individuen in groep voor te lichten. Op dat punt moet de wens van de Vlaamse Gemeenschap om deze bevoegdheid te regionaliseren, worden ingewilligd. Het gaat hier om een homogenisering van bevoegdheden.

Een volgend lid sluit zich aan bij dit standpunt.

### **8. Detuinbouwproeftuinenentuinbouwproefcentra**

#### *8.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De federale overheid is bevoegd voor de tuinbouwproeftuinen en tuinbouwproefcentra (koninklijk besluit van 29 oktober 1992 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1975).

Het Vlaamse Gewest kent investeringssteun toe.

De erkenning gebeurt federaal. Op deze wijze hebben de gewesten geen inspraak in de planning van het geheel van tuinbouwproeftuinen en -centra in Vlaanderen. Deze planning op langere termijn beïnvloedt nochtans in belangrijke mate de efficiëntie van de investeringssteun.

Bovendien is de rol van proeftuinen als centra voor praktijkonderzoek, voorlichting en bedrijfsbegeleiding voor de leefbaarheid en de ontwikkeling van deze typisch Vlaamse sector die de tuinbouw is, van essentieel belang.

De bevoegdheid inzake tuinbouwproeftuinen en tuinbouwproefcentra (eventueel ook landbouwproefcentra) moet worden toegekend aan de gewesten.

#### *8.2. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De proeftuinen en proefcentra behoren onbetwistbaar tot dat deel van onderzoek en ontwikkeling dat tot doel heeft de resultaten beschikbaar te stellen alsmede op het terrein experimenten uit te voeren, waarbij zij zich niet richten tot individuele gebruikers maar tot groeperingen die gemeenschappelijk optreden (groepsvoorlichting in plaats van individuele voorlichting). Zij zijn dus een volwaardig onderdeel van onderzoek en ontwikkeling in de landbouw.

#### *8.3. Eindbespreking (24 maart 1999)*

De problematiek is volledig analoog met punt 7. (De landbouwvoorlichting.)

**9. La comptabilité de gestion et les groupes de gestion, les avis de gestion, l'entraide entre exploitations et les services de remplacement sur l'exploitation.**

*9.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le Règlement européen (CEE) 2328/91 porte sur la comptabilité de gestion et les groupes de gestion, les avis de gestion, l'entraide entre exploitations et les services de remplacement sur l'exploitation.

La comptabilité de gestion et les groupes de gestion constituent une matière fédérale. Les avis individuels de gestion et l'assistance aux exploitations, par contre, sont des matières régionales.

Les avis de gestion constituent une matière fédérale, mais l'assistance individuelle aux exploitations a été régionalisée.

L'entraide entre exploitations et les services de remplacement sur l'exploitation constituent une matière fédérale. Ils rejoignent toutefois l'assistance individuelle aux exploitations, pour laquelle les régions sont compétentes.

Il n'est pas logique que les avis individuels de gestion et l'assistance aux exploitations aient été régionalisés, alors que la base prise en compte pour l'octroi de cette aide, c'est-à-dire les données et les résultats de la comptabilité de gestion, est restée fédérale. Il n'est pas non plus logique que les groupes de gestion soient demeurés fédéraux, alors qu'ils constituent un instrument de l'assistance aux exploitations, laquelle a bel et bien été régionalisée.

Il est clair que l'entraide entre exploitations et les services de remplacement sur l'exploitation relèvent, eux aussi, de la politique structurelle agricole, qui a été régionalisée. Les activités qui s'inscrivent dans ce cadre sont de l'ordre de l'assistance individuelle aux exploitations, matière pour laquelle la compétence a été transférée aux régions.

L'application du Règlement 2328/91 doit être confiée intégralement aux régions. Le pouvoir fédéral ne peut exercer qu'une fonction coordonnatrice et diplomatique et peut, le cas échéant, intervenir comme arbitre entre les régions en ce qui concerne la répartition des moyens financiers.

*9.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Le souci de rationalisation a conduit les auteurs de la note du gouvernement flamand à proposer une régionalisation de la comptabilité de gestion et des groupes de gestion, des avis de gestion, de l'entraide

**9. Debedrijfseconomischeboekhoudingenbedrijfsleidingsgroepen, de bedrijfsleidingsadviezen en de onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorgingsdiensten.**

*9.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De Europese Verordening 2328/91 heeft betrekking op de bedrijfseconomische boekhouding en bedrijfsleidingsgroepen, de bedrijfsleidingsadviezen en de onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorgingsdiensten.

De bedrijfseconomische boekhouding en de bedrijfsleidingsgroepen vormen een federale aangelegenheid. De individuele bedrijfsadvisering en de bedrijfsbegeleiding vormen daarentegen een gewestelijke aangelegenheid.

Bedrijfsleidingsadviezen zijn een federale aangelegenheid. De individuele bedrijfsbegeleiding is echter geregionaliseerd.

De onderlinge bedrijfshulp en de bedrijfsverzorgingsdiensten zijn een federale aangelegenheid. Zij sluiten echter aan bij de individuele bedrijfsbegeleiding, waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

Het is niet logisch dat individuele bedrijfsadvisering en de bedrijfsbegeleiding geregionaliseerd zijn, terwijl de basis waarop deze steun wordt toegekend, nl. de gegevens en de resultaten van de bedrijfseconomische boekhouding federaal gebleven zijn. Evenmin is het logisch dat de bedrijfsleidingsgroepen federaal gebleven zijn terwijl ze een instrument zijn voor de bedrijfsbegeleiding die wel geregionaliseerd is.

Onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorgingsdiensten behoren eveneens duidelijk tot het landbouwstructuurbeleid dat geregionaliseerd is. De activiteiten die in dit kader gebeuren sluiten aan bij de individuele bedrijfsbegeleiding, waarvan de bevoegdheid overgedragen werd aan de gewesten.

De toepassing van de Verordening 2328/91 moet volledig aan de gewesten worden toevertrouwd. De federale overheid mag slechts een coördinerende en diplomatieke rol vervullen en kan desgevallend optreden als scheidsrechter tussen de gewesten voor wat betreft de verdeling van de geldmiddelen.

*9.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Uitgaande van een streven naar rationalisatie zijn de opstellers van de nota van de Vlaamse regering tot hun voorstel gekomen om de bedrijfseconomische boekhouding en bedrijfsleidingsgroepen, de bedrijfs-

entre exploitations et de services de remplacement sur l'exploitation. Cependant, il sera important de veiller, en même temps, à prévoir des mécanismes de coopération qui permettront, par exemple, de pouvoir assurer l'entraide entre exploitations situées sur le territoire de deux régions voisines. M. Coenraets rejoint, sur ce point, l'observation générale formulée par un membre de la commission qui souhaite voir inscrits dans la loi spéciale plus de mécanismes de concertation entre l'autorité fédérale et les régions.

### 9.3. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)

Un membre est d'accord sur le fond. La formulation «le pouvoir fédéral ne peut exercer qu'une fonction coordonnatrice et diplomatique» semble cependant un peu mince.

### 9.4. Point de vue du Gouvernement wallon (18 mars 1998)

Ce règlement s'est traduit en Belgique par un partage de compétences. L'aide aux investissements est attribuée au pouvoir régional alors que l'aide à la gestion, la comptabilité et les services de remplacement sont de compétence fédérale.

Par souci de coordination et de cohérence dans la politique structurelle (FIA), les compétences résiduelles que sont la comptabilité, l'aide à la gestion et les services de remplacement devraient être régionalisées, de même que les moyens budgétaires y afférents. De même, l'ensemble des relations avec les agriculteurs en ce qui concerne les octrois, les conseils et les contrôles devraient être régionalisées.

### 9.5. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

Il est exact qu'à l'usage, il existe des arguments pour joindre ces compétences aux compétences qui ont été transférées aux régions (expansion économique et vulgarisation individuelle en 1993).

Il est, par contre, faux de dire que «le pouvoir fédéral ne peut exercer qu'une fonction coordinatrice et diplomatique(?)...».

### 9.6. Discussion finale (24 mars 1999)

#### 9.6.1. Remarques de M. Coenraets

Cette question touche à l'application d'une réglementation européenne: le règlement 2328/91. Le ministère de la Communauté flamande plaide pour une régionalisation de ces différentes matières tout en réservant une fonction de coordination au pouvoir fédéral. De l'avis des membres du gouvernement

advisés en de onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorgingsdiensten over te dragen aan de gewesten. Tegelijkertijd is het evenwel belangrijk te zorgen voor samenwerkingsmechanismen om bijvoorbeeld onderlinge bedrijfshulp mogelijk te maken tussen landbouwbedrijven die op het grondgebied van aangrenzende gewesten gelegen zijn. Op dit punt sluit de heer Coenraets zich aan bij de opmerking van een lid van de commissie dat het wenselijk is in de bijzondere wet meer mechanismen op te nemen voor overleg tussen de federale overheid en de gewesten.

### 9.3. Standpunt van een lid (5 maart 1998)

Een lid gaat in principe akkoord. De formulering «de federale overheid mag slechts een coördinerende en diplomatieke rol vervullen» lijkt evenwel een beetje mager.

### 9.4. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)

Deze verordening heeft in België tot een verdeling van de bevoegdheden geleid. De investeringssteun is aan de gewestelijke overheid toegewezen terwijl de bedrijfsbegeleiding en de bedrijfsverzorgingsdiensten tot de federale bevoegdheid behoren.

Omwille van de coördinatie en de samenhang in het structuurbeleid (Investeringsfonds voor de Landbouw) moeten de residuaire bevoegdheden als de bedrijfseconomische boekhouding, de bedrijfsbegeleiding en de bedrijfsverzorgingsdiensten, alsmede de bijbehorende budgettaire middelen, naar de gewesten overgeheveld worden. Ook het geheel van de betrekkingen met de landbouwers wat betreft de steunverlening, de adviezen en de controles moeten aan de gewesten overgedragen worden.

### 9.5. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

Het is juist dat er in de praktijk argumenten bestaan om deze bevoegdheden te voegen bij de bevoegdheden die reeds aan de gewesten overgedragen zijn (economische expansie en individuele voorlichting in 1993).

Het is daarentegen fout te beweren dat «de federale overheid slechts een coördinerende en diplomatieke (?) rol mag vervullen...».

### 9.6. Eindbespreking (24 maart 1999)

#### 9.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Deze kwestie houdt verband met de toepassing van de Europese verordening 2328/91. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap pleit voor regionalisering van die uiteenlopende aangelegenheden en voor een coördinerende taak voor de federale overheid. Volgens de leden van de Waalse regering en zelfs

wallon et même des représentants fédéraux qui se sont exprimés, il existe des arguments pour joindre ces compétences à celles qui ont été transférées aux régions. Dans la note que M. Coenraets avait établie en novembre 1997, il attirait simplement l'attention de la commission sur la nécessité de prévoir malgré tout des mécanismes de coopération permettant de sauvegarder une certaine homogénéité dans l'exercice par les régions des compétences qui leur seraient ainsi attribuées dans le cadre de l'application du règlement européen.

### 9.7. Conclusions

L'application du Règlement 2328/91 devrait être confiée intégralement aux régions.

### 10.8. Discussion finale (24 mars 1999)

#### 10.8.1. Remarques de M. Coenraets

Les points de vue sont contrastés sur ce point. Le ministère de la Communauté flamande considère que l'application du règlement 3950/92 relatif aux quotas laitiers doit être confiée aux régions. La question est de savoir comment on peut gérer la répartition de ces quotas, comment se feront les arbitrages dans la répartition de ces quotas. Cette question laisse place à un maintien de cette compétence au niveau fédéral. Elle est d'autant plus difficile à résoudre que les quotas laitiers ont une incidence sur la problématique de l'Union économique et que l'on ne peut confier purement et simplement aux régions le soin de gérer ces quotas laitiers sans qu'il y ait au moins un relais au niveau fédéral qui puisse procéder à des arbitrages entre les différentes régions.

L'audition des représentants fédéraux a permis de constater que, selon leurs termes «le contingentement d'une production est une mesure de gestion des marchés tout comme les quotas betteraviers ou le gel des terres, et la politique de prix et de marché est restée fédérale».

La question est de savoir si l'on va faire un nouveau pas et s'engager dans la voie de la régionalisation des quotas laitiers. En l'état actuel des choses, M. Coenraets ne voit pas dans quelles conditions ce pas pourrait être franchi.

#### 10.8.2. Discussion

Selon un membre le problème consiste à savoir si on attribue les quotas aux laiteries, aux producteurs, aux régions ou à l'État belge. Au niveau européen, un quota a été établi pour la Belgique; il a été plus ou moins réparti par producteurs et surtout par laiteries. À présent, au niveau commercial, les laiteries sont en train de disparaître en Région wallonne; elles fleurissent et grandissent en Flandre. Le grand danger est le suivant: le quota doit-il être déterminé d'après la

volgens de vertegenwoordigers van de federale overheid bestaan er redenen om die bevoegdheden te voegen bij het pakket dat naar de gewesten is gegaan. In zijn nota van november 1997 vestigt de heer Coenraets de aandacht van de commissie op de noodzaak om ondanks alles voor samenwerkingsmechanismen te zorgen zodat de gewesten de bevoegdheden die hun worden verleend in het kader van de Europese verordening, op een homogene wijze uitoefenen.

### 9.7. Besluit van de commissie

De toepassing van de Verordening 2328/91 wordt best volledig toevertrouwd aan de gewesten.

### 10.8. Eindbespreking (24 maart 1999)

#### 10.8.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De standpunten staan diametraal tegenover elkaar op dit punt. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gaat ervan uit dat de toepassing van verordening 3950/92 inzake de melkquota moet worden opgedragen aan de gewesten. De vraag is hoe men de verdeling van die quota kan regelen, hoe de arbitrage verloopt bij de verdeling van die quota. Dit probleem zorgt ervoor dat die bevoegdheid federaal blijft. Het probleem is des te moeilijker op te lossen omdat de melkquota gevolgen hebben voor de problematiek van de Economische Unie en omdat men het beheer van die melkquota niet gewoon kan overlaten aan de gewesten zonder dat er tenminste een band is met het federale niveau dat kan zorgen voor arbitrage tussen de gewesten.

Volgens de federale vertegenwoordigers is «de contingentering van de productie een maatregel om de markten te reguleren, net als de suikerbietenquota en de braaklegging. Het prijs- en marktbeleid is federaal gebleven».

Het is de vraag of men een nieuwe stap zal zetten en verder gaan op de weg van de regionalisering van de melkquota. In de huidige stand van zaken ziet de heer Coenraets niet in onder welke voorwaarden zulks zou kunnen geschieden.

#### 10.8.2. Bespreking

Het probleem is te weten of de quota's worden toegekend aan de melkfabrieken, de producenten, de gewesten of de Belgische Staat. Op Europees niveau is een quotum vastgesteld voor België; het is min of meer verdeeld over de producenten en vooral over de melkfabrieken. Vandaag de dag zijn de melkfabrieken in het Waalse Gewest gedoemd te verdwijnen. Zij groeien en bloeien in Vlaanderen. Het grote gevaar schuilt in de volgende vraag: moeten de quota's

surface de production du lait ou d'après le lieu de commercialisation? Les données sont évidemment fondamentalement différentes. D'après les discussions qui ont actuellement lieu dans le cadre de l'euro 2000, on prévoit une augmentation du quota pour la Belgique. Comment se fera cette répartition? Par rapport aux régions, aux laiteries, aux producteurs? Il importe de le savoir. On en revient au schéma de réflexion suivant: prend-on comme référence le producteur, la laiterie ou la région à laquelle appartiennent l'un et l'autre?

Un deuxième membre partage l'opinion du premier membre.

Un autre membre estime qu'il est assez logique que les quotas suivent les aides à l'investissements, comme le dit le Gouvernement flamand. Il comprend que cela puisse poser des problèmes pratiques d'application. Lorsque ceux-ci s'avèrent trop graves, il ne faut pas régionaliser. Le membre reste toutefois partisan de la régionalisation par principe. Il estime qu'il y a lieu de procéder à une étude technique concernant une éventuelle mise en œuvre de cette solution.

Le membre suivant pense que chacun des membres a raison. C'est évidemment une mesure de gestion des marchés qui est liée à la politique menée à l'égard de chaque exploitation et du fonds d'investissement. C'est la même vache qui produit du lait et de la viande. C'est une politique qui peut faire passer de l'un à l'autre. On discute au niveau européen de la prime à la vache allaitante. Ici, c'est un sujet typique qui requiert une concertation entre les deux.

On ne peut pas enlever cette compétence au niveau fédéral puisque c'est lui qui le négocie au niveau européen. Mais, par ailleurs, ce sont les régions qui gèrent les relations avec les entreprises. Donc, ils doivent s'entendre. Puisque la concertation fonctionne bien dans le secteur agricole, le membre souscrit aux propositions de M. Coenraets.

## **10. Quotas laitiers**

*10.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'Union européenne fixe des quotas laitiers avec des garanties aux producteurs en ce qui concerne le prix du lait (Règlement 3950/92).

Le ministère fédéral de l'Agriculture est compétent pour la gestion des quotas laitiers. Les régions le sont pour l'aide aux investissements, par le biais des fonds d'investissement agricole.

L'attribution de quotas laitiers par le pouvoir fédéral détermine les possibilités de développement des exploitations agricoles, et donc aussi les possibilités d'investissement.

worden vastgesteld op grond van de plaats waar de melk geproduceerd wordt of op grond van de plaats waar ze in de handel wordt gebracht? De gegevens zijn vanzelfsprekend totaal verschillend. Tijdens de besprekingen die thans in het kader van Euro 2000 plaatshebben, is een verhoging van het quota voor België in het vooruitzicht gesteld. Hoe zal de verdeling geschieden? Ten opzichte van de gewesten, de melkfabrieken, de producenten? Het is belangrijk dat te weten. Men moet zich bezinnen over het referentiepunt. Is dat de producent, de melkfabriek of het gewest waartoe beide behoren?

Een tweede lid deelt de mening van het eerste lid.

Een volgend lid is van oordeel dat het enigszins logisch is dat de quota's de investeringssteun volgen, zoals de Vlaamse regering het zegt. Hij begrijpt dat dit praktische toepassingsmoeilijkheden kan opleveren. Indien deze te groot blijken te zijn, moet men de stap naar regionalisering ook niet zetten. Principeel blijft het lid echter wel voorstander van regionalisering. Er moet volgens het lid een technisch onderzoek worden ingesteld met betrekking tot de eventuele uitvoering.

Een volgend is van mening dat beide leden gelijk hebben. Het gaat hier om een maatregel inzake marktbeheer die verband houdt met het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van elk bedrijf en ten aanzien van het investeringsfonds. Het is dezelfde koe die melk en vlees produceert. Het gaat om een beleid dat verschillende aspecten heeft. Men discussieert op Europees niveau over premies aan zoogkoeien. Dit is een typisch onderwerp waarover overleg vereist is.

Men kan het federale niveau die bevoegdheid niet ontnemen omdat het dat niveau is, dat onderhandelt met Europa. Anderzijds zijn het de gewesten die de betrekkingen met de bedrijven onderhouden. Men moet dus met elkaar overleggen. Aangezien het overleg in de landbouwsector goed functioneert, onderschrijft het lid de voorstellen van de heer Coenraets.

## **10. Melkquota**

*10.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De Europese Unie stelt melkquota vast met garanties aan de producenten inzake de melkprijs (Verordening 3950/92).

Het federale ministerie van Landbouw is bevoegd voor het beheer van de melkquota. De gewesten zijn, middels de landbouwinvesteringsfondsen, bevoegd voor investeringssteun.

De toekenning van melkquota door de federale overheid bepaalt de ontwikkelingskansen van de landbouwbedrijven, en dus ook de investeringsmogelijkheden.

Une bonne coordination des quotas laitiers avec le Fonds d'investissement de l'Agriculture flamand n'est possible que si les deux se retrouvent au sein de la même organisation (ministère de la Communauté flamande).

L'application du Règlement 3950/92 relatif aux quotas laitiers doit être confiée aux régions, conjointement avec les moyens budgétaires et le personnel.

*10.2. Point de vue d'un membre (20 février 1997)*

Un membre est d'accord. L'aide aux investissements dépend souvent de l'attribution de quotas laitiers. L'agriculteur qui souhaite obtenir un quota, devra cependant faire un investissement considérable.

*10.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

La problématique des quotas laitiers est délicate à gérer. En effet, la gestion des quotas laitiers implique une répartition interrégionale, qui, actuellement, ne suscite pas de difficultés dès lors que les arbitrages se font au plan fédéral. On peut se demander par le biais de quel mécanisme de répartition, les régions pourraient gérer l'application du règlement 3950/92/CEE. Il en va de même en ce qui concerne les quotas de pêche visés par le règlement 3362/94/CEE et les quotas de betteraves sucrières. La note du gouvernement flamand n'apportant aucune précision à ce sujet, il paraît difficile de pouvoir la suivre sur ces trois points. Éventuellement, on peut décider d'associer les régions à la compétence fédérale de décision en matière de quotas.

*10.4. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)*

Le raisonnement de M. Coenraets est logique mais ne résout pas le problème soulevé par le gouvernement flamand.

*10.5. Point de vue d'un autre membre (5 mars 1998)*

Les quotas sont une mesure de gestion des marchés et donc des prix et des revenus. La politique des prix et des revenus est restée fédérale.

L'impact indirect sur l'organisation de l'agriculture ne justifie cependant pas une régionalisation.

De plus, se limiter aux quotas laitiers serait incohérent, compte tenu des liens étroits entre les secteurs. C'est la même vache qui produit du lait et de la viande.

*10.6. Point de vue du gouvernement wallon (18 mars 1998)*

Dès lors que les régions sont compétentes pour l'aide aux investissements, les quotas laitiers qui sont,

Een goede coördinatie van de melkquota's en het VLIF is slechts mogelijk als ze zich binnen dezelfde organisatie (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) bevinden.

De toepassing van de Verordening 3950/92 inzake de melkquota moet, samen met de begrotingsmiddelen en het personeel, worden toevertrouwd aan de gewesten.

*10.2. Standpunt van een lid (20 februari 1997)*

Een lid gaat akkoord. De investeringshulp hangt vaak af van de toekenning van melkquota. De landbouwer die een quota wil verkrijgen, moet echter een aanzienlijke investering doen.

*10.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De problemen op het vlak van de melkquota zijn moeilijk te regelen. Het beheer van de melkquota veronderstelt immers dat er een verdeling tussen de gewesten bestaat, hetgeen thans geen problemen oplevert aangezien de arbitrage op federaal niveau geschiedt. Men kan zich afvragen door middel van welk verdelingsmechanisme de gewesten toepassing kunnen geven aan verordening 3950/92/EEG. Hetzelfde geldt voor de visquota bedoeld in verordening 3362/94/EEG en voor de suikerbietenquota. Aangezien de nota van de Vlaamse regering ter zake geen duidelijkheid verschaft, zijn deze drie punten moeilijk te aanvaarden. Eventueel kan men wel beslissen de gewesten te betrekken bij de federale beslissingsbevoegdheid inzake de quota.

*10.4. Standpunt van een lid (5 maart 1998)*

De redenering van de heer Coenraets is logisch, maar lost het door de Vlaamse regering geschetste probleem niet op.

*10.5. Standpunt van een lid (5 maart 1998)*

Quota zijn instrumenten om marktprijzen te regelen. Dit heeft bijgevolg betrekking op het prijs- en inkomensbeleid, wat een gereserveerde federale materie is.

De indirecte impact hiervan op de inrichting en organisatie van de landbouw rechtvaardigt echter geen regionalisering.

Bovendien mag men de band tussen de verschillende sectoren niet uit het oog verliezen: dezelfde koe die melk geeft, wordt ook gebruikt voor vleesproductie. Het huidige systeem is bijgevolg coherent.

*10.6. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Aangezien de gewesten bevoegd zijn voor de investeringssteun, moeten de melkquota, die bovendien

de plus, un élément de politique structurelle, devraient être régionalisés.

*10.7. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Le contingentement d'une production est une mesure de gestion des marchés, tout comme les quotas betteraviers ou le gel des terres. Ces outils existent au niveau de l'Union européenne pour gérer l'offre et la demande. C'est un outil de gestion des prix et donc des revenus. Or, la politique de prix et de marchés est restée fédérale.

Il existe un impact indirect sur les structures, mais celui-ci existe pour toutes les mesures semblables et ne justifie pas de dissocier cette compétence des autres aspects fédéraux dont elle est une composante.

Le transfert de la politique des quotas laitiers aux régions susciterait immédiatement un autre problème, à savoir le lien entre la conception que l'on a de la gestion de la politique agricole commune et l'application sur le terrain. Il est préférable, dans la gestion de la politique agricole commune, d'arriver par la concertation avec les régions, à une solution de consensus qui réconcilie les différents points de vue. Depuis cette législature et peut-être même la précédente, les conflits en la matière ont tout à fait disparu, parce que les préoccupations des uns et des autres ont été prises en compte dans la législation fédérale.

*10.8. Discussion finale (24 mars 1999)*

*10.8.1. Remarques de M. Coenraets*

Les points de vue sont contrastés sur ce point. Le ministère de la Communauté flamande considère que l'application du règlement 3950/92 relatif aux quotas laitiers doit être confiée aux régions. La question est de savoir comment on peut gérer la répartition de ces quotas, comment se feront les arbitrages dans la répartition de ces quotas. Cette question laisse place à un maintien de cette compétence au niveau fédéral. Elle est d'autant plus difficile à résoudre que les quotas laitiers ont une incidence sur la problématique de l'Union économique et que l'on ne peut confier purement et simplement aux régions le soin de gérer ces quotas laitiers sans qu'il y ait au moins un relais au niveau fédéral qui puisse procéder à des arbitrages entre les différentes régions.

L'audition des représentants fédéraux a permis de constater que, selon leurs termes «le contingentement d'une production est une mesure de gestion des marchés tout comme les quotas betteraviers ou le gel des terres, et la politique de prix et de marché est restée fédérale».

La question est de savoir si l'on va faire un nouveau pas et s'engager dans la voie de la régionalisation des

een deel van de structuurpolitiek vormen, aan de gewesten overgedragen worden.

*10.7. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De contingentering van de productie is een maatregel om de markten te reguleren, net als de suikerbietenquota en de braaklegging. De Europese Unie gebruikt deze instrumenten om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De prijzen en bijgevolg ook de inkomsten worden op die manier beheerd. Het prijs- en marktbeleid is federaal gebleven.

De indirecte weerslag op de structuren bestaat voor alle maatregelen van dit soort en vormt geen rechtvaardiging om deze bevoegdheid af te splitsen van de andere federale beleidsaspecten waarvan dit een onderdeel is.

De overdracht van het beleid inzake melkquota naar de gewesten zou onmiddellijk een ander probleem doen rijzen, namelijk het verband tussen de opvattingen die men heeft over het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing daarvan in de praktijk. In het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid is het wenselijk dat in overleg met de gewesten een consensus wordt bereikt waarin alle standpunten verzoend zijn. Tijdens deze zittingsperiode en misschien ook al tijdens de vorige zijn de conflicten hierover verdwenen omdat in de federale wetgeving rekening is gehouden met de wensen van alle partijen.

*10.8. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*10.8.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De standpunten staan diametraal tegenover elkaar op dit punt. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gaat ervan uit dat de toepassing van verordening 3950/92 inzake de melkquota moet worden opgedragen aan de gewesten. De vraag is hoe men de verdeling van die quota kan regelen, hoe de arbitrage verloopt bij de verdeling van die quota. Dit probleem zorgt ervoor dat die bevoegdheid federaal blijft. Het probleem is des te moeilijker op te lossen omdat de melkquota gevolgen hebben voor de problematiek van de Economische Unie en omdat men het beheer van die melkquota niet gewoon kan overlaten aan de gewesten zonder dat er tenminste een band is met het federale niveau dat kan zorgen voor arbitrage tussen de gewesten.

Volgens de federale vertegenwoordigers is «de contingentering van de productie een maatregel om de markten te reguleren, net als de suikerbietenquota en de braaklegging. Het prijs- en marktbeleid is federaal gebleven».

Het is de vraag of men een nieuwe stap zal zetten en verder gaan op de weg van de regionalisering van de



quotas laitiers. En l'état actuel des choses, M. Coenraets ne voit pas dans quelles conditions ce pas pourrait être franchi.

### 10.8.2. Discussion

Selon un membre le problème consiste à savoir si on attribue les quotas aux laiteries, aux producteurs, aux régions ou à l'État belge. Au niveau européen, un quota a été établi pour la Belgique; il a été plus ou moins réparti par producteurs et surtout par laiteries. À présent, au niveau commercial, les laiteries sont en train de disparaître en Région wallonne; elles fleurissent et grandissent en Flandre. Le grand danger est le suivant: le quota doit-il être déterminé d'après la surface de production du lait ou d'après le lieu de commercialisation? Les données sont évidemment fondamentalement différentes. D'après les discussions qui ont actuellement lieu dans le cadre de l'euro 2000, on prévoit une augmentation du quota pour la Belgique. Comment se fera cette répartition? Par rapport aux régions, aux laiteries, aux producteurs? Il importe de le savoir. On en revient au schéma de réflexion suivant: prend-on comme référence le producteur, la laiterie ou la région à laquelle appartiennent l'un et l'autre?

Un deuxième membre partage l'opinion du premier membre.

Un autre membre estime qu'il est assez logique que les quotas suivent les aides à l'investissements, comme le dit le Gouvernement flamand. Il comprend que cela puisse poser des problèmes pratiques d'application. Lorsque ceux-ci s'avèrent trop graves, il ne faut pas régionaliser. Le membre reste toutefois partisan de la régionalisation par principe. Il estime qu'il y a lieu de procéder à une étude technique concernant une éventuelle mise en œuvre de cette solution.

Le membre suivant pense que chacun des membres a raison. C'est évidemment une mesure de gestion des marchés qui est liée à la politique menée à l'égard de chaque exploitation et du fonds d'investissement. C'est la même vache qui produit du lait et de la viande. C'est une politique qui peut faire passer de l'un à l'autre. On discute au niveau européen de la prime à la vache allaitante. Ici, c'est un sujet typique qui requiert une concertation entre les deux.

On ne peut pas enlever cette compétence au niveau fédéral puisque c'est lui qui le négocie au niveau européen. Mais, par ailleurs, ce sont les régions qui gèrent les relations avec les entreprises. Donc, ils doivent s'entendre. Puisque la concertation fonctionne bien dans le secteur agricole, le membre souscrit aux propositions de M. Coenraets.

melkquota. In de huidige stand van zaken ziet de heer Coenraets niet in onder welke voorwaarden zulks zou kunnen geschieden.

### 10.8.2. Bespreking

Het probleem is te weten of de quota's worden toegekend aan de melkfabrieken, de producenten, de gewesten of de Belgische Staat. Op Europees niveau is een quota vastgesteld voor België; het is min of meer verdeeld over de producenten en vooral over de melkfabrieken. Vandaag de dag zijn de melkfabrieken in het Waalse Gewest gedoemd te verdwijnen. Zij groeien en bloeien in Vlaanderen. Het grote gevaar schuilt in de volgende vraag: moeten de quota worden vastgesteld op grond van de plaats waar de melk geproduceerd wordt of op grond van de plaats waar ze in de handel wordt gebracht? De gegevens zijn vanzelfsprekend totaal verschillend. Tijdens de besprekingen die thans in het kader van Euro 2000 plaatshebben, is een verhoging van het quota voor België in het vooruitzicht gesteld. Hoe zal de verdeling geschieden? Ten opzichte van de gewesten, de melkfabrieken, de producenten? Het is belangrijk dat te weten. Men moet zich bezinnen over het referentiepunt. Is dat de producent, de melkfabriek of het gewest waartoe beide behoren?

Een tweede lid deelt de mening van het eerste lid.

Een volgend lid is van oordeel dat het enigszins logisch is dat de quota's de investeringssteun volgen, zoals de Vlaamse regering het zegt. Hij begrijpt dat dit praktische toepassingsmoeilijkheden kan opleveren. Indien deze te groot blijken te zijn, moet men de stap naar regionalisering ook niet zetten. Principeel blijft het lid echter wel voorstander van regionalisering. Er moet volgens het lid een technisch onderzoek worden ingesteld met betrekking tot de eventuele uitvoering.

Een volgend is van mening dat beide leden gelijk hebben. Het gaat hier om een maatregel inzake marktbeheer die verband houdt met het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van elk bedrijf en ten aanzien van het investeringsfonds. Het is dezelfde koe die melk en vlees produceert. Het gaat om een beleid dat verschillende aspecten heeft. Men discussieert op Europees niveau over premies aan zoogkoeien. Dit is een typisch onderwerp waarover overleg vereist is.

Men kan het federale niveau die bevoegdheid niet ontnemen omdat het dat niveau is, dat onderhandelt met Europa. Anderzijds zijn het de gewesten die de betrekkingen met de bedrijven onderhouden. Men moet dus met elkaar overleggen. Aangezien het overleg in de landbouwsector goed functioneert, onderschrijft het lid de voorstellen van de heer Coenraets.

## **11. Quotas de betteraves sucrières**

### *11.1. Point de vue d'un membre (20 février 1997)*

L'application de la réglementation européenne en matière de quotas de betteraves sucrières doit, elle aussi, être confiée aux régions.

### *11.2. Réplique d'un membre (20 février 1997)*

En ce qui concerne les quotas betteraviers, la plus grande entreprise de sucre se trouve en Région flamande (Tirlemont), alors que les plus grandes superficies de production sont en Région wallonne. Qui doit définir le contrôle des quotas de production de sucre?

### *11.3. Réponse d'un membre (20 février 1997)*

Les quotas betteraviers constituent une garantie du revenu des agriculteurs. Cela n'a rien à voir avec l'endroit où le sucre est raffiné.

### *11.4. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Cf. le point 10 (quotas laitiers)

### *11.5. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

La problématique des quotas betteraviers se situe exactement dans le même cadre que celui des quotas laitiers.

### *11.6. Discussion finale (24 mars 1999)*

Voir point 10 (quotas laitiers)

## **12. Quotas de pêche**

### *2.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le Règlement CE 3362/94 fixe, par État membre et par espèce de poisson, les quotas de pêche que le pouvoir fédéral attribue ensuite aux bateaux de pêche.

La politique d'aide économique au secteur de la pêche est menée par la Région flamande.

L'attribution des quotas de pêche a un puissant impact socio-économique sur toute l'activité de ce secteur exclusivement flamand, et plus précisément sur le déchirage de navires, les constructions nouvelles, le transport de poisson, la rentabilité des halles aux poissons, l'approvisionnement des entreprises de commerce et de traitement du poisson, les chantiers navals et les ateliers de réparations navales.

## **11. Suikerbietenquota**

### *11.1. Standpunt van een lid (20 februari 1997)*

Volgens een lid moet ook de toepassing van de Europese regelgeving inzake suikerbietenquota worden toevertrouwd aan de gewesten.

### *11.2. Standpunt van een ander lid (20 februari 1997)*

Het grootste bedrijf voor de verwerking van suikerbieten bevindt zich in het Vlaamse Gewest (Tienen), terwijl de grootste productieoppervlakten zich in het Waalse Gewest bevinden. Wie gaat de controle op de productiequota organiseren?

### *11.3. Antwoord van een lid (20 februari 1997)*

De suikerbietenquota vormt een waarborg voor het inkomen van de landbouwers. Dat heeft niets te maken met de plaats waar de suiker wordt geraffineerd.

### *11.4. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Zie de reплик bij punt 10 (melkquota).

### *11.5. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De problematiek van de suikerbietenquota past in hetzelfde kader als de in 10 vermelde melkquota.

### *11.6. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Zie punt 10 (melkquota)

## **12. Visquota**

### *12.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De EG-Verordening 3362/94 legt per lidstaat en per vissoort de visquota vast die vervolgens door de federale overheid worden toebedeeld aan de vissersvaartuigen.

Het economisch ondersteuningsbeleid voor de visserijsector wordt gevoerd door het Vlaamse Gewest.

De toekenning van visquota heeft een sterke socio-economische impact op de ganse bedrijvigheid in deze uitsluitend Vlaamse sector, meer bepaald op de sloop van vaartuigen, nieuwbouw, visaanvoer, rentabiliteit van vismijnen, bevoorrading vishandel en visverwerking, scheepswerven en scheepsherstellingsateliers.

Cette activité est gérée de manière cohérente par la Région flamande. La politique des quotas de pêche en Flandre échappe à cette politique économique cohérente et à la vision à long terme dont elle est l'expression.

L'application du Règlement 3362/94, en ce compris les contacts bilatéraux en la matière, doit être confiée à la Région flamande, conjointement avec les moyens budgétaires et le personnel.

*12.2. Point de vue d'un membre (20 février 1997)*

Un membre est d'accord avec ce point de vue.

*12.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Cf. le point 10 (quotas laitiers)

*12.4. Discussion finale (24 mars 1999)*

Voir point 10 (quotas laitiers)

**13. Le secteur de la pêche**

*13.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le Règlement 3699/93 règle le cofinancement de diverses mesures ayant une incidence structurelle dans le secteur de la pêche.

Le financement de base de toutes les mesures importantes est assuré par la Région flamande.

Un certain nombre de mesures moins importantes relèvent de la compétence du pouvoir fédéral (les groupements (en partie), l'aménagement de zones marines le long des côtes et les primes d'immobilisation).

Cette situation empêche une application homogène du Règlement 3699/93, en particulier une gestion budgétaire efficace.

L'application du Règlement 3699/93 dans son ensemble doit être confiée aux régions. Le pouvoir fédéral ne peut accomplir qu'une fonction coordinatrice et diplomatique et peut, le cas échéant, intervenir comme arbitre entre les régions en ce qui concerne la répartition des moyens financiers.

*13.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les difficultés mentionnées sous le point 10 (quotas laitiers) n'existent pas en ce qui concerne une régionalisation du cofinancement structurel dans le secteur de la pêche (règlement 3699/93).

*13.3. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)*

Un membre ne partage pas l'analyse de M. Coenraets. Les règlements européens cités

Deze bedrijvigheid wordt op een coherente wijze beheerd door het Vlaamse Gewest. Het beleid in Vlaanderen voor de visquotas' ontsnapt aan dit coherent economisch beleid en aan de lange termijn visie waarvan het de uitdrukking is.

De toepassing van de Verordening 3362/94, inbegrepen de bilaterale contacten terzake, moet worden toegekend aan het Vlaamse Gewest, samen met de budgettaire middelen en het personeel.

*12.2. Standpunt van een lid (20 februari 1997)*

Een lid gaat akkoord met deze zienswijze.

*12.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Zie de repliek bij punt 10 (melkquota)

*12.4. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Zie punt 10 (melkquota)

**13. De visserijsector**

*13.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De Verordening 3699/93 regelt de cofinanciering van diverse maatregelen met een structurele impact in de visserijsector.

De basisfinanciering voor alle belangrijke maatregelen gebeurt door het Vlaamse Gewest.

Een aantal minder belangrijke maatregelen ressorteren onder de bevoegdheid van de federale overheid (samenwerkingsverbanden (gedeeltelijk), de aanleg van mariene zones langs de kusten en stillegpremies).

Dergelijke toestand staat een homogene toepassing van Verordening 3699/93 in de weg, in het bijzonder m.b.t. een efficiënt budgettair beheer.

De toepassing van de gehele Verordening 3699/93 moet worden toegekend aan de gewesten. De federale overheid mag slechts een coördinerende en diplomatieke rol vervullen en kan desgevallend optreden als scheidsrechter tussen de gewesten voor wat betreft de verdeling van de geldmiddelen.

*13.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De moeilijkheden vermeld bij punt 10 (melkquota) bestaan niet voor het regionaliseren van de structurele financiering in de vissector (verordening 3699/93).

*13.3. Standpunt van een lid (5 maart 1998)*

Het lid deelt de analyse van de heer Coenraets niet: de bovenvermelde EEG-verordeningen voorzien ook

prévoient également des mesures de soutien au revenu ou des aides à des méthodes de production agricole: ces deux compétences doivent relever de l'autorité fédérale

*13.4. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Le secteur de la pêche maritime ne se situant que dans une région, il est exact que ce problème peut être posé. Afin de mesurer les conséquences d'un tel transfert, il serait utile d'en faire une étude préalable approfondie.

*13.5. Discussion finale (24 mars 1999)*

*13.5.1. Remarques de M. Coenraets*

L'argumentation qui est mise en évidence par rapport à la problématique agricole, est que l'application du règlement 3699/93 doit être confiée aux régions et ce, en raison du fait que cette question concernerait exclusivement la Région flamande. On a constaté une certaine divergence. Un membre n'était pas d'accord avec cette analyse. Par contre, l'audition des représentants fédéraux, fin 1998, permettait de conclure que le problème pouvait être posé, car le secteur de la pêche se situerait dans une seule région. Ces représentants souhaitaient néanmoins une étude préalable approfondie. La prudence et la réserve étaient donc de mise. Ici, il y a manifestement une divergence de vues.

*13.5.2. Discussion*

Un membre remarque qu'on a tendance à croire que la pêche est un secteur exclusivement lié à la mer du Nord. C'est négliger les pêcheries, les rivières, les fleuves et les nombreux endroits où l'on élève du poisson, par exemple des truites. Tihange et ses tilapias représentent un important tonnage.

Un membre estime que la réglementation européenne concerne principalement les quotas de pêche, et donc la pêche maritime en Flandre. C'est pourquoi le membre propose de régionaliser cette matière.

Le premier membre ne partage pas ce point de vue. Par exemple, les étangs à Malmedy représentent un tonnage extrêmement important. Il pense qu'en Belgique, on ne consomme pas beaucoup plus de poissons de mer que de poissons de culture. Il y a de nombreux endroits en Wallonie où l'on produit du poisson. Dans le règlement 3699/93, des aides sont prévues pour ces productions.

Un autre membre souligne qu'il s'agit de la gestion des marchés. À un moment donné, le ministre de l'Agriculture belge qui siège au conseil agricole doit faire un arbitrage entre ce qu'on fait pour les bettera-

in inkomenssteunmaatregelen en hulp aan bepaalde landbouwproducties: beide bevoegdheden moeten blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

*13.4. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

Aangezien de zeevisserijsector zich slechts in een enkel gewest bevindt, kan het probleem zeker opgeworpen worden. Om de gevolgen van deze overdracht in te schatten, zou het nuttig zijn vooraf een grondige studie te verrichten.

*13.5. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*13.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Inzake de landbouwproblematiek is aangevoerd dat de toepassing van de Europese verordening 3699/93 naar de gewesten moet gaan omdat deze aan gelegenheid uitsluitend voor het Vlaamse Gewest geldt. Naar men kon vaststellen is niet iedereen het daarmee eens. Een lid kon deze analyse niet onderschrijven. Uit de hoorzitting met de vertegenwoordigers van de federale overheid eind 1998 is daarentegen gebleken dat men uiteindelijk het probleem toch aan de orde kon stellen omdat ook de sector van de zeevisserij in één enkel gewest bestaat. Deze vertegenwoordigers hebben niettemin om een omstandig en voorafgaand onderzoek gevraagd. Omzichtigheid en voorbehoud waren dus geboden. Kennelijk bestaat er op dit punt een meningsverschil.

*13.5.2. Bespreking*

Een lid merkt op dat de neiging bestaat te beweren dat de visserij een uitsluitend aan de Noordzee gebonden sector is. Zo houdt men geen rekening met de visgronden, de rivieren en tal van andere plaatsen waar vis wordt gekweekt, bijvoorbeeld forellen. De tilapias die in Tihange worden gekweekt, vertegenwoordigen een aanzienlijk gewicht.

Een lid is van oordeel dat de Europese regelgeving hoofdzakelijk betrekking heeft op de visquota, en dus op de zeevisserij in Vlaanderen. Vandaar dat het lid voorstelt deze materie te regionaliseren.

Het eerste lid kan deze zienswijze niet delen. Zo vertegenwoordigen de vijvers van Malmédy een zeer belangrijk gewicht. Volgens hem eet men in België niet meer zeevis dan gekweekte vis. Er bestaan viskwekerijen op tal van plaatsen in Wallonië. Verordening 3699/93 voorziet in steun aan die productieplaatsen.

Een ander lid wijst erop dat het om regulering van de markt gaat. Op een bepaald ogenblik moet de Belgische minister van Landbouw, die deel uitmaakt van de Raad voor de Landbouw, kiezen tussen initia-

ves, le blé, la pêche, la viande. Il doit avoir tout en main même s'il est évident que la pêche maritime se situe exclusivement en Flandre.

**14. Application du Règlement CE 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et du Règlement CE 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture**

*14.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le règlement CE 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et le règlement CE 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture sont mis en œuvre, en Belgique, en partie par le pouvoir fédéral, en partie par les régions.

Étant donné qu'il s'agit de mesures présentant un caractère structurel, l'application des deux règlements doit être confiée aux régions. Cela évitera l'éparpillement, favorisera l'efficacité et la possibilité d'une politique de « guichet unique ».

Cela implique également un transfert des moyens budgétaires et du personnel nécessaires.

*14.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les difficultés mentionnées sous le point 10 (quotas laitiers) n'existent pas en ce qui concerne une régionalisation des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement (règlement CEE 2078/92) et du régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture (règlement CEE 2080/92).

*14.3. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Ce règlement est mis en œuvre en Belgique par le pouvoir fédéral et les régions.

Ces mesures structurelles devraient être confiées aux régions et corrélativement devraient aboutir à un transfert de moyens budgétaires et de personnel nécessaire.

*14.4. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

L'analyse n'est pas correcte. Les Règlements européens cités prévoient également des mesures de soutien aux revenus et/ou des aides à des méthodes de production agricoles, matières de compétence fédérale. L'exposé des motifs de la loi spéciale du 16 juillet 1993 est clair à cet égard.

tieven voor suikerbieten, graan, visserij, vlees. Hij moet alles onder ogen houden, ook al is er uiteraard alleen in Vlaanderen zeevisserij.

**14. Uitvoering van de EG-Verordening 2078/92 betreffende milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en de EG-Verordening 2080/92 inzake bosbouwmaatregelen in de landbouw**

*14.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De EG-Verordening 2078/92 betreffende milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en de EG-Verordening 2080/92 inzake bosbouwmaatregelen in de landbouw worden in België deels door de federale overheid, deels door de gewesten uitgevoerd.

Daar het maatregelen met een structureel karakter betreft, hoort de toepassing van beide verordeningen aan de gewesten te worden toevertrouwd. Dit belet versnippering, bevordert efficiëntie en de mogelijkheid tot éénlokkettenpolitiek.

Dit impliceert tevens een overheveling van de nodige begrotingsmiddelen en personeel.

*14.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De moeilijkheden vermeld bij punt 10 (melkquota) bestaan niet voor het regionaliseren van de milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden (verordening 2078/92/EEG) en van de communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouwsector (verordening 2080/92/EEG).

*14.3. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Deze verordening wordt in België door de federale overheid en de gewesten uitgevoerd.

Deze structurele maatregelen zouden aan de gewesten moeten worden overgedragen en zouden gepaard moeten gaan met een overdracht van de nodige budgettaire middelen en het nodige personeel.

*14.4. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De analyse is niet juist. De aangehaalde Europese verordeningen voorzien eveneens in inkomenssteun en/of ondersteuning van landbouwproductiemethoden, en dat zijn aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is. De memorie van toelichting van de bijzondere wet van 16 juli 1993 is ter zake duidelijk.

#### 14.5. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 14.5.1. Remarques de M. Coenraets

Ce point pouvait *a priori* paraître sans problème. Il concerne à nouveau l'application d'un règlement européen relatif aux méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et un autre règlement instituant un régime communautaire d'aide aux mesures forestières en agriculture.

On aurait pu effectivement songer à confier aux régions l'application et la mise en œuvre de ces réglementations avec un transfert de moyens budgétaires à la clef, mais les représentants fédéraux ont mis en évidence le fait que ces règlements ne se contentent pas de définir des normes en matière de protection de l'environnement et de développement compatible avec celui-ci, mais prévoient également des mesures de soutien aux revenus et des aides à des méthodes de production agricole. Dans cette mesure, les représentants fédéraux estiment qu'on touche à une autre question, celle de la politique des marchés. En effet, il s'agit d'une politique de soutien aux revenus. Dans ces conditions, ils pensent que la régionalisation de ces matières ne semble pas souhaitable. En fait, la liaison entre les objectifs poursuivis et les moyens financiers mis à la disposition des agriculteurs et des entreprises forestières plaide, selon les représentants fédéraux, en faveur d'un maintien de ces compétences dans la sphère fédérale.

##### 14.5.2. Discussion

Deux membres estiment qu'il est évident que les méthodes de production, les aspects environnementaux, etc. dépendent davantage des régions géographiques que des régions politiques. On ne produit pas du lait au pays de Herve comme on le produit dans les polders. Les techniques agricoles sont tout à fait différentes et cela donne aussi des résultats différents en matière de protection de l'environnement. Tous ces critères changent suivant la région géographique. C'est pourquoi il faut rester prudent et avoir une vision fédérale de la situation.

Un autre membre constate que les deux régions demandent le transfert de cette matière. Les autorités fédérales ne répondent pas que cette demande est dénuée de sens. Elles objectent simplement que cette matière relève toujours de la compétence fédérale. Ce n'est évidemment pas une raison suffisante pour ne rien changer.

Un autre membre attire toutefois l'attention sur l'influence sur l'aide au revenu.

L'intervenant précédent réplique que les activités du Fonds d'investissement agricole ont également une influence sur les aides au revenu. Toute mesure des pouvoirs publics de ce type a une influence sur les aides au revenu.

#### 14.5. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 14.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

*A priori* had dit punt geen problemen hoeven op te roepen. Opnieuw gaat het hier om de toepassing van een Europese verordening betreffende milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en een verordening inzake bosbouwmaatregelen in de landbouw.

Men had effectief kunnen overwegen de toepassing en de uitvoering van die verordeningen aan de gewesten toe te wijzen met een overdracht van begrotingsmiddelen. De vertegenwoordigers van de federale overheid hebben er evenwel op gewezen dat die verordeningen niet alleen regels inzake milieubescherming en milieuvriendelijke ontwikkeling bevatten, maar eveneens een aantal maatregelen inzake inkomenssteun en steun aan landbouwproductiemethodes. De vertegenwoordigers van de federale overheid zijn dan ook van oordeel dat men daarmee een andere kwestie aansnijdt: het marktbeleid. Het gaat immers om inkomenssteun. In de gegeven omstandigheden gaan zij ervan uit dat het niet raadzaam is deze aangelegenheden te regionaliseren. De samenhang die er moet zijn tussen de doelstellingen en de financiële middelen die naar de landbouwers en de bosbedrijven gaan, pleit in feite voor het behoud van die bevoegdheden bij de federale overheid.

##### 14.5.2. Bespreking

Twee leden zijn van oordeel dat productiemethodes, milieuaspecten, enz., uiteraard veeleer verband houden met geografische streken dan met politieke gewesten. In het land van Herve verloopt de melkproductie anders dan in de polders. De landbouwtechnieken zijn volstrekt anders en dat leidt ook tot andere gevolgen voor de bescherming van het leefmilieu. Al die criteria veranderen naar gelang van de geografische streek. Daarom blijft omzichtigheid geboden en moet men de toestand bekijken uit een federaal oogpunt.

Een volgend lid stelt vast dat beide gewesten de overheveling van deze materie vragen. De federale overheid repliceert hierop niet dat deze vraag niet terecht zou zijn, ze werpt alleen op dat deze materie tot op vandaag een federale bevoegdheid is gebleven. Dat is natuurlijk geen voldoende reden om niets te veranderen.

Een ander lid wijst echter op de invloed op de inkomenssteun.

Het vorige lid repliceert dat de activiteiten van het Landbouwinvesteringsfonds ook een invloed hebben op de inkomenssteun. Elke overheidsmaatregel van dat type heeft een invloed op de inkomenssteun.

## **15. Aide aux sociétés d'élevage et aux activités de sélection**

*15.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'organisation des sociétés d'élevage et des activités de sélection s'est toujours faite aux niveaux local, provincial et régional.

Cela justifie le transfert aux régions de la compétence en matière d'aide aux sociétés d'élevage et aux activités de sélection, conjointement avec les moyens budgétaires et le personnel.

*15.2. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Le caractère local des activités d'élevage et de sélection permet de justifier une régionalisation de la matière des aides aux sociétés d'élevage et aux activités de sélection.

*15.3. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Dès lors que l'organisation des sociétés d'élevage et des activités de sélection se développe au niveau local, provincial ou régional, cette compétence, actuellement fédérale, devrait être régionalisée. Le dualisme des compétences actuelles a pour effet de créer de nombreuses incohérences.

*15.4. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Les associations d'élevage et les fédérations de lutte contre les maladies, les centres de sélection sont l'équivalent dans le domaine animal des centres horticoles et agricoles dans le domaine végétal. Ils sont non seulement les instruments de base de la Recherche-Développement mais aussi les supports par délégation d'autres missions (sanitaires...) du Département.

*15.5. Discussion finale (24 mars 1999)*

### *15.5.1. Remarques de M. Coenraets*

Il s'agit d'une suggestion faite par le ministère de la Communauté flamande qui se fonde sur le fait que ces sociétés se sont constituées sur une base locale, provinciale ou régionale. Le ministère estime que dans ces circonstances, il n'existe pas d'obstacle à une régionalisation de la matière.

Le gouvernement wallon est d'accord avec cette proposition, mais non les représentants fédéraux qui attirent l'attention sur le fait que le rôle joué par ces sociétés d'élevage est en quelque sorte comparable à celui des centres horticoles et agricoles. Les représentants fédéraux pensent qu'il faut tenir le même raisonnement qu'en matière agricole et donc maintenir cette

## **15. Steunverlening aan veeteeltverenigingen en selectieactiviteiten**

*15.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De organisatie van de veeteeltverenigingen en selectie-activiteiten gebeurde steeds lokaal, provinciaal en regionaal.

Dit verantwoordt dat de bevoegdheid inzake steunverlening aan veeteeltverenigingen en selectieactiviteiten, samen met budgettaire middelen en personeel, wordt overgedragen aan de gewesten.

*15.2. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Het lokale karakter van de veeteelt en de selectie kan de regionalisering van de steun aan veeteeltverenigingen en selectieactiviteiten rechtvaardigen.

*15.3. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Aangezien de veeteeltverenigingen en de selectieactiviteiten op lokaal, provinciaal of regionaal vlak georganiseerd worden, moet deze thans nog federale bevoegdheid naar de gewesten overgeheveld worden. Het dualisme van de huidige bevoegdheden veroorzaakt op tal van punten een onsamenvattend beleid.

*15.4. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De veeteeltverenigingen en de federaties voor ziektebestrijding, de selectiecentra stemmen op het vlak van de veeteelt overeen met de tuinbouw- en landbouwcentra in de plantenteelt. Zij vormen niet alleen de basisinstrumenten voor Onderzoek-Ontwikkeling maar ook de steunpunten die met andere taken (gezondheid...) van het departement belast worden.

*15.5. Eindsbespreking (24 maart 1999)*

### *15.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het gaat om een voorstel van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, gebaseerd op het feit dat de verenigingen altijd op lokale, provinciale of regionale basis georganiseerd zijn. In die omstandigheden ziet het ministerie van het Vlaamse Gewest geen beletsel voor de regionalisering van deze materie.

De Waalse regering is het eens met dit voorstel, maar dat geldt niet voor de federale vertegenwoordigers die erop wijzen dat de rol van de veeteeltverenigingen in zekere zin vergelijkbaar is met die van de tuinbouw- en landbouwcentra. De federale vertegenwoordigers vinden dat dezelfde redenering moet worden toegepast als voor de landbouw en dat deze

compétence au niveau fédéral, notamment pour des raisons sanitaires.

#### 15.5.2. Discussion

Un membre estime que ce point se trouve en corrélation avec le point 7, qui concerne la vulgarisation en matière agricole. Par conséquent, il plaide pour une régionalisation.

Un deuxième membre profite de l'occasion pour relever la problématique qui se pose au niveau de la santé publique. Avec le succès croissant des organismes génétiquement modifiés (OGM) une région pourra souhaiter intégrer les modifications génétiques à sa production agricole alors qu'une autre ne le souhaitera pas pour différentes raisons. Quelle sera la possibilité de contrôler cette production pour garantir la santé publique ?

Pour l'instant, l'IEV est chargé de faire respecter les normes et d'assurer le contrôle dans le secteur de l'élevage. En cas de régionalisation, on ne sait pas ce qui va se passer.

La position actuelle de l'Europe est un refus des OGM. Mais si à l'avenir, une région choisit de développer la production d'OGM, cela posera de grandes questions de santé publique.

Le membre suivant se rallie au point de vue du ministère fédéral, à savoir le *statu quo*.

### 16. Formes de concertation obligatoire

#### 16.1. Point de vue d'un membre (20 février 1997)

Selon un membre, il convient de prévoir dans la politique agricole davantage de formes de concertation obligatoire.

#### 16.2. Point de vue du gouvernement flamand (lettre du 8 juillet 1997)

Il y a lieu d'attirer l'attention sur les différentes formes de concertation structurelle existant déjà en matière agricole :

- le lundi de chaque semaine, il y a une concertation permanente entre les administrations;
- en préparation des conseils agricoles européens, il y a tous les mois une concertation préparatoire entre les cabinets concernés.

#### 16.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)

Cf. le point 9.

#### 16.4. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)

La concertation prévue à l'article 6, § 2bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles a lieu notam-

bevoegdheid dus op federaal niveau moet blijven, met name om redenen van volksgezondheid.

#### 15.5.2. Bespreking

Een lid is van oordeel dat dit punt samenhangt met punt 7, de groepsvoorlichting inzake landbouw. Hij pleit bijgevolg voor een regionalisering.

Een tweede lid maakt gebruik van de gelegenheid om een probleem van de volksgezondheid aan te snijden. Het groeiende succes van de GGO, de genetisch gemodificeerde organismen, zou een gewest op het idee kunnen brengen om genetische wijzigingen in sommige landbouwproducten op te nemen, terwijl een ander gewest dat om verschillende redenen niet wil. Hoe kan deze productie gecontroleerd worden met het oog op de volksgezondheid ?

Momenteel moet het IVK zorgen voor de naleving van de normen en de controle in de sector van de vee-teelt. In geval van regionalisering is niet duidelijk wat er moet gebeuren.

Momenteel staat Europa weigerachtig tegenover de GGO. Als een gewest in de toekomst beslist de productie van GGO te ontwikkelen, zal het grote problemen doen rijzen in verband met de volksgezondheid.

Een volgend lid stemt in met het standpunt van het federaal ministerie, namelijk een *status quo*.

### 16. Verplichte overlegvormen

#### 16.1. Standpunt van een lid (20 februari 1997)

Volgens een lid moeten in het landbouwbeleid meer verplichte overlegvormen worden ingebouwd.

#### 16.2. Standpunt van de Vlaamse regering (8 juli 1997)

Er moet toch worden gewezen op de verschillende vormen van structureel overleg die in landbouwaan-gelegenheden reeds bestaan :

- wekelijks is er op maandag permanent overleg tussen de administraties;
- ter voorbereiding van de Europese Landbouwraden is er elke maand voorbereidend overleg tussen de betrokken kabinetten.

#### 16.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)

Zie het standpunt bij punt 9.

#### 16.4. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)

Het overleg dat voorzien is door artikel 6, § 2bis, van de BWHI vindt plaats, onder meer via de Interמי-



ment dans le cadre de la Conférence interministérielle agriculture (CIA). La CIA est assistée par un groupe de travail permanent; en outre, elle peut décider de confier la concertation à un groupe *ad hoc*.

La concertation porte sur:

a) toutes les propositions de règlements, de directives et de décisions formulées en matière d'agriculture par le Conseil et fondées sur les articles 42 et 43 du Traité;

b) toutes les propositions de règlements, de directives et de décisions formulées en matière d'agriculture par la Commission et fondées sur les articles 42 et 43 du Traité;

c) tous les projets de loi, d'arrêtés royaux et d'arrêtés ministériels transposant dans la législation fédérale les règlements, directives et décisions visés au a) et au b).

Le Conseil des ministres européens de l'Agriculture est préparé au niveau ministériel: les procédures de concertation de la CIA lui sont applicables.

Comme le fait remarquer le gouvernement flamand, il existe déjà depuis 1989 une pratique — qui s'est renforcée au fil du temps — de concertation en matière agricole. Des réunions sont organisées par l'administration tous les lundis matin. Avant la dernière réforme de l'État, l'autorité fédérale avait une obligation de concertation pour les compétences dites à l'époque nationales. Il a fallu que se crée progressivement un esprit de loyauté fédérale, au sein des divers services concernés. Aujourd'hui, le pli est pris et quelles que soient les matières, on peut considérer que tout est matière à école et qu'une concertation est nécessaire. Les régions semblent satisfaites.

Il est à noter qu'à l'inverse, la concertation avec le pouvoir fédéral sur des mesures régionales ayant une incidence sur la politique agricole est moins systématique malgré l'obligation légale (article 6, § 3bis, 5°). M. De Cuyper pense que, tout simplement, le pli n'est pas encore pris chez les fonctionnaires régionaux. Ce n'est pas là mauvaise volonté. Il est d'ailleurs prévu, pour améliorer la situation, d'organiser au niveau provincial des réunions communes entre des fonctionnaires fédéraux et régionaux, trois ou quatre fois par an. L'idée est de promouvoir la transparence: un fonctionnaire qui se présente dans une exploitation agricole doit pouvoir répondre en connaissance de cause ou renvoyer à un autre fonctionnaire.

#### 16.5. Observation d'un membre (30 octobre 1998)

Avec la multiplication des autorités compétentes, les agriculteurs ne savent plus à qui s'adresser. Le membre prend l'exemple de la dioxine dans le lait.

nisteriële Conferentie Landbouw (ICL). De ICL wordt bijgestaan door een permanente werkgroep; tevens kan de ICL beslissen het overleg toe te vertrouwen aan een «ad hoc werkgroep».

Overleg wordt gepleegd over:

a) alle voorstellen voor verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad inzake landbouw en gebaseerd op art. 42 en 43 van het Verdrag;

b) alle Commissievoorstellen voor verordeningen, richtlijnen en beschikkingen in uitvoering van art. 42 en 43 van het Verdrag;

c) alle ontwerpen van wetten, KB's en MB's waarbij de in a) en b) genoemde verordeningen, richtlijnen en beschikkingen worden omgezet in de federale wetgeving.

De Raad van EU-ministers van Landbouw wordt op ministerieel niveau voorbereid: de overlegprocedures van de ICL zijn van toepassing.

Zoals de Vlaamse regering opmerkt, wordt er sinds 1989 overleg gepleegd over landbouwzaken en dat overleg is in de loop van de tijd intensiever geworden. Het Bestuur van het Landbouwbeleid organiseert elke maandagochtend vergaderingen. Voor de jongste staats hervorming was de federale overheid verplicht overleg te plegen over de toen nog nationale bevoegdheden. In de diverse betrokken diensten moest de federale loyaliteit stilaan groeien. Momenteel is deze gewoonte gevestigd en gaat men ervan uit dat over alle aangelegenheden overleg moet worden gepleegd. De gewesten lijken tevreden.

Daartegenover staat dat er ondanks de wettelijke verplichting (art. 6, § 3bis, 5°) met de federale overheid minder systematisch overleg wordt gepleegd over gewestelijke maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. De heer De Cuyper meent dat deze gewoonte nog niet gevestigd is bij de gewestelijke ambtenaren. Het is geen kwestie van slechte wil. Om deze situatie te verhelpen, zullen op provinciaal niveau een drietal keer per jaar gemeenschappelijke vergaderingen worden georganiseerd met de federale en gewestelijke ambtenaren. De bedoeling is de doorzichtigheid te bevorderen: een ambtenaar die een landbouwbedrijf betreft, moet met kennis van zaken kunnen antwoorden of doorverwijzen naar een andere ambtenaar.

#### 16.5. Opmerking van een lid (30 oktober 1998)

Nu het aantal bevoegde overheden steeds talrijker wordt, weten de landbouwers niet meer tot wie ze zich moeten richten. Het lid geeft het voorbeeld van de dioxine in de melk.

*16.6. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

L'exemple de la dioxine touche à plusieurs aspects : protection de l'environnement, santé publique et protection du consommateur, agriculture. M. De Cuyper n'est pas persuadé que l'exemple ait provoqué, dans l'esprit des producteurs, une confusion quant aux compétences respectives. Ils se sont adressés au ministère de l'Agriculture et ce ministère a eu des discussions avec les départements de la Santé publique et de l'Environnement pour connaître les dispositions qui avaient été prises. Étant donné la polémique apparue entre les différentes autorités, le département de l'Agriculture a adopté une mesure conservatoire d'indemnisation au profit des producteurs, dans l'attente que soit déterminée l'autorité qui sera responsable de l'indemnisation.

Il y a toujours eu des conflits de compétences, même avant la régionalisation. La concertation se faisait alors au sein d'un même gouvernement. Actuellement, les autorités sont différentes, mais le ministère de l'Agriculture continue de plaider pour la concertation et l'association.

Le département de l'Agriculture est totalement ouvert à la discussion pour aborder l'une ou l'autre correction dans l'intérêt de tous, et des producteurs en particulier.

*16.7. Discussion finale (24 mars 1999)*

*16.7.1. Remarques de M. Coenraets*

Il s'agirait d'inscrire dans la loi spéciale des concertations obligatoires plus importantes que celles qui sont actuellement prévues.

Une concertation est déjà prévue à l'article 6, paragraphe 2bis, de la loi spéciale de réforme institutionnelle. Globalement, une concertation relativement efficace existe en la matière. Il peut y avoir sur certains points de détail — la question fut posée à propos de la présence de dioxine dans le lait — la nécessité d'améliorer ces mécanismes. Pour autant, faut-il bouleverser l'économie de la loi spéciale? M. Coenraets a l'impression que les problèmes sont plus ponctuels que structurels.

*16.7.2. Conclusions*

La commission dit partager la vision de M. Coenraets.

**17. Le respect des obligations européennes**

*17.1. Audition des représentants fédéraux (30 octobre 1998)*

Depuis 1995, septante-cinq directives ont dû être transposées pour le seul département de l'Agriculture. Mais la transposition pose parfois problème, tout

*16.6. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

De dioxineproblematiek is complex : het gaat hier om de bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid, de bescherming van de consument en de landbouw. De heer De Cuyper denkt niet dat er bij de producenten verwarring is ontstaan over wie nu bevoegd is voor al die verschillende aspecten. Zij hebben zich gericht tot het ministerie van Landbouw, dat besprekingen is aangegaan met de departementen Volksgezondheid en Leefmilieu om te weten welke maatregelen genomen waren. Gezien de polemiek die tussen de verschillende gewestelijke overheden is ontstaan over wie nu verantwoordelijk is voor de schadeloosstelling, heeft het departement Landbouw een bewarende maatregel genomen tot schadeloosstelling van de producenten.

Bevoegdheidsconflicten zijn er altijd geweest, ook voor de regionalisering. Toen was er overleg binnen één en dezelfde regering, nu zijn er meerdere overheden. Het ministerie van Landbouw blijft echter pleiten voor overleg en samenwerking.

Correcties in ieders belang, zeker in het belang van de producenten, zijn voor het departement Landbouw steeds bespreekbaar.

*16.7. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*16.7.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

In de bijzondere wet zouden meer verregaande verplichte overlegvormen moeten worden opgenomen dan nu het geval is.

Artikel 6, § 2bis, van de BWHI voorziet nu reeds in overleg. Algemeen gesproken wordt in deze materie op tamelijk efficiënte manier overleg gepleegd. Op een aantal kleine punten — de vraag is gesteld naar aanleiding van de aanwezigheid van dioxine in melk — moeten deze mechanismen misschien verbeterd worden. Moet daarom de opzet van de bijzondere wet helemaal overhoop gehaald worden? De heer Coenraets heeft de indruk dat het veeleer om losstaande dan om structurele problemen gaat.

*16.7.2. Besluit van de commissie*

De commissie deelt de zienswijze van de heer Coenraets.

**17. De naleving van de Europese verplichtingen**

*17.1. Hoorzitting met de federale vertegenwoordigers (30 oktober 1998)*

Sinds 1995 moesten alleen al voor het departement van Landbouw 75 richtlijnen worden omgezet. Soms rijzen problemen rond de omzetting, omdat bepaalde

simplement parce que certaines directives concernent des matières partagées ou certaines matières dépendant du fédéral et d'autres des régions.

Étant à la limite de compétences différenciées, il n'est pas étonnant que la conception ne soit pas la même dans une région et dans l'autre, et qu'on n'arrive pas toujours à se mettre d'accord sur une base minimale.

À titre d'exemple, en 1992 a été décidée une baisse des prix, compensée par des mesures de soutien et des mesures dites «d'accompagnement». Ces mesures d'accompagnement prenaient trois formes. Le premier type de mesures était de compétence purement fédérale, mais les deux autres visaient des matières aussi bien fédérales que régionales. Il s'agissait notamment des mesures agro-environnementales. Il a fallu négocier très longtemps avec les régions pour déterminer quelles matières seraient traitées par qui. Les projets de démonstration et le soutien à l'agriculture biologique ont été pris en charge par le niveau fédéral, tandis que le soutien aux contrats de gestion a été considéré comme matière régionale. On s'est ainsi mis d'accord avec les régions sur les domaines que chacun reprendrait à son compte, ce qui a permis la présentation d'un programme unique à la Commission européenne, avec une partie fédérale, une partie wallonne et une partie flamande.

#### *17.2. Discussion finale (24 mars 1999)*

La commission renvoie au deuxième volet, section 12. (L'impact de la législation européenne sur les règles belges de répartition des compétences.)

richtlijnen betrekking hebben op materies waarvoor zowel de gewesten als de federale overheid bevoegd zijn of op verschillende materies die respectievelijk tot de federale en de gewestelijke bevoegdheid behoren.

Aangezien de gewesten een amalgaam van uiteenlopende bevoegdheden hebben, is het niet verwonderlijk dat zij er niet altijd dezelfde opvattingen op na houden en men het niet altijd eens raakt over de basisprincipes.

In 1992 is bijvoorbeeld tot een prijsdaling besloten, die zou worden gecompenseerd met steun- en «begeleidende» maatregelen. De begeleidende maatregelen namen drie vormen aan. Het eerste soort maatregelen viel volledig onder de bevoegdheid van de federale overheid, de twee andere betroffen zowel federale als gewestelijke aangelegenheden. Het ging met name om maatregelen inzake landbouw en leefmilieu. Er is met de gewesten lang onderhandeld over wie welke materies zou behandelen. De federale overheid heeft zich ontfemd over de demonstratie- en steunprojecten inzake biologische landbouw, terwijl de steun aan de beheerscontracten werd beschouwd als een gewestelijke materie. Men is het met de gewesten dus eens geworden over de taken die eenieder moest vervullen zodat de Europese Commissie een homogeen programma kan worden voorgelegd met een federaal, een Waals en een Vlaams gedeelte.

#### *17.2. Eindbespreking (24 maart 1999)*

De commissie verwijst naar het Tweede luik, Afdeling 12. De impact van de Europese wetgeving op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.

**SECTION 6.  
L'ÉCONOMIE**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

VI. En ce qui concerne l'économie

1<sup>o</sup> la politique économique;

2<sup>o</sup> les aspects régionaux de la politique du crédit, en ce compris la création et la gestion des organismes publics de crédit;

3<sup>o</sup> La politique des débouchés et des exportations, sans préjudice de la compétence fédérale:

a) d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement;

b) de mener une politique de coordination et de coopération;

c) de mener une politique de promotion en concertation avec les régions et, par souci d'efficacité maximale, de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, avec une ou plusieurs régions.

4<sup>o</sup> (...)

5<sup>o</sup> les richesses naturelles.

Toutefois,

1<sup>o</sup> toute réglementation édictée par la Région en ce qui concerne les avantages fiscaux relevant de la fiscalité nationale et attribués en exécution des lois d'expansion économique, est soumise à l'accord de l'autorité fédérale compétente;

2<sup>o</sup> en matière d'expansion économique, le Conseil des ministres peut octroyer, sur proposition du gouvernement régional concerné, la garantie de l'État prévue aux articles 19 à 21 et 22, alinéa 3, e, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

En matière économique, les régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des Traités internationaux.

À cette fin, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles générales en matière:

**AFDELING 6.  
ECONOMIE**

**Artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

VI. Wat de economie betreft:

1<sup>o</sup> Het economisch beleid;

2<sup>o</sup> De gewestelijke aspecten van het kredietbeleid met inbegrip van de oprichting en het beheer van de openbare kredietinstellingen;

3<sup>o</sup> Het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid om:

a) waarborgen te verstrekken tegen export-, import- en investeringsrisico's;

b) een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren;

c) een beleid van bevordering te voeren in overleg met de gewesten en, met het oog op een maximale efficiëntie, bij voorkeur via in artikel 92bis, § 1, bedoelde samenwerkingsakkoorden met één of meer gewesten;

4<sup>o</sup> (...)

5<sup>o</sup> De natuurlijke rijkdommen.

Evenwel,

1<sup>o</sup> wordt iedere door het Gewest uitgevaardigde reglementering met betrekking tot fiscale voordelen die in het kader van de nationale fiscaliteit en met toepassing van de wetten op de economische expansie worden verleend, voor akkoord voorgelegd aan de bevoegde federale overheid;

2<sup>o</sup> kan de Ministerraad op het gebied van de economische expansie, op voorstel van de betrokken gewestregering, de Staatswaarborg verlenen bedoeld in de artikelen 19 tot 21 en 22, derde lid, e, van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie.

In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen.

De federale overheid is met dit doel bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake:

- 1° de marchés publics;
- 2° de protection des consommateurs;
- 3° d'organisation de l'économie;
- 4° de plafond d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique, qui ne peuvent être modifiés que de l'accord des régions.

L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

1° la politique monétaire aussi bien interne qu'externe;

2° la politique financière et la protection de l'épargne, en ce compris la réglementation et le contrôle des établissements de crédit et autres institutions financières et des entreprises d'assurances et assimilées, des sociétés de portefeuille et des fonds communs de placement, le crédit hypothécaire, le crédit à la consommation, le droit bancaire et de l'assurance, ainsi que la constitution et la gestion de ses institutions publiques de crédit;

3° la politique des prix et des revenus;

4° le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local;

5° le droit commercial et le droit des sociétés;

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;

7° la propriété industrielle et intellectuelle;

8° les contingents et licences;

9° la métrologie et la normalisation;

10° le secret statistique;

11° la Société nationale d'investissement;

12° le droit du travail et la sécurité sociale.]

- 1° de overheidsopdrachten;
- 2° de bescherming van de verbruiker;
- 3° de organisatie van het bedrijfsleven;

4° de maxima voor hulp aan ondernemingen op het gebied van de economische expansie, die slechts gewijzigd kunnen worden met het akkoord van de gewesten.

Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :

1° het muntbeleid, zowel intern als extern;

2° het financieel beleid en de bescherming van het spaarwezen, met inbegrip van de reglementering en de controle op de kredietinstellingen en andere financiële instellingen en op de verzekeringsmaatschappijen en daarmee gelijkgestelde ondernemingen, de holdings en de gemeenschappelijke beleggingsfondsen, het hypothecair krediet, het consumptiekrediet, het bank- en verzekeringsrecht, alsmede de oprichting en het beheer van haar openbare kredietinstellingen;

3° het prijs- en inkomensbeleid;

4° het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken, met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard;

5° het handelsrecht en het vennootschapsrecht;

6° de vestigingsvoorwaarden met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme;

7° de industriële en intellectuele eigendom;

8° de contingenten en vergunningen;

9° de metrologie en de normalisatie;

10° het statistisch geheim;

11° de Nationale Investeringsmaatschappij;

12° het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

## A. Analyse générale

1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

### 1.1. Descriptif de la compétence

Les régions se sont vu transférer d'importantes compétences en ce domaine, et notamment, la compétence de principe pour l'ensemble de la politique

## A. Algemene toelichting

1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

### 1.1. Omschrijving van de bevoegdheid

Op dit terrein werden aan de gewesten aanzienlijke bevoegdheden toegewezen en in het bijzonder de principiële bevoegdheid voor het hele economische

économique. Les exceptions au bénéfice de l'État fédéral doivent s'entendre de manière restrictive.

Les régions sont toutefois tenues de respecter un certain nombre de «règles du jeu», que la loi résume par l'expression «union économique et unité monétaire».

Globalement, il s'agit des principes :

- de libre circulation des facteurs de production et des produits (personnes, capitaux, marchandises, services);
- de liberté du commerce et de l'industrie;
- de l'unicité de la monnaie et de la politique financière.

La loi ayant, pour cette rubrique, multiplié les régimes de compétences, il importe de distinguer :

— *Les compétences exclusives et entières des régions*

Cette rubrique recouvre les compétences résiduelles pour la politique économique ainsi que les richesses naturelles (sauf pour le plateau continental).

— *Les compétences exclusives et entières de l'État fédéral*

Cette rubrique vise :

- la politique monétaire interne et externe;
- la politique financière et la protection de l'épargne;
- la politique des prix et revenus;
- le droit de la concurrence et des pratiques du commerce(1);
- le droit commercial et le droit des sociétés;
- l'accès à la profession, à l'exception du secteur du tourisme, pour lequel cette compétence est régionale;
- la propriété intellectuelle et industrielle;
- les contingents et les licences;
- la métrologie et la normalisation;
- le secret statistique;
- le droit du travail et la sécurité sociale.

— *Les compétences parallèles*

Dans certains cas, l'État fédéral comme la région peuvent gérer un domaine pour ce qui les concerne respectivement en créant des institutions propres. Ainsi en va-t-il pour :

1. la politique du crédit;

(1) À l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local.

beleid. De uitzonderingen daarop die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren, moeten restrictief geïnterpreteerd worden.

De gewesten zijn evenwel verplicht een aantal spelregels in acht te nemen die de wetgever onder één noemer brengt: de economische unie en de monetaire eenheid.

Daarbij gaat het om de volgende principes :

- het vrije verkeer van de productiefactoren en de producten (personen, kapitalen, goederen, diensten);
- de vrijheid van handel en nijverheid;
- de muntunie en een eenvormig financieel beleid.

Daar de wet voor dit onderdeel voorziet in talrijke bevoegdheidsregelingen, moet een onderscheid gemaakt worden tussen :

— *De exclusieve en volle bevoegdheden van de gewesten*

Daartoe behoren de residuaire bevoegdheden voor het economisch beleid en de natuurlijke rijkdommen (behalve voor het continentaal plat).

— *De exclusieve en volle bevoegdheden van de federale overheid*

Daartoe behoren :

- het muntbeleid, zowel intern als extern;
- het financiële beleid en de bescherming van het spaarwezen;
- het prijs- en inkomensbeleid;
- het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken(1);
- het handelsrecht en het vennootschapsrecht;
- de vestigingsvoorwaarden met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme;
- de industriële en intellectuele eigendom;
- de contingents en vergunningen;
- de metrologie en de normalisatie;
- het statistisch geheim;
- het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

— *De parallelle bevoegdheden*

In sommige gevallen kunnen zowel de federale overheid als het gewest, elk op hun eigen terrein, een aangelegenheid regelen door eigen instellingen op te richten. Dat is het geval voor :

1. het kredietbeleid;

(1) Met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard.

2. les holdings publics (Société nationale d'investissements sociétés régionales d'investissement);

3. le commerce extérieur. À cet égard, chaque niveau dispose de ses instruments.

Les régions disposent, comme l'État fédéral, de la compétence de garantir contre les risques liés à l'exportation. Mais au sein des instances fédérales (Office belge du commerce extérieur, Copromex, Ducroire, Fonds du commerce extérieur,...), il y a association des régions à la gestion. Les attachés commerciaux auprès des ambassades ont été régionalisés.

— *Les compétences régionales complémentaires ou subordonnées*

Les régions peuvent intervenir, mais dans le respect de normes supérieures ou à titre supplétif. C'est le cas pour :

— les aides complémentaires aux entreprises agricoles;

— le respect des principes de l'union monétaire et de l'unité économique tels qu'ils sont établis par ou en vertu de la loi et par ou en vertu des traités;

— le respect des normes générales concernant : les marchés publics, la protection du consommateur, l'organisation de l'économie, les plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique.

— les compétences concurrentes.

Les régions peuvent octroyer des aides supplétives aux entreprises agricoles.

— *Domaine où la loi prévoit une politique fédérale de coordination*

Il s'agit de la politique des débouchés et des exportations.

### **1.2. Analyse**

La répartition des compétences en matière d'économie se caractérise par une réelle imbrication des compétences régionales et étatiques. Depuis 1988, les régions sont, en principe, compétentes pour tout ce qui relève de la politique économique.

L'autorité fédérale ne détient que les compétences qui lui sont expressément attribuées par la loi spéciale.

Les compétences fédérales limitent l'autonomie régionale en matière économique mais influent également sur d'autres blocs de compétences régionales .

Les compétences fédérales en matière d'économie impliquent non seulement une cogestion dans cette

2. de overheidsholdings (de Nationale Investeringsmaatschappij, gewestelijke investeringsmaatschappijen);

3. de buitenlandse handel. In dit verband beschikt elke bestuurslaag over haar beleidsinstrumenten.

De gewesten zijn, zoals de federale overheid, bevoegd om waarborgen te verstrekken tegen exportrisico's. Maar in de federale instanties (Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel, Compromex, Delcredere, Fonds voor buitenlandse handel) worden de gewesten betrokken bij het beleid. De gewesten hebben eigen handelsattachés bij de ambassades.

— *De gewestelijke aanvullende of ondergeschikte bevoegdheden*

De gewesten kunnen hun bevoegdheid uitoefenen maar met inachtneming van hogere normen of op suppletieve wijze. Dat is het geval voor :

— de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

— de inachtneming van de principes van de economische unie en de monetaire eenheid als vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen;

— de inachtneming van algemene regels betreffende : de overheidsopdrachten, de bescherming van de verbruiker, de organisatie van het bedrijfsleven, de maxima voor hulp aan ondernemingen op het gebied van de economische expansie.

— de concurrerende bevoegdheden.

De gewesten kunnen suppletieve hulp verstrekken aan de landbouwbedrijven.

— *Domein waarop de wet voorziet in een federaal coördinatiebeleid*

Het gaat om het afzet- en uitvoerbeleid.

### **1.2. Analyse**

De verdeling van de bevoegdheden in economische aangelegenheden wordt gekenmerkt door een overlapping van gewestelijke en federale bevoegdheden. Sedert 1988 zijn in beginsel de gewesten bevoegd voor alles wat te maken heeft met het economisch beleid.

De federale overheid heeft slechts de bevoegdheden die haar door de bijzondere wet uitdrukkelijk zijn toegewezen.

De federale bevoegdheden beperken de gewestelijke autonomie in economische aangelegenheden maar hebben ook een invloed op andere gewestelijke bevoegdheidspakketten.

De federale bevoegdheid voor economische aangelegenheden impliceert niet alleen in deze aangelegen-

matière par l'État et les régions mais aussi dans d'autres domaines de compétences.

1. À propos des règles du jeu que les régions sont tenues de respecter en matière économique, la Cour d'arbitrage considère en son arrêt n° 35/95 que :

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré. Cette volonté est à prendre en considération lorsque, le législateur décretaal prend des mesures en matière économique par lesquelles il entend protéger l'environnement menacé par l'exploitation des gisements de gravier.»

«L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État.

Sont incompatibles avec une union économique, s'agissant des échanges de biens, les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union — en l'espèce les régions — qui entravent la libre circulation.»

«La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Le législateur compétent peut être amené — que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs — à limiter la liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées, ce qui aura nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie.

Les régions ne violeraient la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que si elles limitaient cette liberté sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'union économique soit compromise.»

2. À propos de la compétence exclusive du législateur fédéral en matière de contingents et licences, telle qu'elle est définie par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour d'arbitrage affirme que «cette compétence fédérale est liée, d'après les travaux préparatoires, au commerce interétatique ainsi qu'aux montants monétaires compensatoires dans le secteur agricole.»

La crise relative aux exportations d'armes vers le Moyen-Orient avait entraîné la création des comités ministériels régionaux, compétents pour délivrer les

heid, maar ook in andere bevoegdheidsdomeinen een gezamenlijk beheer door de federale overheid en de gewesten.

1. In verband met de spelregels die de gewesten in acht dienen te nemen in economische aangelegenheden, is het Arbitragehof in zijn arrest nr. 35/95 van mening dat :

«Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven. Die wil moet in aanmerking worden genomen wanneer de decreetgever maatregelen neemt op het vlak van de economie waarmee hij het leefmilieu, dat door de uitbating van de grindlagen wordt bedreigd, wil beschermen.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van de goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat.

Wat het verkeer van goederen betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de autonoom door de deelgebieden van de unie — in casu de gewesten — vastgestelde maatregelen die het vrije verkeer belemmeren.

De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. De bevoegde wetgever kan ertoe worden gebracht — zij het in de economische sector dan wel in andere sectoren — de handelingsvrijheid van de betrokken personen of ondernemingen te beperken, wat noodzakelijkerwijze een weerslag zal hebben op de vrijheid van handel en nijverheid.

De gewesten zouden slechts de vrijheid van handel en nijverheid zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden, indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking totaal onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt.»

2. In verband met de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever voor contingenten en vergunningen, zoals ze wordt bepaald door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevestigt het Arbitragehof dat «deze bevoegdheid van de federale wetgever luidens de parlementaire voorbereiding verband houdt met de tussenstaatse handel en de compenserende monetaire bedragen in de landbouwsector.»

De crisis rond de wapenuitvoer naar het Midden-Oosten heeft ertoe geleid dat in de nationale regering gewestelijke ministeriële comités werden opgericht



licences d'exportation d'armes, au sein du gouvernement national(1). Un projet de loi régionalisant l'octroi et le renouvellement des licences d'exportation, à l'exception de celles qui font l'objet d'une réglementation européenne en matière de licences et contingents, aurait dû être déposé sur le bureau des chambres. La loi spéciale du 16 juillet 1993 n'a pas concrétisé cette promesse.

3. En ce qui concerne la compétence exclusive de l'État fédéral en matière de droit de la concurrence et de droit des pratiques du commerce, la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995, considère que :

«Des dispositions décrétales qui, en vue de mettre fin à l'exploitation de certaines richesses naturelles, subordonnent celle-ci à un certain nombre de conditions, ne peuvent pas être assimilées aux règles, destinées à garantir une concurrence entre les opérateurs commerciaux, en vertu desquelles le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce sont réservés à l'autorité fédérale (article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al.5, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980).»

4. La loi spéciale 8 août 1980 attribue aux régions la promotion du commerce extérieur dès lors qu'elles sont compétentes pour «la politique des débouchés et des exportations»(2). Le texte de la loi spéciale précisait, toutefois, que cette attribution serait exercée «sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés».

Au cours des travaux parlementaires, les compétences qui reviennent en la matière à l'État et aux régions ont été qualifiées de compétences parallèles, c'est-à-dire de compétences que chacun exerce de manière autonome en s'abstenant d'entraver l'action des autres(3).

Les compétences reconnues à l'État fédéral sont au nombre de trois.

D'abord l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement. Il faut néanmoins signaler que les régions conservent la faculté d'octroyer ce type de garanties mais uniquement au moyen de leurs ressources et par l'intermédiaire de leurs services et institutions.

(1) Arrêté royal du 29 septembre 1991 portant création des comités ministériels régionaux pour les licences d'exportation, *Moniteur belge* du 29 septembre 1991.

(2) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 1<sup>er</sup> alinéa, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(3) B. Haubert et P. Vandernoot, «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», APT, 1988, p. 236; R. Ergéc, «Les compétences économiques», JT, 1989, p. 142.

die bevoegd zijn om wapenexportvergunningen af te geven(1). Bij de Kamers had een wetsontwerp ingediend moeten worden tot regionalisering van het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen met uitzondering van die waarvoor een Europese reglementering inzake vergunningen en contingenten bestaat. De bijzondere wetgever van 16 juli 1993 heeft die belofte niet in daden omgezet.

3. In verband met de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid voor het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken meent het Arbitragehof in zijn arrest nr. 35/95 van 25 april 1995 het volgende :

«Decreetsbepalingen die de exploitatie van sommige natuurlijke rijkdommen aan een aantal voorwaarden onderwerpen met het oog op de stopzetting ervan, kunnen niet worden gelijkgesteld met regels die tot doel hebben een concurrentie onder de marktdeelnemers te waarborgen, krachtens welke het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken aan de federale overheid zijn voorbehouden (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

4. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent aan de gewesten de bevoegdheid om de buitenlandse handel te bevorderen, daar zij bevoegd zijn voor het afzet- en uitvoerbeleid(2). In de tekst van de bijzondere wet wordt evenwel gepreciseerd dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend «onverminderd een nationaal beleid van coördinatie, bevordering en samenwerking terzake, door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten».

Tijdens de parlementaire werkzaamheden werden de respectieve bevoegdheden van de Staat en van de gewesten op dit terrein gekwalificeerd als parallelle bevoegdheden, d.w.z. bevoegdheden die elke bestuurslaag op autonome wijze uitoefent zonder de andere te hinderen(3).

Aan de federale overheid werden drie bevoegdheden toegewezen.

Een eerste bevoegdheid is het verstrekken van waarborgen tegen export-, import- en investeringsrisico's. Opgemerkt zij evenwel dat de gewesten de mogelijkheid behouden dit soort waarborgen te verstrekken doch uitsluitend met eigen middelen en door toedoen van eigen diensten en instellingen.

(1) Koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende oprichting van ministeriële comités voor uitvoervergunningen, *Belgisch Staatsblad* van 29 september 1991.

(2) Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(3) B. Haubert en P. Vandernoot, «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», APT, 1988, blz. 236; R. Ergéc, «Les compétences économiques», JT, 1989, blz. 142.

Ensuite l'autorité fédérale est également compétente pour mener une politique de coordination et de coopération.

Enfin l'État fédéral est compétent pour mener une politique de promotion. Cette politique de promotion doit se faire en concertation avec les régions.

Ainsi, l'autorité fédérale continue à exercer ses compétences par le biais de l'Office belge du commerce extérieur, du Fonds du commerce extérieur et de l'Office national du Ducroire. Les régions ont été associées à leur gestion et ont créé leur propre organisme compétent en matière de commerce extérieur [l'Agence wallonne à l'exportation(1) et le *Vlaamse dienst voor de buitenlandse handel*(2)].

L'existence de compétences parallèles était source d'incohérences, raison pour laquelle un «Arrangement» a été conclu, le 9 octobre 1990, entre le ministre fédéral du commerce extérieur et les membres des exécutifs régionaux compétents(3), afin d'assurer, par le biais de l'OBCE, une cohésion de la représentation belge dans les relations avec les autorités étrangères.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit, depuis sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, qu'à côté de son rôle de coordination et de coopération, l'autorité fédérale doit se concerter avec les régions pour toute initiative qu'elle souhaiterait prendre en matière de promotion du commerce extérieur. Cette concertation devra se faire de préférence par le biais d'accords de coopération.

Enfin, l'ensemble des attachés commerciaux sera régionalisé en concertation avec les régions(4).

5. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permet au gouvernement fédéral d'accorder la garantie de l'État en matière d'expansion économique sur proposition de l'exécutif régional concerné, a été remanié afin de préciser que toutes les garanties prévues par la loi du 30 décembre 1970 sont visées par cette disposition(5). Celle-ci prévoit, désormais, qu'«en matière d'expansion économique, le Conseil des ministres peut octroyer, sur proposition du gouvernement régional concerné, la garantie de l'État prévue aux articles 19 à 21 et 22, alinéa 3, e, et de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique».

(1) Décret de la Région wallonne du 22 février 1990, *Moniteur belge* du 10 mai 1990.

(2) Décret du 23 janvier 1991 de la Région flamande, *Moniteur belge* du 2 février 1991.

(3) *Moniteur belge* du 17 janvier 1991.

(4) Doc. Parl., Sénat, S. 1992-1993, n<sup>o</sup> 558-1, p. 25.

(5) Doc. Parl., Sénat, S. 1992-1993, n<sup>o</sup> 558/5, p. 411.

De federale overheid is eveneens bevoegd om een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren.

Ten slotte is de federale overheid bevoegd om een beleid van bevordering te voeren in overleg met de gewesten.

Zo blijft de federale overheid haar bevoegdheden uitoefenen via de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel, het Fonds voor buitenlandse handel en de nationale Delcrededienst. De gewesten werden bij hun beleid betrokken en hebben eigen bevoegde instellingen opgericht op het stuk van de buitenlandse handel [de «*Agence wallonne à l'exportation*»(1) en Export Vlaanderen(2)].

Daar de parallelle bevoegdheden vaak aanleiding gaven tot allerlei incoherenties werd op 9 oktober 1990 tussen de federale minister van Buitenlandse Handel en de leden van de bevoegde gewestexecutieven(3) een «afspraak» gemaakt om via de BDBH te zorgen voor een coherent optreden van de Belgische vertegenwoordiging in haar betrekkingen met de buitenlandse autoriteiten.

Artikel 6, § 1, VI, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt sinds het door de bijzondere wet van 16 juli 1993 gewijzigd werd, dat de federale overheid niet alleen een beleid van coördinatie en samenwerking moet voeren, maar ook overleg moet plegen met de gewesten wanneer zij een initiatief wil nemen ter bevordering van de buitenlandse handel. Dat overleg moet bij voorkeur via samenwerkingsakkoorden verlopen.

Ten slotte zullen alle handelsattachés worden geregionaliseerd in overleg met de gewesten(4).

5. Artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de federale regering machtigt op het gebied van de economische expansie de staatswaarborg te verlenen op voorstel van de betrokken gewestregering, werd gewijzigd om te preciseren dat alle waarborgen waarin de wet van 30 december 1970 voorziet onder deze bepaling vallen(5). Die bepaling zegt voortaan dat «de Ministerraad op het gebied van de economische expansie, op voorstel van de betrokken gewestregering, de staatswaarborg kan verlenen bedoeld in de artikelen 19 tot 21 en 22, derde lid, e, van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie».

(1) Decreet van het Waalse Gewest van 22 februari 1990, *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 1990.

(2) Decreet van 23 januari 1991 van het Vlaamse Gewest, *Belgisch Staatsblad* van 2 februari 1991.

(3) *Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1991.

(4) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-1, blz. 25.

(5) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-5, blz. 411.

6. La définition des conditions d'accès à la profession ne relève plus des compétences exclusives de l'État fédéral(1), puisque les régions sont devenues compétentes pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, c'est-à-dire «les conditions d'établissement pour les exploitants d'agences de voyage et d'entreprises offrant du logement dans un but lucratif (telles que hôtels, campings, ...)»(2). Il n'en va pas de même pour les conditions d'accès à la profession dans le domaine des restaurants et cafés qui restent de la compétence fédérale. Ceci crée donc un régime de double réglementation de l'accès à la profession pour les hôtels comportant un espace de restauration(3).

Une extension des compétences régionales en cette matière est donc envisageable afin de recréer une certaine cohérence et de donner aux régions des moyens de contrôler l'accès à la profession dans des matières qui, au plan matériel, relèvent déjà de leur compétence.

#### 2. Question d'un membre (27 février 1997)

Les restrictions aux compétences régionales sont-elles conformes au but? Sont-elles toutes vraiment nécessaires en vue du respect de l'union monétaire et de l'unité économique?

#### 3. Réponse de M. Coenraets (27 février 1997)

Il convient d'opérer une distinction entre la répartition des compétences matérielles et la manière dont les compétences régionales sont exercées.

Le respect de l'union monétaire et de l'unité économique ne constitue pas tellement une compétence matérielle attribuée à une entité spécifique. Il s'agit plutôt d'un mode d'exercice des compétences matérielles. Les compétences matérielles en matière d'économie ne peuvent pas être exercées de manière protectionniste.

Il est improbable que l'on puisse supprimer les exceptions au bénéfice du fédéral parce que l'on dispose toujours du cadre de l'union économique et de l'unité monétaire. Les exceptions fédérales sont maintenues pour une raison de répartition de compétences matérielles.

#### 4. Point de vue d'un membre (27 février 1997)

Les principes essentiels concernant la politique économique se trouvent dans le droit communautaire

6. De bepaling van de vestigingsvoorwaarden behoort niet meer tot de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid(1) aangezien de gewesten bevoegd zijn geworden voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, d.w.z. »de vestigingsvoorwaarden voor exploitanten van reisbureaus en van logiesverstrekkende bedrijven met winstgevend doel (zoals hotels, campings...)»(2). Hetzelfde geldt niet voor de vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés die tot de federale bevoegdheid blijven behoren. Hierdoor ontstaat een dubbele regelgeving inzake vestigingsvoorwaarden voor de hotels die over een restaurant beschikken(3).

Een uitbreiding van de gewestbevoegdheden op dit terrein kan dus worden overwogen teneinde een zekere samenhang tot stand te brengen en de gewesten de middelen te geven om de vestigingsvoorwaarden te controleren in aangelegenheden die op materieel gebied reeds tot hun bevoegdheid behoren.

#### 2. Vraag van een lid (27 februari 1997)

Stemmen de beperkingen op de gewestbevoegdheden wel overeen met het doel van deze beperkingen? Zijn alle beperkingen werkelijk noodzakelijk met het oog op de bescherming van de economische unie en de monetaire eenheid?

#### 3. Antwoord van de heer Coenraets (27 februari 1997)

Men moet een onderscheid maken tussen de materiële bevoegdheidsverdeling en de wijze waarop de gewestbevoegdheden worden uitgeoefend.

De bescherming van de economische unie en de monetaire eenheid is geen echte materiële bevoegdheid die aan deze of gene overheid wordt toegekend. Het gaat veeleer om de wijze waarop de materiële bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. De materiële bevoegdheden in economische aangelegenheden mogen niet protectionistisch worden uitgeoefend.

Het lijkt weinig waarschijnlijk dat de uitzonderingen ingevoerd ten voordele van de federale overheid, kunnen worden opgeheven op grond van de overweging dat men toch steeds kan terugvallen op het kader van de economische unie en de monetaire eenheid. De uitzonderingen ten voordele van de federale overheid worden behouden ter wille van de verdeling van de materiële bevoegdheden.

#### 4. Standpunt van een lid (27 februari 1997)

De voornaamste beginselen inzake het economische beleid zijn opgenomen in het Europese gemeen-

(1) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 6<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Doc. Parl., Sénat, 1992-1993, n<sup>o</sup> 558-1, p. 23 et 25.

(3) Ibidem p. 26.

(1) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(2) Gedr. St. Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, blz. 23 en 25.

(3) Gedr. St. Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, blz. 26.

européen. D'autres principes essentiels sont inscrits dans le droit commercial belge.

Les règles sont dès lors fixées principalement aux niveaux européen et belge. En ce qui concerne l'économie, seule la politique économique est régionalisée.

## B. Points en discussion

### 1. L'octroi et le renouvellement des licences d'exportation

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, cinquième alinéa, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

8<sup>o</sup> les contingents et licences;

*1.1. Observation de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

À propos de la compétence exclusive du législateur fédéral en matière de contingents et licences, la Cour d'arbitrage affirme que «cette compétence fédérale est liée, d'après les travaux préparatoires, au commerce interétatique ainsi qu'aux montants monétaires compensatoires dans le secteur agricole». La crise relative aux exportations d'armes vers le Moyen-Orient avait entraîné la création des comités ministériels régionaux, compétents pour délivrer les licences d'exportation d'armes, au sein du gouvernement fédéral. Un projet de loi régionalisant l'octroi et le renouvellement des licences d'exportation, à l'exception de celles qui font l'objet d'une réglementation européenne en matière de licences et contingents, aurait dû être déposé sur le bureau des chambres. La loi spéciale du 16 juillet n'a pas concrétisé cette promesse.

*1.2. Point de vue du ministre du Commerce extérieur (lettre du 30 avril 1997)*

L'octroi et le renouvellement de licences d'exportation reste en effet une matière fédérale, en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Des comités ministériels régionaux pour les licences d'exportation ont été créés par l'arrêté royal du 29 septembre 1991, mais ce dernier a été abrogé par un arrêté royal du 16 mars 1992, qui a ainsi mis fin à leur brève existence.

En vertu du régime actuel, sont donc compétents en matière d'octroi et de prolongation des licences d'exportation, à l'exception de celles qui font l'objet d'une réglementation européenne en matière de licences et contingents :

— le ministre du Commerce extérieur, pour la Région wallonne;

schapsrecht. Andere essentiële beginselen bevinden zich in het Belgische handelsrecht.

De regels worden bijgevolg in essentie op Europees en Belgisch niveau vastgelegd. Wat de economie betreft, is alleen het economische beleid geregionaliseerd.

## B. Discussiepunten

### 1. Het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen

**Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :

8<sup>o</sup> de contingents en vergunningen;

*1.1. Opmerking van de heer Coenraets (2 september 1996)*

In verband met de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever voor contingents en vergunningen, bevestigt het Arbitragehof dat «deze bevoegdheid van de federale wetgever luidens de parlementaire voorbereiding verband houdt met de tussenstaatse handel en de compenserende monetaire bedragen in de landbouwsector». De crisis rond de wapenuitvoer naar het Midden-Oosten heeft ertoe geleid dat in de nationale regering gewestelijke ministeriële comités werden opgericht die bevoegd zijn om wapenexportvergunningen af te geven. Bij de Kamers had een wetsontwerp ingediend moeten worden tot regionalisering van het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen met uitzondering van die waarvoor een Europese reglementering inzake vergunningen en contingents bestaat. De bijzondere wetgever van 1993 heeft die belofte niet in daden omgezet.

*1.2. Standpunt van de minister van Buitenlandse Handel (brief van 30 april 1997)*

Krachtens de BWHI blijft het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen een federale aangelegenheid. De gewestelijke comités zijn opgericht bij het koninklijk besluit van 29 september 1991, maar aan hun bestaan kwam er echter spoedig een einde door het koninklijk besluit van 16 maart 1992.

De regeling die thans nog geldt stelt dat «voor het verlenen en verlengen van de uitvoervergunningen, met uitzondering van die waarvoor een Europese reglementering inzake vergunningen en contingents bestaan, zijn bevoegd :

— de minister van Buitenlandse Handel voor het Waalse Gewest;

— le ministre des Affaires étrangères, pour la Région flamande;

— le ministre du Commerce extérieur ou le ministre des Affaires étrangères pour la Région de Bruxelles-Capitale, selon la langue dans laquelle le dossier est introduit.

*1.3. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration des relations économiques — Service des licences (lettre du 23 avril 1997)*

La problématique des licences relève en grande partie de la réglementation européenne. Une réglementation nationale à l'importation n'existe plus que pour les diamants, les graines de chanvre et les peaux, et une réglementation nationale à l'exportation pour la ferraille et les diamants, le charbon, les peaux et les aéronefs pour l'aviation civile.

L'importation, le transit et l'exportation d'armes, munitions, matériel devant servir spécialement à un usage militaire et technologie y afférente sont régis par une loi du 5 août 1991 et un arrêté royal du 8 mars 1993 (modifié par arrêté royal du 10 décembre 1998).

À propos de l'octroi et de la prolongation des licences d'exportation, un arrêté royal a élaboré un régime pratique (voir le point de vue du ministre du Commerce extérieur), mais qui n'ôte rien au fait qu'il s'agit d'une matière fédérale.

En conséquence, il ne peut être déposé de projet de loi concernant la régionalisation de l'octroi et de la prolongation des licences d'exportation.

*1.4. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les réponses données par le ministre du Commerce extérieur et par le ministère des Affaires économiques confirment que la solution actuellement pratiquée est boiteuse et aboutit à une régionalisation de fait de la matière de l'octroi des licences d'armes. Les réactions de ceux-ci donnent à penser que l'on pourrait se satisfaire de ce mécanisme qui, dans une certaine mesure, met à mal le principe de la décision par consensus au sein du gouvernement fédéral. Il existe peut-être certaines réticences à toute régionalisation de la matière, au motif que le respect d'engagements internationaux signés par le royaume de Belgique pourrait être compromis par la délivrance de licences régionales d'exportations d'armes à destination de certains pays. Sur ce point, on rappellera que l'extension des compétences internationales des entités fédérées implique aussi leur responsabilisation en cas de méconnaissance d'engagements internationaux souscrits dans les matières relevant de leurs compétences matérielles.

— de minister van Buitenlandse Zaken voor het Vlaamse Gewest;

— de minister van Buitenlandse Handel of de minister van Buitenlandse Zaken voor het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, naar gelang van de taal waarin het dossier is ingediend.

*1.3. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Economische Betrekkingen — Dienst Vergunningen (23 april 1997)*

De vergunningsproblematiek wordt grotendeels beheerst door Europese reglementeringen. Alleen inzake diamant, hennepzaad en huiden bestaat nog een nationale invoerreglementering, terwijl ook nog een nationale uitvoerreglementering van kracht is voor schroot en diamant, steenkool, huiden en burgerluchtvaartuigen.

Inzake de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie geldt de wet van 5 augustus 1991 en het koninklijk besluit van 8 maart 1993 (gewijzigd door een koninklijk besluit van 10 december 1998).

Inzake het verlenen en verlengen van uitvoervergunningen werd bij koninklijk besluit een praktische regeling uitgewerkt. (Zie standpunt van de minister van Buitenlandse Handel), maar deze regeling doet geen afbreuk aan het feit dat het gaat om een federale materie.

Dienvolgens kan geen wetsontwerp neergelegd worden inzake de regionalisering van het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen.

*1.4. Standpunt van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

De antwoorden van het ministerie van Buitenlandse Handel en van het ministerie van Economische Zaken bevestigen dat de thans toegepaste oplossing mank loopt en tot een feitelijke regionalisering van het verlenen van wapenuitvoervergunningen leidt. De reacties van de ministeries doen vermoeden dat men genoeg zou kunnen nemen met dit mechanisme dat in zekere zin een aansluiting is van het principe dat de beslissingen in de federale regering bij consensus worden genomen. Men is misschien terughoudend om in deze materie wat dan ook te regionaliseren omdat het afgeven van gewestelijke wapenuitvoervergunningen voor bepaalde landen een gevaar zou kunnen betekenen voor de naleving door het Koninkrijk België van de internationale verbintenissen die het ondertekend heeft. In dit verband zij opgemerkt dat het vergroten van de internationale bevoegdheden voor de deelgebieden ook inhoudt dat zij hun verantwoordelijkheid nemen in geval van niet-naleving van internationale verbintenissen die zij aangegaan zijn in domeinen die tot hun materiële bevoegdheden behoren.

*1.5. Remarques des membres (5 mars 1998)*

Un membre estime que le principe de la décision par consensus au sein du gouvernement fédéral reste intact. Il suffit qu'un seul membre du gouvernement demande que le Conseil des ministres discute du dossier.

Plusieurs membres s'opposent à ce point de vue. Suite à l'arrêté royal, le Conseil des ministres ne discute plus de dossiers pareils.

Quelques membres proposent d'abroger l'arrêté royal concernant les licences d'exportations d'armes. Vu l'unité de la politique étrangère belge, on ferait mieux de traiter ces dossiers en Conseil des ministres.

Un membre est d'avis qu'il convient de régionaliser la compétence en matière de licences d'exportations d'armes: la délivrance des licences d'exportation est une matière économique relevant de la compétence des régions.

*1.6. Point de vue du gouvernement wallon (18 mars 1998)*

Une mesure a été adoptée en 1991 qui vise à instituer les comités ministériels régionaux compétents au sein du gouvernement fédéral pour délivrer les licences d'exportation d'armes.

Il s'indiquerait de régionaliser cette matière de façon à établir une meilleure adéquation des compétences en matière de commerce extérieur suite à la réforme de l'État de 1993.

*1.7. Discussion finale (19 mars 1999)**1.7.1. Résumé de M. Coenraets*

La question a été discutée de savoir s'il y avait lieu ou non de régionaliser cette matière. Les points de vues sont relativement contrastés. Le ministre du Commerce extérieur est opposé à une telle régionalisation. Quelques membres de la commission ont rejoint cette opinion en soulignant que le meilleur endroit pour traiter de ces questions serait sans doute le Conseil des ministres fédéral. D'autres membres ne partageaient pas cet avis et préféraient une régionalisation de cette compétence, rejoignant ainsi le point de vue du gouvernement wallon. Il y a manifestement sur cette question une divergence de vue.

**2. Conditions d'accès à la profession***2.1. Observation de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

La définition des conditions d'accès à la profession ne relève plus des compétences exclusives de l'État fédéral, puisque les régions sont devenues compéten-

*1.5. Opmerkingen van de leden (5 maart 1998)*

Een lid meent dat de consensusregel binnen de regering onverkort blijft gelden. Het volstaat dat één regeerslid het dossier aankaart bij de Ministerraad.

Verscheidene andere leden delen deze opvatting niet. Het koninklijk besluit heeft tot gevolg dat er over dergelijke dossiers geen debat meer wordt gevoerd in de Ministerraad.

Verschillende leden stellen voor om het koninklijk besluit dat betrekking heeft op de wapenuitvoervergunningen op te heffen en dergelijke dossiers, vanuit de bekommernis om de eenheid van Belgisch buitenlands beleid, terug te behandelen op de Ministerraad.

Een lid pleit voor de regionalisering van de bevoegdheid inzake de wapenuitvoervergunningen: het verlenen van exportvergunningen is immers een economische aangelegenheid die de gewesten toebehoort.

*1.6. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

In 1991 is een maatregel genomen om binnen de federale regering gewestelijke ministercomités in te stellen met de bevoegdheid om wapenuitvoerlicenties te verlenen.

Het is raadzaam deze aangelegenheid naar de gewesten over te hevelen om de bevoegdheden inzake buitenlandse handel na de staatshervorming van 1993 beter op elkaar af te stemmen.

*1.7. Eindbespreking (19 maart 1999)**1.7.1. Samenvatting van de heer Coenraets*

Er werd gediscussieerd over de vraag of deze aangelegenheid al dan niet moet worden geregionaliseerd. De standpunten liggen nogal ver uit elkaar. De minister van Buitenlandse Handel is tegen een dergelijke regionalisering gekant. Enkele commissieleden zijn dezelfde mening toegedaan en onderstrepen dat de beste plaats om die problemen te behandelen ongetwijfeld de federale Ministerraad is. Andere leden delen die mening niet en verkiezen deze aangelegenheid te regionaliseren. Aldus sluiten zij zich aan bij het standpunt van de Waalse regering. Over dit probleem zijn de meningen duidelijk verdeeld.

**2. Toegang tot het beroep—vestigingsvoorwaarden***2.1. Opmerking van de heer Coenraets (2 september 1996)*

De bepaling van de vestigingsvoorwaarden behoort niet meer tot de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid aangezien de gewesten bevoegd

tes pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, c'est-à-dire «les conditions d'établissement pour les exploitants d'agences de voyage et d'entreprises offrant du logement dans un but lucratif (telles que hôtels, campings). Il n'en va pas de même pour les conditions d'accès à la profession dans le secteur des restaurants et cafés qui restent de la compétence fédérale. Ceci crée donc un régime de double réglementation de l'accès à la profession pour les hôtels comportant un espace de restauration.

Par ailleurs, l'exception relative au tourisme suffit-elle? Il y a dans de nombreuses réglementations des aspects qui peuvent être rattachés à l'accès à la profession. Il existe par exemple une réglementation régionale réglant l'agrément des bureaux de placement. Cette législation ne crée-t-elle pas un accès à la profession dans le domaine des bureaux de placement?

Il en va de même pour le décret de la Région wallonne qui prévoit un mécanisme d'agrément des exploitants de décharges. Le fait d'exiger un agrément n'est-il pas de nature à créer un régime d'accès à la profession?

*2.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration de la Politique commerciale (lettre du 23 avril 1997)*

Si on résume l'essentiel des législations fédérales relatives aux conditions d'accès à la profession, on remarque qu'elles ont principalement trait aux conditions de connaissance professionnelle et de gestion pour pouvoir exercer la profession en question, ainsi qu'à une surveillance qui revient en fait à vérifier si la profession est exercée selon les règles de l'art.

Par suite de l'application de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages, le département s'est vu confronté aux difficultés auxquelles donne lieu la loi du 8 août 1980 dans le secteur touristique.

Ce fut une erreur fondamentale que d'instaurer un régime dérogatoire pour l'accès aux professions en matière de tourisme par la régionalisation de cet accès. Il est absurde d'établir des conditions différentes en matière de connaissances et de gestion pour l'exercice d'une même profession en fonction de la région où on se trouve. Mieux vaudrait retransférer cette compétence en matière d'accès au niveau fédéral.

Ce qui précède ne porte nullement atteinte à la possibilité qu'ont les régions et les communautés de fixer, dans les autres matières pour lesquelles elles sont compétentes, d'autres conditions s'ajoutant à l'accès à la profession. Par exemple, les conditions de connaissances professionnelles et de gestion d'un exploitant de décharge peuvent être fixées au niveau fédéral, mais les conditions d'exploitation concrètes laissées au soin des autorités fédérées. Une confusion

zijn geworden voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, dit wil zeggen «de vestigingsvoorwaarden voor exploitanten van reisbureaus en van logiesverstrekkende bedrijven met winstgevend doel (zoals hotels, campings, ...). Hetzelfde geldt niet voor de vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés die tot de federale bevoegdheid blijven behoren. Hierdoor ontstaat een dubbele regelgeving inzake vestigingsvoorwaarden voor de hotels die over een restaurant beschikken.

Bovendien kan de vraag gesteld worden of deze uitzondering volstaat. Talrijke bevoegdheden bevatten aspecten die betrekking hebben op de toegang tot het beroep. Zo zijn de gewesten bevoegd voor de erkenning van uitzendbureaus. Wordt daarmee niet meteen ook de toegang tot het beroep in de sector van de uitzendbureaus geregeld?

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij een gewestelijk decreet dat een erkenning voor afvalverwerkers invoert. Regelt zo'n decreet niet de toegang tot het beroep van afvalverwerker?

*2.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur van het Handelsbeleid (23 april 1997)*

Wanneer men de essentie van de federale wetgevingen inzake vestigingsvoorwaarden zou samenvatten, dan merkt men dat zij in hoofdzaak betrekking hebben op vereisten inzake de beheers- en beroepskennis om het desbetreffende beroep te mogen uitoefenen alsmede op een toezicht dat er in feite neerkomt dat wordt nagegaan dat het beroep volgens de regels van de kunst wordt uitgeoefend.

Het departement is, ingevolge de toepassing van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, in de praktijk geconfronteerd geweest met de moeilijkheden waartoe de BWHI in de toeristische sector aanleiding geeft.

Het is een basisvergissing geweest een afwijkend regime in te stellen voor de toegang tot de beroepen inzake het toerisme door deze toegang te regionaliseren. Het is absurd, naargelang het gewest waar men zich bevindt, andere kennis- en beheersvereisten te stellen voor de uitoefening van eenzelfde beroep. Bijgevolg zou men deze toegang best terug naar het nationale niveau brengen.

Het voorgaande doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen om voor de andere materies, waarvoor zij bevoegd zijn, andere vereisten te stellen die bijkomend zijn aan de toegang tot het beroep. Zo is het, bijvoorbeeld, denkbaar dat de beheers- en beroepskennis van een afvalverwerker op federaal niveau geregeld worden, maar dat de exploitatievoorwaarden voor een concrete uitbating aan de bevoegde regionale overheden

existe chez certains entre les conditions d'accès à la profession et les conditions d'exploitation concrètes.

*2.3. Point de vue du ministère des Petites et Moyennes Entreprises (lettre du 22 mai 1997)*

Les conditions d'accès à une profession d'indépendant sont réglées par la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les PME du commerce et de l'artisanat.

Le gouvernement fédéral a approuvé le projet de loi-programme pour la promotion de l'entreprise indépendante, dont le chapitre I<sup>er</sup> traite de la modernisation de cette loi sur l'accès à la profession.

Aujourd'hui, les conditions d'accès à la profession sont une compétence exclusive de l'autorité fédérale. Sa *ratio legis* — la sauvegarde de l'Union économique — reste entièrement valable. Le ministre des PME ne peut donc marquer son accord sur la régionalisation de cette matière.

Pour ce qui est de l'argument de la double réglementation, ledit projet de loi apporte une réponse satisfaisante. En effet, les critères d'évaluation sur base desquels une profession sera réglementée, prévoient qu'il faut vérifier pour chaque profession, quelles dispositions légales ou réglementaires s'y appliquent déjà, de manière à éviter une réglementation double superflue.

*2.4. Réplique de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les réponses données par les ministères des Affaires économiques et des Petites et Moyennes Entreprises confirment, tout d'abord, l'imbroglio relevé dans la première note en ce qui concerne les hôtels comprenant un espace de restauration. La solution légale évoquée dans la note de ce second ministère ne résout que partiellement la difficulté, puisque, s'il y est dit que les critères d'évaluation doivent prendre en compte les autres réglementations existantes (donc en ce compris les normes régionales), il ne sera pas et il ne pourrait être mis fin au régime de double autorisation par le biais d'une loi fédérale maintenant l'autorisation existant à ce niveau.

wordt overgelaten. Bij sommigen bestaat er een verwarring tussen de toegangsvoorwaarden tot het beroep en de concrete exploitatievoorwaarden.

*2.3. Standpunt van de minister van Kleine en Middelgrote Ondernemingen (22 mei 1997)*

De vestigingsvoorwaarden voor de toegang tot een zelfstandig beroep worden geregeld door de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen.

De federale regering heeft het ontwerp van programmawet tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap goedgekeurd, waarvan het eerste hoofdstuk de modernisering van deze vestigingswet behandelt.

Vandaag behoren de vestigingsvoorwaarden tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid. De *ratio legis* hiervoor — namelijk het vrijwaren van de economische Unie — blijft vandaag onverkort geldig. Met een regionalisering van deze materie kan de minister dan ook niet akkoord gaan.

Wat het argument betreft van de dubbele regelgeving biedt het genoemde wetsontwerp hiervoor een voldoende oplossing. De evaluatiecriteria op basis waarvan een beroep zal worden gereguleerd, voorzien immers dat voor elk beroep moet worden nagegaan welke wettelijke of reglementaire bepalingen er reeds op van toepassing zijn, om op die manier overbodige dubbele regelgeving te vermijden.

*2.4. Repliek van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De antwoorden van de ministeries van Economische Zaken en van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen bevestigen op de eerste plaats het imbroglio, waarop in de eerste nota werd gewezen, in verband met de hotels die over een restaurant beschikken. De wettelijke oplossing die in de nota van dit tweede ministerie geopperd wordt, biedt slechts een gedeeltelijke oplossing voor de moeilijkheid. Indien de federale wet de bestaande vergunning op dat vlak handhaaft door middel van de bepaling dat de evaluatiecriteria rekening moeten houden met de andere bestaande reglementeringen (dus ook met de gewestelijke normen), dan komt er immers geen einde en is het niet mogelijk een einde te maken aan het stelsel van de dubbele vergunning.



On ajoutera que, contrairement à ce que soutient la note du ministère des Affaires économiques, il n'y a pas de confusion entre les conditions d'accès à la profession — définies comme les règles en matière de connaissances et de gestion — et les conditions d'exploitation concrètes. Ainsi, on citera en exemple l'article 10 du décret du Conseil régional wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets :

«Les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel, collectent ou transportent des déchets dangereux sont soumises à un agrément préalable.

L'agrément porte notamment sur la moralité, les moyens techniques et financiers de la personne (...)».

Ceci illustre parfaitement notre propos et ne participe d'aucune confusion entre accès à la profession — via un agrément — et conditions concrètes d'exploitation — via une autorisation administrative d'exploiter.

#### 2.5. Observations des membres (5 mars 1998)

— Le problème est encore plus complexe, les communautés étant compétentes pour la promotion du tourisme.

— Il est souvent fort difficile de distinguer les conditions d'accès à la profession et les conditions d'exploitation. Cette confusion doit être levée.

#### 2.6. Discussion finale (19 mars 1999)

##### 2.6.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets résume que cette matière est demeurée principalement fédérale, à une exception près : l'ouverture d'une agence de voyages. Mais l'intervention régionale dans des domaines tels que la politique de l'environnement, est de nature à créer des difficultés sur ce point. Les régions sont en effet amenées à créer des régimes d'agrément pour pouvoir exercer certaines activités professionnelles, mesures d'agrément qui sont, bien sûr, destinées à assurer une meilleure protection de l'environnement, mais qui, de ce fait, créent une forme d'accès à la profession.

Des réactions ont été envoyées, d'une part, par le ministère des Affaires économiques et, d'autre part, par le ministère des Petites et Moyennes Entreprises, réactions qui ont fait l'objet d'une analyse dans la note du 12 novembre 1997. La conclusion était que les interlocuteurs n'avaient peut-être pas saisi toute la portée de l'observation et qu'il serait à tout le moins intéressant que la loi spéciale prenne position à cet égard, pour éviter que ne soit remis en cause l'ensemble de la politique, par exemple, de la Région

In tegenstelling tot wat in de nota van het ministerie van Economische Zaken verdedigd wordt, bestaat er geen verwarring tussen de vestigingsvoorwaarden voor het beroep — die gedefinieerd worden als de regels inzake beroeps- en beheerskennis — en de concrete exploitatievoorwaarden. We vermelden als voorbeeld artikel 10 van het decreet van de Waalse gewestraad van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen :

«Natuurlijke personen of rechtspersonen die beroepshalve gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zijn aan een voorafgaande erkenning onderworpen.

De erkenning betreft met name de moraliteit, de technische en financiële middelen van de persoon. (...)».

Dit is een perfecte illustratie van onze opzet en brengt helemaal geen verwarring mee tussen de vestigingsvoorwaarden — die onderworpen zijn aan een erkenning — en de concrete exploitatievoorwaarden — waarvoor een bestuurlijke exploitatievergunning wordt afgegeven.

#### 2.5. Opmerkingen van leden (5 maart 1998)

— Het probleem is nog complexer. De gemeenschappen zijn immers bevoegd voor de promotie van het toerisme.

— Het is vaak moeilijk om de voorwaarden van toegang tot het beroep en de exploitatievoorwaarden uit elkaar te houden. Deze verwarring moet worden opgelost.

#### 2.6. Eindbespreking (19 maart 1999)

##### 2.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets verklaart samenvattend dat deze aangelegenheid voornamelijk een federale aangelegenheid is gebleven, op één uitzondering na : de opening van een reisbureau. Doch het gewestelijk optreden op terreinen zoals het milieubeleid kan voor moeilijkheden op dit punt zorgen. De gewesten moeten immers erkenningsregelingen uitwerken met het oog op de uitoefening van bepaalde beroepsactiviteiten. Die erkenningsregelingen zijn bedoeld om het milieu beter te beschermen maar leiden wel tot een zekere beperking van de toegang tot het beroep.

Er werden reacties gestuurd door enerzijds het ministerie van Economische Zaken en anderzijds het ministerie van Kleine en Middelgrote Ondernemingen. Die reacties werden onderzocht in de nota van 12 november 1997. De conclusie was dat de gesprekspartners misschien niet de volledige draagwijdte van de opmerkingen begrepen hadden en dat het op zijn minst interessant zou zijn dat de bijzondere wetgever een standpunt inneemt in dit verband om te voorkomen dat het beleid in zijn geheel, bijvoorbeeld dat van

wallonne en matière d'environnement. L'instrument de l'agrément est un instrument classique en droit administratif, mais par rapport à l'accès à la profession, il présente des difficultés. Il pourrait y avoir là matière à clarification dans la loi spéciale.

### 2.6.2. Conclusions de la commission

La commission est unanime sur le fait qu'il y a lieu de préciser à cet égard les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il n'y a néanmoins pas unanimité en son sein sur la manière de les préciser.

## 3. Implantations commerciales

### 3.1. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéas 4 et 5, de la LSRI est très clair: l'autorité fédérale est seule compétente pour fixer les règles générales en matière d'implantation commerciale.

La Cour d'arbitrage a précisé que cette compétence permettait de fixer des règles en matière d'implantation d'établissements commerciaux.

Cette compétence fédérale peut dès lors s'opérer tant par la voie réglementaire que par la voie législative. Cependant rien n'est indiqué dans la loi spéciale ou dans les arrêts de la Cour d'arbitrage quant au niveau de pouvoir compétent pour prendre des mesures d'application individuelles des règles édictées au niveau fédéral.

Cette problématique devrait pouvoir être clarifiée dans la mesure où la compétence en matière économique est très largement attribuée aux régions et où la matière des implantations commerciales a un lien étroit avec les politiques régionales.

### 3.2. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 3.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que les implantations commerciales, les grandes surfaces doivent, en plus des autorisations classiques, disposer d'une autorisation qui leur est délivrée par l'autorité fédérale.

Le gouvernement wallon estime qu'il y a là une inconséquence, dans la mesure où les régions sont compétentes en matière économique. Il estime que ce type d'activité — les implantations commerciales — participe de la vie économique d'une région. Par conséquent, dépendre de décisions de l'autorité fédérale peut contrecarrer une politique de développement régionale. Ainsi, dans le cadre d'une volonté de revitalisation de terrains, de création de zoning, ce

het Waalse Gewest inzake milieu, opnieuw op de heling wordt geplaatst. De erkenning is een klassiek instrument in het administratief recht maar doet vanuit het oogpunt van de toegang tot het beroep moeilijkheden rijzen. Die moeilijkheden zouden kunnen worden verholpen in de bijzondere wet.

### 2.6.2. Besluit van de commissie

De commissie is het erover eens dat de bepalingen in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen terzake moeten worden verduidelijkt. Er is echter geen eensgezindheid over de wijze waarop de tekst moet worden verduidelijkt.

## 3. De vestiging van handelsondernemingen.

### 3.1. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)

De bepaling van artikel 6, § 1, VI, vierde en vijfde lid, van de BWHI is zeer duidelijk: alleen de federale overheid is bevoegd om de algemene regels te bepalen inzake de vestiging van handelsondernemingen.

Het Arbitragehof heeft opgemerkt dat deze bevoegdheid ertoe strekte de regels inzake de vestiging van handelsondernemingen te bepalen.

Deze federale bevoegdheid kan dan ook uitgeoefend worden zowel door middel van verordenende bepalingen als door middel van wetten. In de bijzondere wet of in de arresten van het Arbitragehof is echter niet vermeld welke het bevoegde niveau is om individuele uitvoeringsmaatregelen te nemen voor de regels die op federaal vlak uitgevaardigd worden.

Het zou dan ook mogelijk moeten zijn duidelijkheid te scheppen in deze aangelegenheid aangezien de bevoegdheid over de economie in zeer ruime mate aan de gewesten toegekend is en de kwestie van de vestiging van handelsondernemingen sterk verbonden is met het gewestelijke beleid.

### 3.2. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 3.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets legt uit dat de handelsvestigingen, de supermarkten, bovenop de klassieke vergunningen moeten beschikken over een vergunning van de federale overheid.

De Waalse regering is de mening toegedaan dat hier iets niet klopt aangezien de gewesten bevoegd zijn voor economische aangelegenheden. Hij is van mening dat dit soort activiteit — handelsvestigingen — deel uitmaakt van de economische bedrijvigheid van een gewest. Afhankelijk zijn van beslissingen die door de federale overheid genomen worden, kan bijgevolg een gewestelijk ontwikkelingsbeleid door kruisen. Dit soort vestigingen kan dus wenselijk zijn

type d'implantation peut être souhaitable. Dans l'état actuel des choses, sans autorisation du pouvoir fédéral, il est impossible d'implanter une nouvelle surface commerciale. Sans doute la région se sent-elle trop pieds et poings liés à des décisions qui émanent de l'autorité fédérale. Ce pouvoir fédéral est-il encore justifié, eu égard aux compétences économiques des régions ?

M. Coenraets suppose que la Région wallonne suggère de transférer ces compétences au bénéfice des régions.

### 3.2.2. Discussion

Un membre souligne que le gouvernement wallon demande une clarification et non un transfert de compétences.

M. Coenraets réplique que le gouvernement wallon dit que cette problématique devrait être clarifiée. Le terme « clarifiée » lui semble utilisé à mauvais escient car la situation est claire : la Région wallonne n'est pas compétente pour délivrer les autorisations relatives aux implantations commerciales. C'est une compétence fédérale. Le gouvernement wallon demande une clarification : si ce n'est pas une demande de transfert de compétences, il ne voit pas de quoi il s'agit.

Le membre est d'avis qu'il y a matière à discussion entre les régions et le fédéral. Il estime que la loi dite « cadenas » constitue quand même une problématique générale en matière économique. Puisqu'on touche aux conséquences en mesure d'application régionale, il y a matière à débat entre les régions et le fédéral. Ce n'est pas strictement un problème institutionnel ; c'est aussi un problème de politique.

M. Coenraets souligne que la situation actuelle est particulièrement hypocrite. Les régions s'opposent à de nouvelles implantations commerciales en refusant de délivrer le permis d'urbanisme, pour des motifs tout à fait inavouables. Il serait beaucoup plus cohérent de confier à la région la responsabilité de délivrer l'un et l'autre, plutôt que de voir deux autorités exercer en concurrence une police administrative.

Un autre membre voudrait savoir quels intérêts supérieurs seraient servis en maintenant dans cette matière le processus décisionnel au niveau fédéral plutôt que de le transférer au niveau des régions. Personnellement, il n'en voit aucun. La logique même qui préside globalement en matière économique commande qu'il y ait un transfert complet aux régions. Le maintien de quelque processus décisionnel en cette matière au niveau fédéral ne présente pas le moindre avantage.

in het kader van het opnieuw leefbaar maken van bepaalde gronden, van een zoning. In de huidige stand van zaken is het zonder vergunning van de federale overheid niet mogelijk zich als nieuwe handelsonderneming te vestigen. Het gewest voelt zich ongetwijfeld te veel afhankelijk van beslissingen van de federale overheid. Is die federale bevoegdheid nog verantwoord, gelet op de economische bevoegdheden van de gewesten ?

De heer Coenraets veronderstelt dat het Waalse Gewest voorstelt die bevoegdheden over te dragen aan de gewesten.

### 3.2.2. Bespreking

Een lid onderstreept dat de Waalse regering duidelijkheid wenst en geen overdracht van bevoegdheden.

De heer Coenraets antwoordt dat de Waalse regering zegt dat die problematiek moet worden opgehelderd. Het door de Waalse regering gebruikte woord « clarifiée » lijkt hem ondoordacht gebruikt want de toestand is duidelijk : het Waalse Gewest is niet bevoegd om aan handelsondernemingen vestigingsvergunningen af te geven. Dat is een federale bevoegdheid. De Waalse regering vraagt een opheldering : indien niet een overdracht van bevoegdheden wordt gevraagd, dan ziet hij niet in wat hier wel wordt gevraagd.

Het lid is van mening dat er heel wat te bespreken valt door de gewesten en de federale overheid. Hij is van mening dat de zogenaamde « grenselwet » toch een algemeen probleem vormt in economische aangelegenheden. Aangezien die wet gevolgen heeft voor de toepassing ervan door de gewesten moet hierover door de gewesten en het federaal niveau overleg worden gepleegd. Dit is geen louter institutioneel probleem, het is ook een beleidsprobleem.

De heer Coenraets onderstreept dat de huidige toestand van hypocrisie getuigt. De gewesten verzetten zich tegen nieuwe handelsvestigingen door te weigeren de stedenbouwkundige vergunning af te geven om redenen die zij niet openlijk willen toegeven. Het zou veel coherenter zijn aan het gewest de verantwoordelijkheid voor het afgeven van een en ander toe te kennen in plaats van de uitvoering van een administratieve regeling gelijktijdig op te dragen aan twee overheden.

Een ander lid wenst te vernemen welke hogere belangen eventueel gediend zouden kunnen zijn met het behouden van de besluitvorming hierover op het federale niveau in plaats van de overheveling ervan naar de gewestelijke niveaus ? Persoonlijk ziet hij er geen. De logische samenhang zelf van de economische materies in hun geheel noopt tot een volledige overheveling naar de gewesten. Het behouden van enige besluitvorming terzake op federaal niveau biedt geen enkel pluspunt.

Un troisième membre évoque la concurrence internationale dans les régions frontalières pour implanter de nouvelles grandes surfaces. Il pense au triangle entre la Belgique, le Luxembourg et la France où les grandes surfaces sont «surreprésentées». Cette situation nuit au commerce et à l'équilibre. En transférant la compétence en question aux régions, le risque d'une concurrence interrégionale est grand.

### 3.2.3. Conclusions

La commission est d'accord avec le souhait de clarification émis par la Région wallonne. Sur la manière d'opérer cette clarification, la commission est partagée. Certains membres souhaitent une clarification au sein de la loi spéciale, d'autres plaident pour le transfert de la compétence aux régions.

## 4. Les statistiques

### 4.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La loi du 4 juillet 1962 reconnaît à l'Institut national de statistique un monopole pour :

— effectuer des études statistiques concernant la situation démographique, économique et sociale du pays, d'une communauté ou d'une région;

— effectuer des études indissociables de la préparation, du développement ou de l'exécution d'une loi, décret ou règlement administratif;

— effectuer des recensements généraux;

— effectuer d'autres études statistiques après décision du ministre fédéral compétent.

Dans la loi spéciale, une douzaine de matières réservées à la compétence exclusive de l'autorité fédérale sont énumérées sous le titre «En ce qui concerne l'économie»: parmi celles-ci, le secret statistique.

Lors des discussions à la Chambre, il a été affirmé que la collecte de données était aussi réservée à l'autorité fédérale. Le Sénat a cependant estimé que cette compétence réservée à l'autorité fédérale n'impliquait pas que les régions ne puissent dresser aucune statistique.

À la lumière de la réforme de l'État, il faut donc considérer que les communautés et régions peuvent dresser des statistiques, mais dans le respect du cadre normatif fixé dans la loi du 4 juillet 1962. En vertu de l'article 16 de cette loi, les études qu'elles prescrivent ne peuvent être effectuées qu'à l'intervention de l'Institut national de statistiques.

Een derde lid herinnert aan de internationale concurrentie in de grensgebieden om nieuwe supermarkten te vestigen. Hij denkt aan de driehoek België, Luxemburg, Frankrijk, waar de supermarkten oververtegenwoordigd zijn. Die toestand is schadelijk voor de handel en voor het evenwicht. Door de betrokken bevoegdheid over te dragen aan de gewesten wordt het gevaar voor een interregionale concurrentie zeer groot.

### 3.2.3. Besluit

De commissie is het eens met de wens van het Waalse Gewest dat er duidelijkheid zou worden geschapen. Over de wijze waarop deze verduidelijking wordt bereikt, is de commissie verdeeld. Sommige leden wensen een verduidelijking binnen het kader van de bijzondere wet, anderen pleiten voor de overdracht van de bevoegdheid naar de gewesten.

## 4. De statistiek

### 4.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap- Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De wet van 4 juli 1962 kent aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek een monopolie toe om :

— statistische onderzoeken uit te voeren betreffende de demografische, economische en sociale toestand van een land, een gemeenschap of een gewest;

— onderzoeken uit te voeren die onmisbaar zijn voor de voorbereiding, de uitwerking of de uitvoering van een wet, decreet of administratieve reglementering;

— algemene volkstellingen te houden;

— andere statistische onderzoeken uit te voeren na beslissing van de bevoegde federale minister.

In de BWHI worden onder de titel «Wat de economie betreft» een twaalfstal aangelegenheden opgesomd waarvoor alleen de federale overheid bevoegd blijft. Een van deze twaalf punten is het statistisch geheim.

Bij de bespreking in de Kamer werd gesteld dat het verzamelen van gegevens eveneens was voorbehouden aan de federale overheid. De Senaat was evenwel van mening dat deze aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid niet impliceert dat de gewesten geen enkele statistieken zouden mogen opstellen.

In het licht van de staatshervorming dient dus gesteld te worden dat de gemeenschappen en gewesten wel statistieken mogen opstellen, maar dat het normatief kader, zoals gesteld in de wet van 4 juli 1962, dient gerespecteerd. Zo kunnen de onderzoeken die zij voorschrijven, krachtens art. 16 van deze wet, slechts worden verricht door tussenkomst van het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

Il faut supprimer le monopole du pouvoir fédéral en matière de statistique régionale et le remplacer par un partenariat.

Cela signifie qu'il faut adapter en ce sens l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 5<sup>e</sup> alinéa, 10<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique.

Les ministres compétents des gouvernements des entités fédérées obtiendraient ainsi un droit d'initiative en matière d'investigations statistiques à but purement documentaire comme à but administratif.

Le pouvoir de coordination pourrait rester fédéral par le biais de l'obligation d'informer.

*4.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration des Services généraux — Division juridique (lettre du 25 avril 1997)*

La statistique, en tant qu'instrument de mesure, est indispensable au cadre de l'union économique et monétaire, au sens de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La comparabilité doit être maintenue à l'intérieur comme à l'extérieur de la Belgique. Les besoins régionaux d'information peuvent être adéquatement pris en compte dans ce contexte. Des accords de coopération ne doivent intervenir que sur des points précis. Un droit d'initiative peut être reconnu, mais l'enquête statistique doit être menée par l'INS qui doit être financé pour cette activité. C'est la confirmation du dualisme fonctionnel: un seul institut statistique pour tous les niveaux de pouvoir, au service de tous.

La thèse développée par l'administration flamande repose sur une affirmation unilatérale contestée par l'INS: l'absence de statistiques régionales. Tous les tableaux publiés comportent systématiquement la ventilation géographique Royaume/régions, Vl., W., Br.région de langue allemande et éventuellement ensuite province/arrondissement/commune.

Dans les cas où la production de résultats régionaux précis n'est guère possible (ex.: comptes nationaux, statistiques du commerce extérieur ou autres statistiques ayant l'entreprise comme unité interrogée), l'INS et l'ICN procèdent à des ventilations régionales limitées aux grands agrégats.

La statistique dite administrative qui rassemble des informations pour la mise en œuvre de politiques devra être supprimée. Elle est incompatible avec le règlement 322/97 du Conseil des Communautés européennes.

*4.3. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1997)*

L'exposé des motifs de la loi spéciale précise que, par secret statistique, il faut comprendre «le secret statistique, en ce compris la collecte des données».

De monopoliepositie van de federale overheid inzake regionale statistiek moet worden opgeheven en vervangen door een partnersituatie.

Dit betekent dat artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 10<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek in die zin moeten worden aangepast.

Hierdoor zouden de bevoegde ministers van de deelregeringen het initiatiefrecht krijgen voor de statistische onderzoeken, zowel voor zuiver documentaire als voor administratieve doeleinden.

De coördinatiebevoegdheid zou via meldingsplicht federaal kunnen blijven.

*4.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Algemene Diensten — Juridische Afdeling (brief van 25 april 1997)*

Statistieken zijn als meetinstrument onontbeerlijk in het kader van de economische en monetaire unie. Statistieken moeten met elkaar vergeleken kunnen worden zowel binnen België als daarbuiten. In deze context kan perfect worden ingespeeld op de behoeften van de gewesten aan informatie. Alleen over specifieke punten dienen samenwerkingsakkoorden gesloten te worden. Er kan wel een initiatiefrecht worden toegekend maar het statistisch onderzoek moet worden verricht door het NIS, dat daartoe gefinancierd moet worden. Dit is de bevestiging van het functionele dualisme: één enkel statistisch instituut voor alle gezagsniveaus, dat ten dienste staat van allen.

Het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap berust op een eenzijdige bewering, die door het NIS wordt betwist: er zouden geen geweststatistieken bestaan. Alle gepubliceerde tabellen bevatten echter altijd een geografische indeling: Koninkrijk/gewesten, Vlaams, Waals, Brussels Gewest, Duitstalig taalgebied en vervolgens eventueel provincie/arrondissement/gemeente.

In de gevallen waarin het niet mogelijk is de resultaten per gewest exact uit te splitsen (bijv.: Nationale rekeningen, statistieken van de buitenlandse handel of andere statistieken betreffende één enkele onderneming), beperken het NIS en het INR de uitsplitsing per gewest tot de grote totalen.

De zogenoemde administratieve statistiek waarbij gegevens worden verzameld voor de tenuitvoerlegging van een bepaald beleid, moet afgeschaft worden. Ze is onverenigbaar met verordening 322/97 van de Raad.

*4.3. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1997)*

Uit de memorie van toelichting van de bijzondere wet blijkt dat men onder statistisch geheim moet verstaan «het statistisch geheim met inbegrip van het inzamelen van informatie».

Dans le rapport au Sénat, on trouve la précision suivante, donnée par le secrétaire d'État aux réformes institutionnelles: «Le secret statistique a été inscrit dans la nouvelle loi afin de garantir les dispositions de la loi du 4 juillet 1962 relative aux statistiques publiques. Cela ne signifie pas que les régions ne puissent établir des statistiques».

La loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique a été modifiée assez profondément par une loi du 1<sup>er</sup> août 1985. Ces modifications n'ont rien changé aux pouvoirs exclusifs dont disposent le Roi, le ministre ayant l'INS dans ses attributions et l'Institut national de statistiques lui-même en matière d'investigations statistiques. Tout au plus, la loi a-t-elle prévu que l'INS peut «communiquer confidentiellement (des) statistiques ( ... ) aux services d'un exécutif intéressé» et que «le Roi peut faire procéder à des investigations spéciales en vue de mettre ces renseignements à la disposition ( ... ) des services d'un exécutif qu'il désigne».

La Région wallonne est donc privée des moyens d'investigation statistique dont dispose l'autorité fédérale, ce qui apparaît anormal en raison de l'autonomie qui est la sienne en sa qualité d'entité fédérée.

Il a été tenté de remédier à cette situation par la voie d'un accord de coopération. Cette tentative a, jusqu'à présent échoué et la Région wallonne considère qu'un tel accord devrait intervenir autour des thèmes suivants:

1<sup>o</sup> Établissements des statistiques selon la méthode agrégative avec, comme règle générale, de prendre les communautés et régions comme base à partir de laquelle se constituent les agrégats fédéraux;

2<sup>o</sup> Priorité donnée aux agrégats macro-économiques et aux statistiques régionales de l'emploi; corollairement, suite à la création de l'INC, existence d'une représentation correcte des régions au sein de cet organisme;

3<sup>o</sup> Accès gratuit aux informations détenues par les organismes fédéraux et communication des informations relatives aux sources et méthodes, en échange de quoi régions et communautés seraient prêtes à transmettre leurs données et leurs méthodologies;

4<sup>o</sup> Aménagement du cadre juridique en vue de conférer aux régions et communautés le statut de partenaires à part entière de l'État fédéral, ce qui suppose notamment qu'elles puissent mener des investigations statistiques, sans porter préjudice aux obligations résultant du secret statistique.

*4.4. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Il semble y avoir un accord des régions flamande et wallonne pour une régionalisation partielle de la statistique. En tant qu'instrument accessoire de

In het verslag aan de Senaat heeft de staatssecretaris voor de Hervorming der Instellingen erop gewezen dat het statistisch geheim in de nieuwe wet werd opgenomen om de bepalingen van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek te waarborgen. Dat betekende evenwel niet dat de gewesten geen statistieken mogen opmaken.

De wet van 1 augustus 1985 heeft de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek ingrijpend gewijzigd. Er werd evenwel niet geraakt aan de exclusieve bevoegdheden van de Koning, de minister tot wiens bevoegdheid het Nationaal Instituut voor de Statistiek behoort, en het NIS zelf wat betreft het statistisch onderzoek. Deze wet bepaalt alleen dat het NIS statistieken vertrouwelijk kan meedelen aan belanghebbende diensten van een regering en dat «de Koning bijzondere onderzoeken kan doen verrichten om deze inlichtingen ter beschikking te stellen van de door hem aangewezen diensten van een regering».

Het Waals Gewest beschikt dus over geen enkel middel van statistisch onderzoek waarover de federale overheid wel beschikt. Dat valt niet te rijmen met de autonomie die het geniet als deelgebied.

Er is gepoogd deze toestand te verhelpen via een samenwerkingsakkoord. Tot op heden heeft deze poging tot geen enkel resultaat geleid. Volgens het Waals Gewest zou dit akkoord er moeten komen rond de volgende thema's:

1<sup>o</sup> Het verzoek de statistieken op te stellen volgens de aggregaatmethode, waarbij als algemene regel wordt uitgegaan van de gemeenschappen en de gewesten om de federale aggregaten vast te stellen;

2<sup>o</sup> De macro-economische aggregaten en de gewestelijke werkgelegenheidsstatistieken gaan voor; bijgevolg en na de oprichting van het INR een correcte vertegenwoordiging van de gewesten in die instelling;

3<sup>o</sup> Gratis inzage van de informatie van de federale instellingen en mededeling van informatie over bronnen en methodes, in ruil waarvoor gewesten en gemeenschappen bereid zouden zijn hun informatie en hun methodologie mee te delen;

4<sup>o</sup> Inrichting van een juridisch kader om aan gewesten en gemeenschappen het statuut van volwaardig partner van de federale Staat te verlenen. Dat houdt meer bepaald in dat zij statistisch onderzoek kunnen uitvoeren met naleving van de verplichtingen van het statistisch geheim.

*4.4. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Het Vlaamse en het Waalse Gewest gaan blijkbaar akkoord om de statistiek gedeeltelijk te regionaliseren. Elk deelgebied moet aangepaste statistische gege-

compétences principales, chaque entité fédérée devrait pouvoir disposer d'un outil statistique adéquat et qu'il puisse maîtriser.

Un membre fait remarquer que le secret statistique demeure une compétence fédérale. Ne peut-on pas en déduire que chaque autorité peut produire des statistiques tout en respectant le secret statistique?

Selon l'avis de M. Coenraets, la doctrine soutient cette interprétation et renvoie aux «compétences résiduelles de second degré». La Cour d'arbitrage ne s'est toutefois pas exprimé en la matière. Une précision du texte de la loi spéciale profiterait à la sécurité juridique.

#### 4.5. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)

La régionalisation partielle de la statistique entraînerait des problèmes techniques. En outre, la Belgique doit respecter ses obligations internationales en la matière. Si l'on décide une régionalisation partielle, des accords de coopération s'imposent, tout au moins pour la standardisation des données.

#### 4.6. Audition de M. Cheruy, Directeur général de l'Institut national de statistiques (25 juin 1998)

##### A. Observations générales

La mission de l'INS s'articule autour de trois mots: «collecter», «traiter» et «diffuser» l'information statistique. La donnée individuelle nominative fait l'objet d'un traitement de validation, de critique et surtout de transformation en une donnée anonyme, globale. Ensuite, il est procédé à la diffusion des résultats, notamment sous forme de tableaux. Cela représente bien davantage qu'un simple classement par rubriques, nomenclatures d'activités ou zones géographiques. L'art de la statistique consiste à croiser les données. Il s'agit, par exemple, de rechercher une information sur le domicile d'une personne et sur son lieu de travail, afin de chiffrer le problème de la «navette». La mission de l'INS consiste à donner une image objective, quantitative à partir de données individuelles qui sont transformées en données globales et anonymes.

Il existe trois groupes d'utilisateurs — de «clients» —: les autorités, les entreprises et la société civile. À titre d'exemple de ce troisième groupe, on peut imaginer un comité de quartier qui se pencherait sur un problème de dangerosité d'un carrefour à l'approche d'une école: ce comité de quartier serait demandeur de données statistiques sur les accidents de la route. Les comités qui se préoccupent de l'environnement

peuvent posséder et gérer, en tant qu'instrument de leur compétence principale. De la statistique, on peut attendre une compétence globale et une compétence résiduelle. La statistique peut être un instrument de la compétence principale, mais elle ne peut pas être un instrument de la compétence résiduelle. De la statistique, on peut attendre une compétence globale et une compétence résiduelle. La statistique peut être un instrument de la compétence principale, mais elle ne peut pas être un instrument de la compétence résiduelle.

Un lid wijst erop dat het «Statistisch geheim» een federale bevoegdheid is gebleven. Kan daaruit niet worden afgeleid dat de bijzondere wetgever heeft gezegd dat het bijhouden van statistieken een aangelegenheid is die elke overheid mag uitoefenen, maar dat ze hierbij het statistisch geheim niet mogen schenden?

Volgens de heer Coenraets is dit een interpretatie die steun vindt in de rechtsleer en die verwijst naar de zogenaamde residuaire bevoegdheden van de tweede graad. Het Arbitragehof heeft zich hierover echter nog niet uitgesproken. Een precisering van de tekst van de bijzondere wet zou de rechtszekerheid ten goede komen.

#### 4.5. Standpunt van een lid (5 maart 1998)

Een gedeeltelijke regionalisering van de statistiek brengt technische problemen met zich. België heeft bovendien internationale verplichtingen inzake statistiek. Als men besluit tot een gedeeltelijke regionalisering, moeten er samenwerkingsakkoorden worden gesloten, ware het slechts voor de standaardisering van de gegevens.

#### 4.6. Hoorzitting met de heer Cheruy, Directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (25 juni 1998)

##### A. Algemeen

De taak van het Nationaal Instituut voor de Statistiek draait rond drie sleutelwoorden: «verzamelen», «behandelen» en «verspreiden» van statistische informatie. Alle afzonderlijke nominatieve gegevens worden gevalideerd, bekritiseerd en omgevormd tot anonieme, globale gegevens. Daarna worden de resultaten bekendgemaakt voornamelijk onder de vorm van tabellen. Die hebben namelijk veel voordelen in vergelijking met een eenvoudige indeling in rubrieken, activiteiten of geografische zones. De kunst van de statistiek ligt in het kruisen van de gegevens. Zo kan men, om een voorbeeld te geven, informatie opzoeken over de woonplaats van een persoon en zijn werkplaats om het pendelprobleem te bestuderen. De taak van het Nationaal Instituut voor de Statistiek bestaat erin een objectief, kwantitatief beeld te geven op basis van individuele gegevens die worden omgezet in globale en anonieme gegevens.

Er zijn drie groepen van gebruikers — van «klanten» —: de overheden, de bedrijven en de burgermaatschappij. Als voorbeeld van die laatste groep denken we aan een wijkcomité dat zich zorgen maakt om een gevaarlijk kruispunt bij een school: dat wijkcomité kan statistische gegevens opvragen over verkeersongelukken. Verenigingen die zich met het plaatselijke leefmilieu bezighouden zullen gegevens

local sont des consommateurs de données sur l'état de l'environnement. L'INS s'efforce d'amorcer un dialogue vis-à-vis de la communauté civile dans son ensemble.

L'INS ne dispose pas du monopole de la statistique. Au contraire, la loi permet à chacun de «faire de la statistique»: autorités officielles, entreprises, services d'étude, fédérations professionnelles, etc. Il est notamment expressément prévu que chaque administration peut faire un traitement statistique de ses propres données, moyennant une procédure de «recommandation méthodologique».

En revanche, l'INS possède le monopole de la contrainte. Une enquête est faite soit de manière exhaustive — en interrogeant tout l'univers à observer —, soit par sondage d'échantillons ce qui implique l'établissement, par une méthode mathématique stable, d'un échantillon représentatif.

Il y a des relevés directs (les personnes concernées sont interrogées) et des relevés indirects (l'information est recherchée dans les fichiers administratifs). Enfin, soit l'enquête est obligatoire, c'est à dire que les déclarants sont tenus de répondre, sous peine de sanction pénale, soit l'enquête est faite sur base volontaire (ex.: l'enquête sur les budgets de ménage, effectuée tous les ans, ou l'enquête sur la santé, réalisée avec l'Institut de Santé Publique Louis Pasteur). Seul l'INS peut effectuer des enquêtes obligatoires.

Il faut noter qu'une enquête effectuée sur base volontaire ne donne pas nécessairement des résultats moins fiables. La qualité de cette enquête est exclusivement liée à la qualité du travail scientifique: principalement la qualité de l'échantillon, mais aussi la qualité du travail critique. Cet aspect dépend de la conception des formulaires d'enquête statistique. Des petits «trucs» de métier permettent de repérer les déclarations mal faites.

L'INS assure la protection de la vie privée: en ce sens, il a le monopole du secret statistique. Le secret statistique n'est pas défini dans la loi actuelle. L'INS a tenté d'en donner une définition positive dans un avant-projet de loi: «Le secret statistique est l'ensemble et le résultat des dispositions juridiques organisationnelles et de contrôle que met en œuvre l'Institut de statistique pour protéger la vie privée et le secret des affaires.» C'est un résultat d'ensemble; cela comprend des données de secrets professionnels classiques, des données de comportement, des données techniques, mais aussi, par exemple, un privilège extraordinaire. En effet, les agents de l'INS sont dispensés de témoigner en justice sur les faits dont ils ont connaissance par leur mission en matière de statistique. Cette dispense couvre la participation aux démarches préparatoires, l'information et l'instruction judiciaires. Par ailleurs, aucune nuance n'est faite au niveau de la gravité du délit, qu'il s'agisse d'une

opvragen over de staat van het leefmilieu. Het NIS probeert een dialoog aan te knopen met de hele burgerlijke gemeenschap.

Het NIS heeft geen monopolie op het statistisch onderzoek. De wet staat iedereen toe «aan statistiek te doen»: de officiële overheden, ondernemingen, studiediensten, beroepsverenigingen enz. Er is uitdrukkelijk bepaald dat elke overheidsdienst zijn eigen gegevens statistisch mag verwerken op voorwaarde dat een procedure van «methodologische aanbevelingen» is doorlopen.

Het NIS heeft wel het monopolie van de dwang. Een onderzoek kan exhaustief zijn — dat betekent dat de hele doelgroep wordt ondervraagd —, of kan gebeuren op basis van een steekproef, wat betekent dat een representatief staal wordt samengesteld op basis van een stabiele mathematische methode.

Er zijn directe waarnemingen (de betrokken personen worden ondervraagd) en indirecte waarnemingen (de informatie wordt opgezocht in administratieve bestanden). Tenslotte kan het onderzoek verplicht zijn, d.w.z. dat de aangevers verplicht zijn te antwoorden op straffe van een strafrechtelijke sanctie, of gebeuren op vrijwillige basis (bijvoorbeeld de jaarlijkse enquête over de huishoudbudgetten, of de enquête over de gezondheid, uitgevoerd samen met het Instituut voor Volksgezondheid Louis Pasteur). Alleen het NIS kan verplichte enquêtes uitvoeren.

Enquêtes uitgevoerd op vrijwillige basis geven niet noodzakelijk minder betrouwbare resultaten. De kwantiteit van een enquête hangt volledig af van de kwaliteit van de wetenschappelijke voorbereiding ervan: vooral van de kwaliteit van het staal, maar ook van de kritische bewerking. Dat hangt ook samen met de manier waarop de statistische enquêteformulieren zijn opgesteld. Er bestaan kleine trucjes om slechte aangiften op het spoor te komen.

Het NIS staat borg voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: in die zin heeft het een monopolie op het statistisch geheim. Het statistisch geheim wordt niet gedefinieerd in de huidige wet. Het NIS heeft getracht een positieve definitie te geven in een voorontwerp van wet: «Het statistisch geheim is het geheel en het resultaat van de juridische bepalingen inzake organisatie en controle die het Instituut voor de Statistiek toepast om de persoonlijke levenssfeer en het zakengeheim te beschermen.» Het statistisch geheim is een geheel: het bevat elementen van het klassieke beroepsgeheim, een gedrags- en een technisch aspect, maar ook bijvoorbeeld een buitengewoon voorrecht. De ambtenaren van het NIS zijn inderdaad vrijgesteld van de verplichting om voor het gerecht te getuigen over feiten waarvan zij kennis hebben genomen bij hun statistische werkzaamheden. Deze vrijstelling betreft de deelname aan voorbereidende werkzaamheden en aan gerechtelijk opspo-



matière contraventionnelle, correctionnelle ou criminelle. C'est donc une garantie extrêmement forte. Ce monopole protège l'INS, mais également ceux qui lui communiquent des données. De plus, en vertu de la loi, les statisticiens doivent s'abstenir de toute action qui serait de nature à mettre en cause la crédibilité des relevés futurs.

L'INS veille à la coordination de la statistique publique. En statistique se pose le problème de la comparabilité. Dès le 19<sup>e</sup> siècle, les statisticiens ont établi des nomenclatures: activités, produits, professions, maladies (p. ex., effectuées à travers l'OMS)... Toutes ces normes permettent de comparer dans le temps et dans l'espace les données statistiques et appartiennent au domaine de la coordination de la statistique publique. L'INS est chargé par la loi d'assurer cette coordination et dispose, pour assurer cette tâche, de la «recommandation méthodologique». Lorsqu'un service veut traiter statistiquement ses propres données, il est tenu d'en avertir l'INS et de se prêter à une procédure de recommandation méthodologique avec le Conseil supérieur de statistique, qui est le conseil consultatif à la fois scientifique, économique et social qui accompagne l'INS. Ce conseil fait une proposition au ministre, qui émet une recommandation méthodologique. Cette procédure n'est cependant pas assez suivie. L'INS s'efforce de rappeler régulièrement aux autorités qui prennent des initiatives statistiques, qu'elles doivent s'y soumettre.

La dernière activité de l'INS consiste en la diffusion. Les tableaux sont mis à la disposition des utilisateurs.

L'INS est donc le statisticien officiel, «primaire et principal». Un statisticien officiel secondaire, spécialisé, a été créé en 1994: l'Institut des comptes nationaux. Il a la charge d'établir la comptabilité nationale et les statistiques du commerce extérieur. Ces deux missions ont été transférées par la loi, de l'Institut national de statistique à l'Institut des comptes nationaux. Dans le conseil d'administration de l'Institut des comptes nationaux sont représentées les trois autorités associées: la Banque nationale de Belgique, le Bureau fédéral du Plan et l'Institut national de statistique. *De facto*, le travail est assuré par les services de la Banque nationale et, dans une moindre mesure, par le Bureau fédéral du Plan, sur base des données statistiques fournies par l'INS.

#### *B. Les revendications des régions*

Concernant, plus précisément, les revendications des régions, plusieurs éléments peuvent être signalés:

— Lorsque des données sont disponibles au niveau sub-fédéral (région, communauté...), elles sont toujours publiées par l'INS. L'INS publie des brochures

ringsonderzoek en onderzoek. Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de ernst van het misdrijf, of het nu gaat om overtredingen, wanbedrijven of misdaden. Dit is dus een zeer sterke waarborg. Dit monopolie beschermt het NIS maar ook al degenen die gegevens meedelen. Bovendien moeten de statistici zich krachtens de wet onthouden van alle daden die de geloofwaardigheid van hun toekomstige opnamen in gevaar kunnen brengen.

Het NIS staat in voor de coördinatie van de openbare statistiek. Eén van de belangrijkste problemen in de statistiek is de vergelijkbaarheid. Vanaf de 19e eeuw hebben statistici verschillende classificatiesystemen uitgedacht: activiteiten, producten, beroepen, ziekten (bijvoorbeeld via de Wereldgezondheidsorganisatie)... Dankzij deze systemen kunnen ruimtelijke en chronologische vergelijkingen worden gemaakt van statistische gegevens. Zij betreffen de coördinatie van de openbare statistiek. Het NIS is bij wet met deze coördinatie belast en voert deze taak uit op basis van de «methodologische aanbevelingen». Wanneer een dienst zijn eigen gegevens statistisch wil behandelen, moet hij het NIS daarvan op de hoogte brengen, waarna de Hoge Raad voor de Statistiek aanbevelingen kan doen inzake methodologie. Deze Raad is het wetenschappelijk, economisch en sociaal adviesorgaan van het NIS. De Raad richt een voorstel tot de minister, die dan een methodologische aanbeveling doet. Deze procedure wordt evenwel niet altijd gevolgd. Het NIS herinnert de overheden die statistische initiatieven nemen er geregeld aan dat zij deze procedure moeten volgen.

De laatste activiteit van het NIS bestaat uit het verspreiden van statistische gegevens. De tabellen worden ter beschikking gesteld van de gebruikers.

Het NIS is dus de eerste en voornaamste officiële instelling voor statistiek. Een tweede, gespecialiseerde officiële instelling voor statistiek is opgericht in 1994: het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Dit instituut is belast met de Nationale boekhouding en met de statistieken van de buitenlandse handel. Deze twee opdrachten zijn bij wet van het NIS overgedragen aan het INR. In de raad van bestuur van het INR zijn drie ermee verbonden overheden vertegenwoordigd: de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau en het NIS. De facto wordt het werk gedaan door de diensten van de Nationale Bank en in mindere mate door het Federaal Planbureau op basis van statistische gegevens die het NIS verstrekt.

#### *B. De eisen van de gewesten*

Met betrekking tot de eisen van de gewesten, kan op verschillende facetten worden gewezen:

— Wanneer gegevens beschikbaar zijn op het niveau van de deelgebieden (gewesten, gemeenschappen, ...), worden die altijd gepubliceerd door het NIS.

res «tricolores» et non des brochures séparées par région.

— Certaines données ne sont pas «régionalisables» par nature. Exemple: le commerce extérieur. Il faudrait faire une déclaration d'exportation régionale. Le système serait aberrant.

— Lorsque l'INS peut disposer de données régionales, celles-ci sont publiées systématiquement. Or, cela n'est pas toujours mis en évidence. Un exemple positif à cet égard peut être trouvé dans une brochure récente de la Région wallonne, intitulée «*La Wallonie, quelques repères*». Les données statistiques produites par l'INS ont permis de réaliser le module général de l'annuaire statistique de Wallonie. Sous chaque rubrique est indiquée la source: «Ministère de la Région wallonne» ou «Source INS». Il n'est nullement gênant que la Région wallonne produise un annuaire statistique qui lui soit propre en utilisant les données de l'INS. Au contraire, c'est là une attitude tout à fait positive, qui évite les doubles emplois.

— Parfois, les données doivent venir des régions. Ainsi, l'INS a besoin de la collaboration des communautés pour obtenir des données sur les causes de décès, les compétences de santé étant transférées aux communautés. Les données sur le transport fluvial sont traditionnellement recueillies par les éclusiers, qui sont des agents des autorités régionales. L'INS peut donc avoir accès au fichier administratif des régions.

— L'INS a développé une pratique prétorienne — elle n'est pas expressément visée par la loi, ni explicitement interdite — par laquelle il communique, moyennant des contrats de confidentialité extrêmement précis, des données individuelles anonymisées aux régions ou à d'autres entités, comme les universités, pour leur permettre de faire des travaux statistiques. Exemple: une convention a été conclue le 24 juin 1998 avec le directeur général du «ministère van de Vlaamse Gemeenschap — Departement Leefmilieu en Infrastructuur», sur base de laquelle sera communiqué le fichier des accidents de la route. En effet, pour adapter la politique à la réalité, l'administration responsable des infrastructures routières a besoin de données plus spécifiques que les statistiques publiées.

L'INS accepte donc de fournir à une autorité — communautaire en l'occurrence, mais il l'a fait avec la Région wallonne, avec des universités ou avec des administrations fédérales — des données individuelles en sa possession, mais que l'INS rend anonymes. On a tenté de trouver un équilibre entre la nécessité de rendre service aux autorités régionales, leur fournir des données de base nécessaires pour

Het NIS publiceert «driekleurige» brochures en geen afzonderlijke brochures per gewest.

— Bepaalde gegevens kunnen nu eenmaal niet per gewest worden opgedeeld, bijvoorbeeld de buitenlandse handel. Daarvoor zou een aangifte van de gewestelijke export nodig zijn, wat aberrant is.

— Wanneer het NIS kan beschikken over gewestelijke gegevens, worden die systematisch gepubliceerd. Daar wordt niet steeds genoeg aandacht aan besteed. Een positief voorbeeld in dit verband is de recente brochure van het Waalse Gewest, getiteld «*La Wallonie, quelques repères*». De algemene afdeling van het statistische jaaroverzicht van Wallonië is gebaseerd op statistische gegevens van het NIS. Onder elke rubriek wordt de bron vermeld: «ministerie van het Waalse Gewest» of «Bron NIS». Het is geen enkel probleem dat het Waalse Gewest een eigen statistisch jaaroverzicht produceert en daarin gegevens van het NIS gebruikt. Het is integendeel een zeer positieve houding, waardoor dubbel werk wordt vermeden.

— Soms moeten de gegevens van de gewesten komen. Zo moet het NIS samenwerken met de gemeenschappen om gegevens te verkrijgen over de doodsoorzaken, aangezien gezondheidsaangelegenheden voortaan tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren. Gegevens betreffende het transport over water worden traditioneel verzameld door de sluiswachters die gewestelijke ambtenaren zijn. Het NIS kan dus toegang krijgen tot de administratieve bestanden van de gewesten.

— Het NIS heeft de gewoonte ontwikkeld — die niet uitdrukkelijk wordt opgelegd noch verboden door een wet — om op basis van zeer nauwkeurige vertrouwelijkheidsovereenkomsten individuele anoniem gemaakte gegevens door te zenden naar de gewesten of andere entiteiten, bijvoorbeeld universiteiten, om hen te helpen bij hun statistische werkzaamheden. Zo is op 24 juni 1998 met de directeur-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Departement Leefmilieu en Infrastructuur een overeenkomst afgesloten op basis waarvan het bestand over verkeersongevallen zal worden meegedeeld. Om het beleid te kunnen aanpassen aan de realiteit, moet de overheidsdienst die verantwoordelijk is voor de wegeninfrastructuur kunnen beschikken over gegevens die nauwkeuriger zijn dan de gepubliceerde statistieken.

Het NIS is dus bereid om aan een overheid — in dit geval een gemeenschap, maar ook aan het Waalse Gewest, universiteiten- of federale overheidsdiensten — individuele gegevens, die het NIS anoniem heeft gemaakt, mee te delen. Er is gezocht naar een evenwicht tussen de dienstverlening aan de gewestelijke overheden, die erin bestaat hen de nodige basisgegevens te verstrekken om hun beleid voor te bereiden, te

préparer, évaluer, modifier leurs politiques, et en même temps garantir l'objectif de l'INS, son devoir de protéger les situations individuelles.

Les données sont donc individuelles, mais aucun nom n'est cité. L'INS est le seul à détenir la table de concordance entre l'identifiant arbitraire de chaque donnée et la situation réelle.

L'INS collabore donc de deux manières avec les entités fédérées. Soit il fournit des données statistiques classiques qui sont ensuite reprises dans des tableaux généraux, soit il fournit des données individuelles sous forme anonymisée pour préserver le droit à la vie privée des déclarants, mais pour permettre en même temps à l'autorité concernée d'effectuer sa mission en connaissance de cause.

Les régions demandent à pouvoir exercer aussi la contrainte, monopole de l'INS. Cette revendication n'est pas neuve. En 1994, l'INS a pris l'engagement de traiter de la même façon toutes les demandes d'enquête qui lui seraient adressées, qu'elles émanent des autorités fédérées, fédérales ou internationales. Or, en six ans d'activité, M. Cheruy n'a reçu aucune demande des régions. Voilà pourquoi les choses n'ont pas progressé.

Les demandes, comme celle du « ministérie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Leefmilieu en Infrastructuur », portent toujours sur des données tirées d'enquêtes déjà menées par l'INS. Un exemple du même ordre porte sur les enquêtes statistiques faites par échantillons: enquête sur les forces de travail/30 000 ménages. La Région wallonne a demandé à l'INS de renforcer l'échantillon wallon de manière à pouvoir affiner les résultats. L'INS a accepté, à condition que la région paie les coûts additionnels, essentiellement ceux liés à la rémunération des enquêteurs. Le traitement statistique des données est réalisé gratuitement par l'INS, car l'INS a estimé que la charge de travail n'était pas excessive.

Par contre, l'INS n'a reçu aucune demande de mener une enquête pour le compte d'une région. Exemple: le transit dans les ports est d'intérêt régional pour la Région flamande, parce qu'elle mène la politique portuaire. Il s'agit même plutôt d'un intérêt local, surtout pour le « Antwerpse Havenbedrijf ». On aurait pu imaginer une demande de statistique sur ce point émanant de la Région flamande.

#### 4.7. Observation d'un membre (25 juin 1998)

La région qui demande à l'INS d'affiner ses statistiques sur son territoire, doit supporter certains coûts. Or, si l'on part du principe selon lequel la statistique — et la loi spéciale de réformes institutionnelles ne le contredit pas expressément — est une compétence partagée, il n'est pas évident que la région doive payer ce que l'INS fait en plus pour elle, quand il n'est pas

évaluer et te wijzigen, en de plicht van het NIS om individuele gevallen te beschermen.

De gegevens zijn dus individueel maar er wordt geen enkele naam genoemd. Alleen het NIS beschikt over de concordantietabel van de arbitraire identificatie van elk gegeven en de werkelijke situatie.

Het NIS werkt dus op twee manieren samen met de deelgebieden: hij verstrekt klassieke statistische gegevens die worden opgenomen in algemene tabellen, en daarnaast verstrekt hij ook individuele gegevens, die anoniem zijn gemaakt om de persoonlijke levenssfeer van de aangevers te beschermen, om de betrokken overheid toe te staan zijn taak uit te voeren met kennis van zaken.

De gewesten vragen dat zij ook dwang mogen gebruiken, wat nu het monopolie is van het NIS. Deze eis is niet nieuw. In 1994 heeft het NIS zich ertoe verbonden alle onderzoeken die hem gevraagd worden, op dezelfde manier te behandelen, ongeacht of de vraag kwam van de deelgebieden, van de federale overheid of van een internationale overheid. In zes jaar dat de heer Cheruy werkzaam is bij het NIS, heeft hij geen enkel verzoek van de gewesten ontvangen. Daarom is er ook geen vooruitgang geboekt.

Verzoeken, zoals dat van het ministérie van de Vlaamse Gemeenschap — Departement Leefmilieu en Infrastructuur heeft altijd betrekking op gegevens uit onderzoeken die het NIS reeds heeft uitgevoerd. Een soortgelijk voorbeeld betrof een statistisch onderzoek op basis van een steekproef: onderzoek over de beroepsbevolking bij 30 000 gezinnen. Het Waalse Gewest heeft het NIS gevraagd het Waalse staal uit te breiden om preciezere resultaten te krijgen. Het NIS heeft dat aanvaard op voorwaarde dat het gewest de bijkomende kosten zou dragen, vooral de bezoldiging van de onderzoekers. Het NIS voert de statistische behandeling van de gegevens gratis uit omdat de bijkomende werklast niet overdreven was.

Geen enkel gewest heeft het NIS ooit gevraagd om voor haar een enquête uit te voeren. Voorbeeld: de transit in de havens is van belang voor het Vlaamse Gewest, omdat dat verantwoordelijk is voor het havenbeleid. Het is zelfs eerder een lokaal belang, vooral voor het Antwerpse havenbedrijf. Men kan zich inbeelden dat het Vlaamse Gewest statistieken zou willen hebben over deze materie.

#### 4.7. Opmerking van een lid (25 juni 1998)

Wanneer een gewest het NIS vraagt om meer verfijnde statistieken over zijn grondgebied, moet het bepaalde kosten dragen. Welnu, indien men uitgaat van het beginsel dat de statistiek een gedeelde bevoegdheid is — en de BWHI spreekt dat niet uitdrukkelijk tegen —, is het niet evident dat het gewest moet betalen voor hetgeen het NIS extra doet,

prévu, dans la loi de financement, de transfert aux régions de moyens financiers relatifs à la statistique.

Le membre demande, en outre, si des demandes additionnelles sont faites par l'autorité fédérale et si l'autorité fédérale doit alors aussi en supporter les coûts.

*4.8. Audition de M. Cheruy, Directeur général de l'Institut national de statistiques (25 juin 1998)*

Cheruy reconnaît que la loi spéciale de réformes institutionnelles n'est pas claire relativement aux compétences en matière de statistique, puisqu'il y est question uniquement de «secret statistique et collecte». Le constitutionnaliste M. Uyttendaele, consulté sur ce point, a estimé que les concepts «secret statistique et collecte» s'attachaient à l'ensemble de l'activité administrative, mais que les régions pouvaient elles-mêmes faire des enquêtes statistiques, travailler, produire des tableaux, etc. Les régions peuvent collecter des informations pour exercer leurs propres compétences. Que les coûts soient payés à l'INS ou à un bureau privé ne change rien. Il s'agit simplement de payer pour recevoir des informations dont elles ont besoin.

À la question de savoir si l'autorité fédérale doit aussi supporter des frais, M. Cheruy répond que cela dépend s'il s'agit de données dont l'INS dispose déjà ou s'il doit faire des recherches. L'INS ne publie pas toutes ses données, ne serait-ce que pour des raisons de coût ou de maniabilité des publications. Il est possible aussi que la donnée existe quelque part dans un fichier administratif, tel que la banque de données de l'ONSS, le registre national des personnes physiques, le fichier TVA, etc.

*4.9. Discussion finale (19 mars 1999)*

*4.9.1. Observations de M. Coenraets*

Les entités fédérées semblent se plaindre du fait que les compétences en matière de statistiques soient demeurées dans le giron de l'autorité fédérale. L'Institut National de Statistique disposerait ainsi d'un monopole en la matière et ne serait pas suffisamment attentif aux besoins des communautés et des régions. Dès lors, le souhait a été émis de voir la matière communautarisée et régionalisée, c'est-à-dire de la transformer en une compétence accessoire des communautés et des régions.

À cet égard, le directeur général de l'INS a été entendu. Il a défendu l'INS en disant que l'institut faisait assez bien son travail et qu'il y avait peut-être, dans le chef des communautés et des régions, une certaine réticence à fournir des données statistiques. Toujours est-il que la conclusion de ce point peut être

wanneer de financieringswet geen financiële middelen aan de gewesten overdraagt met betrekking tot de statistiek.

Het lid vraagt voorts of de federale overheid bijkomende vragen stelt en of zij daarvan dan de kosten moet dragen.

*4.8. Antwoord van de heer Cheruy, Directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (25 juni 1998)*

De heer Cheruy erkent dat de BWHI niet duidelijk is met betrekking tot de bevoegdheden inzake statistiek, aangezien er alleen sprake is van het statistisch geheim het verzamelen. Hierover geraadpleegd, meende de grondwetspecialist de heer Uyttendaele dat de begrippen «statistisch geheim en verzameling» verbonden zijn aan het geheel van de bestuurlijke activiteit, doch dat de gewesten zelf statistisch onderzoek kunnen verrichten, tabellen opstellen, enz. De gewesten kunnen gegevens verzamelen om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. Of de kosten worden betaald aan het NIS of aan een privé-bureau verandert daaraan niets. Het gaat er slechts om te betalen om de gegevens te ontvangen die zij nodig hebben.

Op de vraag of de federale overheid ook bepaalde kosten voor bijkomende verzoeken moet dragen, antwoordt de heer Cheruy dat dat ervan afhangt of het gaat om gegevens waarover het NIS reeds beschikt of dat er onderzoek moet gebeuren. Het NIS publiceert niet al zijn gegevens, omdat dat te duur en te onoverzichtelijk zou worden. Een gegeven kan dus in een administratief bestand opgeslagen zijn, bijvoorbeeld de gegevensbank van het RSZ, het Rijksregister van de natuurlijke personen, het BTW-bestand, enz.

*4.9. Eindbespreking (19 maart 1999)*

*4.9.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De deelgebieden lijken er zich over te beklagen dat de bevoegdheden voor de statistiek federale bevoegdheden gebleven zijn. Het Nationaal Instituut voor de Statistiek zou aldus beschikken over een monopolie terzake en zou onvoldoende oog hebben voor de noden van de gemeenschappen en de gewesten. Bijgevolg hebben verschillende personen de wens geuit dat de aangelegenheid gecommunautariseerd en geregionaliseerd zou worden, dat wil zeggen dat men ze zou omvormen tot een accessoire bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.

In dit verband werd de directeur generaal van het NIS gehoord. Hij heeft het NIS verdedigd en gezegd dat het Instituut goed werk levert en dat er misschien bij de gemeenschappen en de gewesten een zekere terughoudendheid bestaat om statistische gegevens mee te delen. De conclusie is vrij eenvoudig: ofwel

assez simple: soit on fait de cette compétence une compétence accessoire, ce qui ne priverait pas l'autorité fédérale de sa compétence en matière de statistique et permettrait à chaque communauté et région de développer les outils, soit on ne touche pas à la situation existante mais on reconnaît aux communautés et régions le pouvoir de disposer de ces instruments sans trop le dire, c'est-à-dire faire de la statistique sans dire que l'on fait de la statistique dans la mesure où une compétence fédérale est inscrite dans la loi spéciale. Il est vrai que, dans les faits, on ne peut pas interdire aux autorités communautaires et régionales de faire appel notamment à des bureaux de sondage qui peuvent très bien aussi remplir cette fonction. M. Coenraets ne voit pas ce qui pourrait faire obstacle à cette situation. Le seul problème est qu'en matière de statistique officielle, un monopole est inscrit dans la loi spéciale au bénéfice de l'INS.

M. Coenraets propose d'en faire une compétence accessoire.

#### 4.9.2. Discussion

Un membre estime que la situation actuelle est loufoque. L'INS manque d'efficacité: c'est en partie sa faute, en partie celle des régions et des communautés. D'un autre côté, il existe de magnifiques outils statistiques auprès des régions. Toute la discussion est un peu hypocrite parce que la situation légale est autre.

Un autre membre reste d'avis que la régionalisation partielle de la statistique entraînerait des problèmes techniques. En outre, la Belgique doit respecter ses obligations internationales. Si l'on opte pour une régionalisation partielle, des accords de coopération s'imposent au moins pour la standardisation des données.

Il faut que ces statistiques restent utilisables. Il serait intéressant qu'on harmonise les statistiques des régions pour pouvoir les utiliser à d'autres niveaux, notamment au niveau européen. Le membre remarque que la commission peut discuter à l'infini de la mission de l'INS alors qu'il possède depuis longtemps des renseignements utiles tant au fédéral qu'au régional ou au communautaire.

Si le membre parle de régionalisation partielle de la statistique, il envisage uniquement la statistique existante. Il ne serait pas bon de régler cette matière institutionnellement jusque dans ses moindres détails. Il faut être prudent, partir de la situation existante et viser avec un système optimisé.

Un autre membre insiste sur la nécessité pour chaque entité fédérée d'avoir la responsabilité

maakt men van die bevoegdheid een accessoire bevoegdheid, wat betekent dat de federale overheid haar bevoegdheid voor statistiek niet ontnomen wordt en dat elke gemeenschap en elk gewest zijn eigen instrumenten kan ontwikkelen, ofwel verandert men niets aan de bestaande toestand maar kent men de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid toe om over die instrumenten te beschikken zonder dat dat met zoveel woorden gezegd wordt. Zij kunnen met andere woorden statistieken beheren zonder het openlijk te zeggen voor zover die bevoegdheid als federale bevoegdheid in de bijzondere wet vermeld staat. Het is immers zo dat men in de praktijk de gemeenschaps- en gewestoverheden niet kan verbieden een beroep te doen op opiniepeilingsbureaus welke die taak ook zeer goed aankunnen. De heer Coenraets ziet niet in wat tegen een dergelijke toestand in te brengen zou zijn. Alleen is in de bijzondere wet een monopolie inzake officiële statistieken toegekend aan het NIS.

De heer Coenraets stelt voor hiervan een accessoire bevoegdheid te maken.

#### 4.9.2. Bespreking

Een lid is van mening dat de huidige toestand absurd is. Het ontbreekt het NIS aan doeltreffendheid: dat is ten dele zijn schuld en ten dele de schuld van de gewesten en de gemeenschappen. Anderzijds beschikken de gewesten over prachtige statistische instrumenten. De hele discussie is een beetje schijnheilig omdat de wettelijke toestand anders is.

Een ander lid blijft van mening dat de gedeeltelijke regionalisering van de statistiek tot technische problemen zal leiden. België moet daarenboven zijn internationale verbintenissen naleven. Indien men beslist over te gaan tot een gedeeltelijke regionalisering zijn ten minste samenwerkingsakkoorden noodzakelijk voor de standaardisering van de gegevens.

Die statistieken moeten bruikbaar blijven. Het zou interessant zijn dat men de statistieken van de gewesten harmoniseert om ze op andere niveaus te kunnen gebruiken, onder meer op het Europese niveau. Het lid merkt op dat de commissie eindeloos kan blijven discussiëren over de opdracht van het NIS dat nochtans sedert geruime tijd over inlichtingen beschikt die zowel voor het federale, het gewestelijke als het gemeenschapsniveau nuttig zijn.

Indien het lid het over een gedeeltelijke regionalisering van de statistiek heeft, beoogt hij uitsluitend de bestaande statistiek. Het zou niet goed zijn deze aangelegenheden institutioneel tot in de kleinste details te regelen. Er moet met omzichtigheid worden te werk gegaan, waarbij wordt uitgegaan van de bestaande toestand en gestreefd wordt naar een geoptimaliseerd systeem.

Een volgend lid benadrukt dat het noodzakelijk is dat elke deelentiteit verantwoordelijk zou zijn voor

d'élaborer des statistiques sur les matières qui relèvent de leur compétence. C'est essentiel pour obtenir de bons résultats. Les accords de coopération sont certes nécessaires pour parvenir à des définitions homogènes pour l'enregistrement des statistiques. À condition de respecter des normes minimales, on pourra dresser une comparaison de ces diverses entités non seulement au niveau belge mais aussi européen.

Un membre estime qu'il semble légitime que les régions et les communautés fassent leurs statistiques dans leur domaine. Il pense par exemple aux gros annuaires statistiques de l'enseignement. Il se demande qui les ferait, sinon les communautés. Il en va de même dans d'autres secteurs.

Il est vrai également qu'il faut harmoniser les statistiques afin de pouvoir les comparer.

Un autre membre s'en tient à son point de vue selon lequel chaque entité est compétente, en vertu de la loi spéciale actuelle, pour élaborer des statistiques. Mais chaque entité doit respecter le secret statistique tel que l'a prévu le législateur fédéral. Celui-ci précise dans quelle mesure certaines informations doivent rester secrètes. Actuellement déjà, la loi spéciale n'empêche en rien que chaque entité soit compétente.

On peut lire dans la loi spéciale que la politique économique relève de la compétence régionale. L'autorité fédérale conserve quelques compétences à titre exceptionnel. Ainsi, le secret statistique relève-t-il de la compétence de l'autorité fédérale. Il y a lieu d'interpréter les exceptions de manière restrictive. Ce n'est pas l'élaboration de statistiques qui relève de la compétence fédérale, mais le secret statistique. Implicitement, cela signifie que l'élaboration de statistiques relève de la compétence des régions.

D'autres membres ne partagent pas ce point de vue et estiment que cette compétence implicite devrait être précisée dans la loi spéciale du 8 août 1980. Par conséquent, il serait bon, selon ces membres, de préciser que les régions et les communautés disposent d'une compétence supplémentaire accessoire en matière de statistiques.

**5. Le Service géologique de Belgique — article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, premier alinéa, 5<sup>o</sup>**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa premier, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

(Les régions sont compétentes pour :)

En ce qui concerne l'économie :

5<sup>o</sup> les richesses naturelles.

die statistieken over de materies waarover ze de bevoegdheid hebben. Dit is essentieel om tot goede resultaten te komen. Samenwerkingsakkoorden zijn wel nodig om te komen tot homogene definities voor het aantekenen van de statistieken. Op voorwaarde dat men minimumnormen respecteert, zijn deze diverse entiteiten vergelijkbaar niet enkel op het Belgische niveau maar ook op het Europese.

Een volgend lid is van mening dat het gerechtvaardigd lijkt dat de gewesten en de gemeenschappen hun eigen statistieken opstellen. Hij denkt bijvoorbeeld aan de grote statistische jaarboeken in het onderwijs. Hij vraagt zich af wie anders dan de gemeenschappen daarvoor zouden zorgen. Hetzelfde geldt in andere sectoren.

Het is ook juist dat de statistieken moeten worden geharmoniseerd om vergelijkingen mogelijk te maken.

Nog een lid blijft erbij dat elke entiteit met de huidige bijzondere wet bevoegd is om statistieken op te stellen. Maar elke entiteit moet zich houden aan het statistisch geheim zoals dit bepaald is door de federale wetgever. Deze zegt in welke mate bepaalde dingen geheim blijven. De bijzondere wet verhindert vandaag reeds niet dat elke entiteit bevoegd is.

In de bijzondere wet leest hij dat het economisch beleid een gewestelijke bevoegdheid is. Als uitzondering daarop houdt de federale overheid nog een paar bevoegdheden. Zo is het statistisch geheim een bevoegdheid van de federale overheid. Uitzonderingen moet men restrictief interpreteren. Niet het opmaken van statistieken, maar het statistisch geheim is een bevoegdheid van de federale overheid. Impliciet betekent dit dat het opmaken van statistieken een bevoegdheid van de gewesten is.

Andere leden delen deze visie niet en zijn van oordeel dat deze impliciete bevoegdheid geëxpliciteerd zou moeten worden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijgevolg zou het volgens deze leden goed zijn te bepalen dat er een accessoire, bijkomende bevoegdheid zou zijn van de gewesten en de gemeenschappen op het vlak van statistiek.

**5. De Belgische Geologische Dienst — artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5<sup>o</sup>**

**Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

(De gewesten zijn bevoegd voor :)

VI. Wat de economie betreft :

5<sup>o</sup> De natuurlijke rijkdommen.

*5.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation des compétences*

Les régions sont compétentes pour les richesses naturelles.

Néanmoins, le Service géologique de Belgique exerce toujours une partie des missions en collaboration avec la région.

Un accord de coopération officiel n'a pas vu le jour en dépit des instances de l'administration flamande comme du Service géologique.

L'avis géologique (pour les autorisations d'exploitation en cas de défrichement, de déversement...) concerne des matières régionales. La recherche géologique est aussi liée au régional et est le soutien d'une matière complètement régionalisée, à savoir les richesses naturelles.

Les aspects régionaux du travail du Service géologique de Belgique doivent être transférés aux régions, ainsi que les membres du personnel des divers rôles linguistiques.

La création d'une nouvelle cellule aurait le handicap de ne pas disposer des archives, des données de base et de la bibliothèque étendue, ni de l'expérience acquise dans les domaines très spécialisés.

Le fait que la plate-forme continentale soit encore de la compétence fédérale est la seule raison qui puisse être invoquée pour justifier le maintien d'un service géologique fédéral. Toutes les autres tâches sont en réalité des tâches régionales.

*5.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration des services généraux — Service juridique (lettre du 25 avril 1997)*

Il est clair que le SGB fonctionne dans un contexte légal tout à fait imprécis. Hormis ses tâches dans le cadre des compétences fédérales, il est intimement associé à des missions de compétence régionale (travaux publics, hydrologie...) sans que cette collaboration soit régie comme il se doit par des accords de coopération.

Les archives du SGB doivent rester au niveau national: il est impossible de couper en 2 (ou en 3) la bibliothèque centenaire et l'importante lithothèque du SGB.

Tout comme dans les autres pays de la Communauté, les rapports entre les services géologiques, notamment via «EuroGeoSurvey», ne peuvent s'effectuer qu'au niveau des États.

La scission du SGB créerait trois (ou quatre) entités (2 ou 3 régionales et 1 fédérale) dont aucune n'attein-

*5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De gewesten zijn bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen.

Een deel van de taken wordt echter nog steeds, in samenwerking met het gewest, uitgeoefend door de Belgische Geologische Dienst.

Een officieel samenwerkingsakkoord kwam niet tot stand ondanks aandringen van zowel de Vlaamse administratie als de Belgische Geologische Dienst.

Geologisch advies (bij exploitatievergunningen voor ontginningen, storten...) betreft gewestelijke materies. Het geologisch onderzoek is ook regionaal gebonden en ondersteunt een volledig geregionaliseerde materie, namelijk de natuurlijke rijkdommen.

De gewestelijke aspecten van de Belgische Geologische Dienst moeten, samen met de personeelsleden van de respectieve taalrollen, aan de gewesten worden overgedragen.

De uitbouw van een nieuwe cel zou de handicap hebben niet te beschikken over de archieven, de basisgegevens en de omvangrijke bibliotheek, en evenmin over de opgebouwde ervaring in de sterk gespecialiseerde domeinen.

Het feit dat het beheer van het Continentaal Plat nog federaal geregeld wordt, kan als enige reden worden ingeroepen voor het behoud van een federale Geologische Dienst. Alle andere taken zijn in feite gewestelijke taken.

*5.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Algemene Diensten — Juridische afdeling (25 april 1997)*

Het lijkt geen twijfel dat de BGD moet functioneren binnen een wettelijk kader dat volkomen onduidelijk is. De dienst vervult niet alleen taken binnen het kader van de federale bevoegdheden maar is ook nauw betrokken bij taken die tot de gewestbevoegdheid behoren (openbare werken, hydrologie...) zonder dat daarvoor de vereiste samenwerkingsakkoorden zijn gesloten.

Het archief van de Belgische Geologische Dienst (BGD) moet nationaal blijven: het is onmogelijk de honderdjarige en belangrijke bibliotheek van de BGD in tweeën (of in drieën) te splitsen.

Zoals in de andere landen van de Gemeenschap kunnen de betrekkingen tussen de geologische diensten, vooral via «EuroGeoSurvey», alleen op het niveau van de Staat plaatshebben.

De splitsing van de BGD zou drie (of vier) instellingen opleveren (twee of drie gewestelijke en 1 federale)

drait la taille critique et qui devraient toutes constamment doubler ou s'échanger des données.

Le potentiel intellectuel du SGB, composé de plusieurs entités intellectuelles individuelles, ne peut être réparti suivant les régions; par exemple, il est impensable de confiner au niveau régional le spécialiste de l'étude des loess.

Il est plus opportun de maintenir le SGB actuel mais d'organiser la fourniture et l'accès aux données géologiques du SGB ainsi que toutes les collaborations du SGB avec les régions, au moyen d'un accord de coopération aux termes de l'article 92bis de la Constitution.

Au niveau fédéral, le SGB est le seul interlocuteur de l'Institut Géographique, de l'Institut des Sciences naturelles, et du Musée de l'Afrique centrale.

*5.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne la régionalisation du Service géologique de Belgique, des raisons d'opportunité exposées par le ministère des affaires économiques paraissent plaider pour un maintien du caractère fédéral dudit service. Dans la foulée, il paraît dès lors difficile de régionaliser la matière de la géologie.

*5.4. Point de vue d'un membre (5 mars 1998)*

Les régions sont compétentes pour les richesses naturelles. Il paraît dès lors logique que le SGB soit régionalisé. Le problème de l'économie d'échelle pourrait se résoudre par un accord de coopération. À présent, l'on se trouve dans l'illégalité.

*5.5. Audition de M. Possemiers, directeur général de l'administration «Qualité et sécurité» et de M. Paepe, géologue en chef, directeur du Service Géologique de Belgique (25 juin 1998)*

Depuis la restructuration du département des Affaires économiques, le Service géologique de Belgique forme la quatrième division de l'administration «Qualité et Sécurité». Par le passé, le SGB formait pratiquement un cordon ombilical avec l'administration des Mines. Cette situation était évidemment le fruit d'une évolution historique: vers la fin du siècle passé, on commença à s'intéresser à la collecte de données sur les richesses naturelles. L'énergie étant au centre des préoccupations, l'industrie houillère belge revêtait une importance capitale. La plupart des services géologiques d'Europe sont d'ailleurs nés vers la fin

waarvan geen enkele de kritische omvang zou bereiken en die hun gegevens voortdurend zouden moeten uitsplitsen of met elkaar uitwisselen.

Het intellectueel potentieel van de BGD bestaat uit een aantal personen die elk hun eigen vakgebied hebben en kan dus niet over de gewesten verdeeld worden. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk de specialist van lössafzetting over de verschillende gewesten te verdelen.

Het is veel beter de thans bestaande BGD te laten voortbestaan, een regeling te treffen voor het verstrekken van en de toegang tot de geologische gegevens van de BGD en de samenwerking van de BGD met de gewesten te regelen door middel van samenwerkingsakkoorden, zoals is bepaald in artikel 92bis van de Grondwet.

Op het federaal niveau is de BGD de enige gesprekspartner van het Nationaal Geografisch Instituut, het Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen en het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika.

*5.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Wat de regionalisering van de Belgische Geologische Dienst betreft, blijken de opportuniteitsredenen die het ministerie van Economische Zaken aanhaalt, een pleidooi in te houden om het federale karakter van de genoemde dienst te behouden. Het is dan ook moeilijk het beleidsdomein van de geologie te regionaliseren.

*5.4. Standpunt van een lid (5 maart 1998)*

De gewesten zijn bevoegd inzake de natuurlijke rijkdommen. Het lijkt dan ook logisch dat de BGD zou worden overgeheveld. Het probleem van de schaalconomie zou kunnen worden opgelost via een samenwerkingsakkoord. Op dit ogenblik zit men immers in een bevoegdheidsonwettelijkheid.

*5.5. Hoorzitting met de heren Possemiers, Directeur-generaal van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid en Paepe, Hoofdgeoloog-directeur bij de Belgische Geologische Dienst (25 juni 1998)*

Sinds de herstructurering van het departement Economische Zaken, is de Belgische Geologische Dienst ondergebracht als vierde afdeling in het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid. Vroeger vormde de BGD praktisch één navelstreng met de Administratie voor het Mijnwezen. Dat had natuurlijk zijn historische gegeven: op het einde van de vorige eeuw begon men reeds interesse te vertonen naar het verzamelen van gegevens over natuurlijke rijkdommen. Energie was heel belangrijk, namelijk de kolenwinning in België. De meeste geologische diensten in Europa zijn ongeveer rond het einde van de vorige eeuw ontstaan.



du siècle passé. Ils avaient presque tous un lien direct avec leur administration des Mines.

La restructuration des Affaires économiques est intervenue en 1995. Il n'empêche qu'une grande partie des compétences sont restées dans d'autres branches de l'industrie, telles que la sidérurgie, la métallurgie, les carrières, etc., qui ont un lien direct avec le Service géologique. C'est pourquoi ce Service géologique a été transféré vers la nouvelle administration créée au sein des Affaires économiques.

L'argumentation utilisée pour maintenir le Service géologique au niveau fédéral lors de la précédente régionalisation est toujours d'actualité. Les principaux arguments étaient les suivants :

— le maintien d'une interprétation uniforme des informations dont le SGB dispose depuis un siècle;

— la nécessité de maintenir une corrélation entre les cartographies régionales;

— la scission du SGB en trois unités entraînerait un net affaiblissement du potentiel scientifique de ce service et occasionnerait en tout cas des frais supplémentaires;

— la scission du SGB porterait également atteinte à l'image du Service géologique de Belgique par rapport aux instituts des pays voisins;

— depuis la dernière régionalisation, les missions du SGB ont évolué. On ne se limite plus à la collecte des données relatives au sous-sol, parce que, pour ce qui est de la Belgique du moins, une certaine maturité a été atteinte. L'on s'intéresse désormais beaucoup plus aux facteurs environnants présentant un lien direct avec la géologie, tels que l'environnement, l'énergie, l'urbanisation, l'augmentation des risques climatiques — par exemple la recrudescence des inondations —, l'érosion des côtes. Toutes ces matières intéressent de plus en plus les divers services géologiques d'Europe et sont coordonnées dans le cadre de l'«Euro-Geo-Survey», qui est un institut créé par l'Union européenne. Ces matières n'ont en fait plus rien de commun avec les matières régionales. En effet, les risques précités revêtent un caractère transfrontalier;

— le Service géologique de Belgique demeure l'interlocuteur privilégié de ses homologues au niveau national, tels que l'Institut géographique national, l'Institut royal des Sciences naturelles et le Musée royal de l'Afrique centrale, qui dispose d'une importante section consacrée à la géologie de pays étrangers;

— L'Europe s'intéresse de plus en plus à la réorganisation de la géologie. Les régions géologiques ne correspondent pas aux régions linguistiques;

Zij hebben bijna allemaal een directe band gehad met de respectievelijke administraties van het Mijnwezen.

De herstructurering van Economische Zaken was een feit in 1995. Dat belet echter niet dat er nog heel wat bevoegdheden overbleven in andere nijverheidstakken zoals ijzer, staal, groeven en dergelijke meer, die onmiddellijk verband houden met de geologische dienst. Vandaar dat ook die geologische dienst is overgeheveld naar dat nieuwe bestuur binnen de Economische Zaken.

De argumentatie die bij de vorige regionalisering gebruikt is om de geologische dienst federaal te houden, is vandaag nog steeds actueel. De voornaamste argumenten waren de volgende :

— het behoud van de gelijke interpretatie over de informatie waarover de BGD sinds een eeuw beschikt;

— de noodzaak om een correlatie tussen de gewestelijke kartering te behouden;

— de opsplitsing van de BGD naar drie eenheden zou een duidelijke verzwakking betekenen van het wetenschappelijk potentieel van die dienst en zou in ieder geval duurder uitvallen;

— de opsplitsing van de BGD zou ook een verzwakking zijn van het imago van de Belgische Geologische Dienst ten aanzien van de omringende buitenlandse instituten;

— Sinds de laatste regionalisering, zijn de opdrachten van de BGD zich aan het wijzigen. Men beperkt zich niet meer tot het verzamelen van gegevens van de ondergrond, omdat die — althans wat België betreft — tot een zekere maturiteit zijn gekomen. Men gaat zich veel meer richten naar de omgevingsfactoren die rechtstreeks gebonden zijn aan de geologie, zoals milieu, energie, verstedelijking, verhoogde klimaatrisico's — bijvoorbeeld de frequentere overstromingen —, de kusterosies die zich manifesteren. Al deze materies worden meer en meer door de diverse geologische diensten in Europa bekeken en worden gecoördineerd in het Euro-Geo-Survey, een instituut dat door de Europese Unie opgericht werd. Die onderwerpen hebben in feite niets meer gemeen met gewestelijke materies. De opgesomde risico's zijn inderdaad grensoverschrijdend;

— De Belgische Geologische Dienst blijft de bevoorrechte gesprekspartner voor de equivalente instituten op nationaal vlak, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Geografisch Instituut, het Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen en het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, een museum dat beschikt over een belangrijke buitenlandse geologische sectie;

— Europa gaat zich hoe langer hoe meer bezighouden met de reorganisatie van de geologie. De geologische regio's komen niet overeen met taalkundige regio's;

— la gestion du plateau continental est restée une matière fédérale. On voit se développer de plus en plus d'extractions, telles que des sablonnières, pour lesquelles il est souvent fait appel aux connaissances du SGB concernant ce plateau continental et les strates qui le composent. Le SGB entretient donc des contacts réguliers avec tous les services régionaux chargés de veiller à la bonne marche, dans le respect de l'environnement, de l'extraction de sable sur ledit plateau (par exemple le Service de la pêche maritime).

La connaissance des richesses naturelles est parfaitement régionalisable. L'on sait où ont lieu les forages, les informations sur le sous-sol sont connues. M. Possemiers a donné des arguments soulignant l'intérêt qu'il y a à ce que ces informations restent groupées.

Avant la réforme de l'État, le SGB était chargé de la cartographie(1); le SGB disposait donc de spécialistes en la matière. La cartographie est à présent une compétence régionale. Lorsqu'on a voulu régionaliser la cartographie plus avant, tant du côté flamand que du côté wallon, on a constaté que l'argent destiné à la recherche sur le sous-sol avait été transféré aux régions, tandis que le savoir-faire et l'expérience des géologues étaient restés dans le giron du SGB. C'est pourquoi un accord tacite a été conclu avec les deux régions en vue de ne pas abandonner la cartographie. Les experts du SGB réalisent la cartographie pour le compte des régions. La cartographie de la Région wallonne est le fruit d'une collaboration entre le SGB et les agents que la Région wallonne met à la disposition de ce dernier.

Pour remplir sa mission consistant à compléter la géo-documentation, le SGB a bénéficié des crédits inscrits au budget régional et affectés à l'exploration des richesses naturelles. Dès lors que tous les experts étaient réunis au sein du SGB, on a vu se développer une collaboration excellente et spontanée. Un morcellement du dispositif actuel entraînerait, d'une part, une augmentation du coût — dans ce cas, les régions devraient en effet engager des géologues — et, d'autre part, une dispersion des connaissances et du savoir-faire. Or, ces connaissances et ce savoir-faire seront toujours inférieurs dans chacune des régions prises séparément, en comparaison d'un tronc fédéral commun qui fonctionne de manière excellente.

Pour ce qui est de la cartographie, M. Paepe ajoute que les régions ont opté pour deux systèmes de cartographie différents. Cette différence pose problème au niveau fédéral pour répondre aux questions posées par des pays étrangers. La Flandre a opté pour une échelle qui diffère de celle retenue par la Wallonie. Lorsqu'il faut rattacher ces deux cartographies, cette

— Het beheer van het continentaal plat wordt nog federaal geregeld. Er gebeuren hoe langer hoe meer natuurlijke winningen, zoals zandwinningen, waarvoor dikwijls een beroep gedaan wordt op de kennis die de BGD heeft over dat continentaal plat en over de structuurlagen ervan. De BGD is dan ook regelmatig in contact met alle gewestelijke diensten die te maken hebben met een goede en milieuvriendelijke winning van zand, onder andere op het continentaal plat (bijvoorbeeld de Dienst voor Zeevisserij).

De kennis van de natuurlijke rijkdommen kan perfect worden geregionaliseerd. Men weet waar de boringen plaatsvinden, de informatie over de ondergrond is gekend. De heer Possemiers heeft argumenten gegeven die aanwijzen waarom het interessant zou zijn om die informatie verzameld te houden.

Voor de staatshervorming was de BGD belast met de kartering(1); de BGD beschikte dus over de specialisten terzake. Nu wordt de kartering door de gewesten uitgevoerd. Toen de regionalisering zowel aan Vlaamse als aan Waalse zijde de kartografie heeft willen voortzetten, stelde men echter vast dat voor het onderzoek van de ondergrond het geld geregionaliseerd was bij de gewesten terwijl de «knowhow» en ook de ervaring van de geologen bij de BGD was gebleven. Daarom is er een stilzwijgend akkoord met beide gewesten gesloten om de kartering niet op te geven. De experts van de BGD voeren de kartering uit op aanvraag van de gewesten. Het Waalse Gewest heeft personeel ter beschikking gesteld van de BGD en die werken dus samen aan hun kartering binnen de BGD.

De BGD heeft, voor het aanvullen van de geodocumentatie, kunnen profiteren van het budget dat bij de gewesten aanwezig was voor het verkennen van de natuurlijke rijkdommen. Vermits al de experts zich bij de BGD bevonden, is er een zeer goede, spontane samenwerking ontstaan. Moest dit systeem versnipperd worden, zou het niet alleen duurder uitvallen — dan moeten immers geologen aangeworven worden bij de gewesten — maar het zou eveneens een versnippering van kennis en knowhow veroorzaken. Deze kennis en knowhow zal voor de drie afzonderlijk minder sterk zijn, vergeleken met een enkele federale stem die op een uitstekende manier functioneert.

In verband met de kartering voegt de heer Paepe toe dat de gewesten geopteerd hebben voor twee verschillende karteringssystemen. Op federaal niveau vormt dit een probleem wanneer vragen uit het buitenland gesteld worden. Vlaanderen heeft voor een andere schaal geopteerd dan Wallonië. Wanneer de twee aan elkaar moeten gelast worden, dan gaat dat via de

(1) La cartographie consiste à reporter sur des cartes l'ensemble des données que l'on possède sur le sous-sol.

(1) Kartering is het inkaartbrengen van alle gegevens die men heeft over de ondergrond.

opération est confiée au Service géologique de Belgique, dès lors qu'il regroupe en son sein des spécialistes des deux régions.

Le SGB est toujours investi du pouvoir de dresser la carte géologique. La régionalisation n'y a rien changé. Le SGB pourrait réaliser une carte uniforme en collaboration avec les régions en optant soit pour une des deux échelles, soit pour une échelle plus grande. Le but poursuivi est d'atteindre une uniformité, au moins à l'échelle de l'État belge. À l'heure actuelle le SGB attend que les deux régions aient terminé leur cartographie pour rechercher la base minimum qui pourra être utilisée pour refaire une carte fédérale. Une fois que cela sera fait, le Service géologique de Belgique pourra dresser une carte de l'État fédéral à un coût minime. Ces éléments doivent être mis en concordance avec les exigences européennes.

#### 5.6. Remarque d'un membre (25 juin 1998)

Ce problème d'échelle des cartes — réalisation très détaillée ou plus synthétique — fait partie du jeu traditionnel des cartes, tant géologiques que géographiques. On ne peut pas avoir, pour toute l'Europe, les mêmes standards et les mêmes échelles. C'est aussi l'héritage du passé.

*5.7. Audition de M. Possemiers, directeur général de l'administration «Qualité et sécurité» et de M. Paepe, géologue en chef, directeur du Service Géologique de Belgique (25 juin 1998)*

Les régions flamande et wallonne font toutes deux usage des données qui sont disponibles au Service géologique. Les données géologiques ont un caractère statique. Elles n'évoluent pas dans le temps. Les constatations faites à l'occasion d'un forage réalisé, par exemple, en 1899 restent d'actualité aujourd'hui. Cette documentation ne se perd donc pas et revêt par là un caractère intemporel. Le SGB tient toutes ces informations à la disposition des régions, qui peuvent les utiliser à toutes fins qu'elles jugeront utiles.

#### 5.8. Remarque d'un membre (25 juin 1998)

La collecte des données est restée une compétence fédérale et le SGB dispose aujourd'hui de toutes les données. L'exploitation du sous-sol relève cependant de la compétence des régions. Une certaine forme d'exploitation risquerait de mettre en péril les informations fédérales ou d'en affecter l'exactitude en cas de manque de circulation de l'information.

*5.9. Audition de M. Possemiers, directeur général de l'administration «Qualité et sécurité» et de M. Paepe, géologue en chef, directeur du Service Géologique de Belgique (25 juin 1998)*

M. Possemiers affirme que, jusqu'à ce jour, il n'y a eu aucun problème. Il n'existe à l'heure actuelle

Belgische Geologische Dienst, omdat zij ter plekke de specialisten van de twee regio's tezamen hebben.

De BGD bezit nog steeds de bevoegdheid voor het opmaken van de geologische kaart. De regionalisering heeft dat niet veranderd. In samenwerking met de regio's kunnen zij best een uniforme kaart opmaken door te kiezen voor één van beide schalen of voor een grotere schaal. Het is de bedoeling om tenminste een uniformiteit voor de Belgische staat te bereiken. Momenteel wacht de BGD tot de twee gewesten hun kartografie hebben beëindigd om dan een minimumbasis te zoeken die gebruikt kan worden om terug een federale kaart te maken. Eens dat gebeurd is, zal de Belgische Geologische Dienst op een minimumkostbasis een kaart maken voor de federale staat. Deze elementen moeten in overeenstemming gebracht worden met de Europese vereisten.

#### 5.6. Opmerking van een lid (25 juni 1998)

Dat probleem van de schaal van de kaarten — zeer gedetailleerde of meer synthetische weergave — maakt traditioneel deel uit van het spel der kaarten, zowel de geologische als de geografische. Men kan onmogelijk voor gans Europa dezelfde standaarden en schalen hebben. Dat is ook een erfenis uit het verleden.

*5.7. Hoorzitting met de heren Possemiers, Directeur-generaal van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid en Paepe, Hoofdgeoloog-directeur bij de Belgische Geologische Dienst (25 juni 1998)*

Het Vlaamse en het Waalse Gewest maken beide gebruik van de gegevens die op de geologische dienst beschikbaar zijn. Een gegeven over geologie is iets statisch. Het evolueert niet in de tijd. De bevinding die werd gemaakt uit een boring die bv. in 1899 uitgevoerd werd, is even actueel vandaag. Die documentatie gaat dus niet verloren en is niet tijdgebonden. De BGD houdt al die informatie ter beschikking van de gewesten voor alle doeleinden die ze nodig achten.

#### 5.8. Opmerking van een lid (25 juni 1998)

Het verzamelen van gegevens is federaal gebleven en de BGD beschikt vandaag over alle gegevens. De exploitatie van de ondergrond, echter, is gewestelijk. Door een bepaalde vorm van exploitatie zou de federale informatie in het gedrang kunnen komen of eventueel foutief worden, bij gebrek aan doorstroming van informatie.

*5.9. Hoorzitting met de heren Possemiers, Directeur-generaal van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid en Paepe, Hoofdgeoloog-directeur bij de Belgische Geologische Dienst (25 juni 1998)*

De heer Possemiers verklaart dat er tot hier toe geen probleem is geweest. Er bestaan momenteel geen

aucun accord de coopération, mais la collaboration est optimale.

Il y a actuellement une excellente coordination entre les régions demandeuses des informations du SGB, d'une part, et le Service géologique même, d'autre part. Peut-être faudra-t-il penser, à terme, à renforcer encore la coordination entre les autorités fédérales et régionales.

#### 5.10. Remarque d'un membre

Un membre remarque que, en fait, il n'y a pas eu de problème jusqu'à présent. MM. Possemiers et Paepe plaident clairement pour le maintien en commun de la matière, sur base des différents aspects.

#### 5.11. Discussion finale (19 mars 1999)

##### 5.11.1. Observations de M. Coenraets

La demande de la Communauté flamande consiste à régionaliser ce service en partant du constat que les régions sont compétentes en matière de richesses naturelles.

À cet égard, selon le point de vue du service juridique du ministère fédéral des Affaires économiques, on devrait faire attention parce que «Le potentiel intellectuel du service composé de plusieurs entités intellectuelles individuelles ne peut être réparti suivant les régions».

La remarque est assez pertinente, car ce service est extrêmement spécialisé. Faut-il le morceler et diviser, ainsi, ses forces? La suggestion qui avait été faite pour le service des explosifs était de trouver des modalités aux termes d'un accord de coopération. La formule utilisée pour le service des explosifs pourrait également bien fonctionner ici.

D'une manière générale, par rapport à tous ces services qui sont extrêmement pointus et composés d'un petit nombre de personnes intervenant dans des matières partiellement régionalisées, le plus sage serait de trouver un accord de coopération global. Il faudrait regrouper tous ces petits services dans un seul accord de coopération et définir les modalités de fonctionnement d'une manière cohérente. C'est une problématique assez récurrente dans la fonction publique fédérale.

##### 5.11.2. Discussion

Certains membres estiment que la proposition de M. Coenraets est une meilleure solution que celle qui a été trop souvent retenue par le passé, à savoir faire une exception à la répartition des compétences pour permettre la survie d'une institution relativement petite, impossible à scinder. Par le passé, on a préféré

samenwerkingsakkoorden, maar de samenwerking is optimaal.

Voorlopig is er een zeer goede coördinatie tussen de regio's die gegevens komen zoeken op de BGD en de geologische dienst zelf. Misschien dient er op termijn te worden gedacht aan een nog grotere coördinatie tussen federale en regionale overheden.

#### 5.10. Opmerking van een lid

Een lid merkt op dat er tot hier toe in feite geen probleem is. De heren Possemiers en Paepe pleiten duidelijk voor het gezamenlijk houden gelet op de verschillende aspecten.

#### 5.11. Eindbespreking (19 maart 1999)

##### 5.11.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Vlaamse Gemeenschap vraagt een regionalisering van deze dienst en gaat uit van de vaststelling dat de gewesten bevoegd zijn voor de natuurlijke rijkdommen.

De juridische dienst van het federale ministerie van Economische Zaken is in dit verband evenwel de mening toegedaan dat men voorzichtig moet zijn: «Het intellectueel potentieel van de dienst bestaat uit een aantal personen die elk hun eigen vakgebied hebben en kan dus niet over de gewesten verdeeld worden.»

De opmerking is terecht aangezien de dienst een zeer gespecialiseerde dienst is. Moeten de bevoegdheden ervan worden versnipperd en opgedeeld? Voor de dienst explosieven was voorgesteld een regeling te treffen in een samenwerkingsakkoord. De formule die in aanmerking werd genomen voor de dienst explosieven, zou hier ook goed kunnen werken.

In het algemeen kan gesteld worden dat de verstandigste oplossing is voor al die diensten die vrij gespecialiseerd zijn en zijn samengesteld uit een klein aantal personeelsleden die in gedeeltelijk geregionaliseerde aangelegenheden optreden, een algemeen samenwerkingsakkoord te sluiten. Voor al die kleine diensten zou een globaal samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten waarin de nadere werking ervan op coherente wijze wordt bepaald. Dit is een vaak terugkerende problematiek in federale overheidsdiensten.

##### 5.11.2. Bespreking

Sommige leden zijn van oordeel dat het voorstel van de heer Coenraets een betere oplossing is dan de oplossing waarvoor men in het verleden al te vaak heeft gekozen, namelijk een uitzondering op de bevoegdheden te maken om te proberen een relatief kleine instelling te laten overleven, omdat ze niet

ne pas régionaliser ou communautariser, la compétence, mais c'était une erreur. Il vaut mieux ne pas transférer les institutions mais conclure un accord de coopération visant à faire cogérer l'institution concernée par les trois régions ou les deux communautés. On garantit ainsi la continuité, tout en conservant la richesse des données et des expériences du passé ainsi que le savoir-faire intellectuel. Pareil système a plutôt mauvaise réputation en Belgique, du fait que ces accords de coopération contiennent un trop grand nombre de possibilités de blocage. Une partie peut bloquer toute la mécanique. L'intervenant propose d'essayer d'aboutir à un seul accord de coopération afin d'assurer la pérennité de toutes les petites entités spécialisées telles que le Service géologique de Belgique, et de valoriser leurs connaissances et leur expérience. La pratique a prouvé à suffisance que la solution généralement retenue par le passé n'est pas la bonne. C'est pourquoi l'institution ne doit pas subsister en tant qu'institution fédérale. Il faut plutôt trouver une solution nouvelle, une institution qui ne serait ni fédérale, ni régionale, ni communautaire. Il doit ressortir de ses statuts qu'il s'agit d'une institution gérée conjointement par diverses instances.

Comme il ne s'agit plus d'une compétence fédérale, les intervenants considèrent cependant que l'intervention du fédéral ne se justifie plus. Les régions peuvent conclure un accord de coopération relatif à la gestion de cette institution et à son financement.

Enfin, les mêmes soulignent qu'ils ne partagent pas la thèse défendue par la Communauté flamande. Le Service géologique de Belgique ne doit pas être scindé; il doit subsister en tant que tout, mais en étant placé sous la compétence des régions.

Un des membres qui défend cette thèse souligne que l'on a affaire ici à une donnée évolutive. Nombre de compétences ont été transférées en 1988, mais on s'est souvent heurté au même problème, à savoir que certaines institutions avaient une activité tellement limitée que leur survie aurait été compromise par une scission. La solution que l'on a imaginée en 1988 pour sortir de l'ornière consistait à maintenir ces institutions dans le giron du pouvoir fédéral. Comme les problèmes qui existaient il y a dix ans sont toujours actuels, il convient de doter ces institutions d'un nouveau statut, d'en faire une espèce d'institution autonome qui serait en quelque sorte une émanation des trois régions ou des deux communautés. La solution imaginée en 1988 revêtait un caractère provisoire, parce que l'on ne parvenait pas à résoudre le problème lié à l'échelle limitée de certaines institutions.

M. Coenraets remarque que, dans ce scénario, il faut donner une personnalité juridique autonome à ce

gesplitst kan worden. In het verleden koos men ervoor de bevoegdheid niet te regionaliseren of te communautariseren en dat was verkeerd. Het is beter, zonder de instellingen over te hevelen, een samenwerkingsakkoord te sluiten waardoor de drie gewesten of de twee gemeenschappen de instelling samen kunnen beheren. Op die manier worden de continuïteit, de rijkdom aan gegevens en ervaring uit het verleden en de intellectuele knowhow bewaard. Een dergelijk systeem heeft in België een relatief slechte reputatie, maar dat heeft te maken met het feit dat er in dergelijke samenwerkingsakkoorden te veel blokkeringsmogelijkheden zijn ingebouwd. Eén partij kan dan de hele zaak blokkeren. Het lid stelt voor te streven naar één samenwerkingsakkoord om al de kleine, gespecialiseerde entiteiten — zoals de Belgisch Geologische Dienst — te laten voortbestaan en hun kennis en ervaring voldoende te valoriseren. De praktijk heeft voldoende bewezen dat de oplossing van het verleden niet de goede is. Vandaar dat de instelling niet als federale instelling moet blijven bestaan maar dat men iets nieuws zal moeten vinden; een instelling die noch federaal, noch regionaal, noch gemeenschappelijk is. Uit het statuut moet blijken dat het om een instelling gaat die op een gezamenlijke manier beheerd wordt door diverse instanties.

Deze leden zijn echter van oordeel dat, vermits er geen federale bevoegdheid meer is, er ook geen federale tussenkomst meer moet zijn. De gewesten kunnen een samenwerkingsakkoord sluiten voor het runnen van deze instelling en voor de financiering ervan.

Tenslotte benadrukken deze leden dat zij het niet eens zijn met wat door de Vlaamse Gemeenschap naar voren wordt gebracht. De Belgische Geologische Dienst moet niet gesplitst worden; het geheel moet onder de bevoegdheid van de gewesten worden gebracht.

Een van de leden die deze stelling verdedigt, wijst erop dat men hier te maken heeft met een evolutief gegeven. In 1988 werden een heleboel bevoegdheden overgedragen, maar vaak botste men op het probleem dat een of andere instelling zo een beperkte activiteit had dat de opsplitsing ervan haar leefbaarheid in het gedrang zou hebben gebracht. De oplossing die men daarvoor in 1988 heeft bedacht, bestond erin die instellingen gewoon federaal te houden. Omdat de problemen die 10 jaar geleden bestonden, zich nog steeds voordoen, moet men voor deze instellingen een nieuw statuut uitwerken, er een soort autonome instelling van maken, die bestaat als een soort emanatie van de drie regio's of de twee gemeenschappen. De oplossing van 1988 was tijdelijk bedoeld, omdat men het probleem van de beperkte schaal van sommige instellingen niet opgelost kreeg.

De heer Coenraets merkt op dat in dit scenario die dienst een autonome rechtspersoonlijkheid moet krij-

service, comme la Communauté française et la Région wallonne avec l'«établissement», à une certaine époque.

Un autre membre réplique que la Communauté flamande demande que les aspects régionaux du travail du service géologique de la Belgique soient transférées. Elle n'exige pas que la totalité du Service Géologique de Belgique soit transférée.

Plusieurs membres considèrent que le Service géologique de Belgique doit être maintenu comme organisme fédéral, mais qu'il faut associer les régions à sa gestion par un accord de coopération. Ils soulignent que le pouvoir fédéral a parfois aussi besoin — pour l'exercice de certaines de ses compétences — de données géologiques (par exemple pour l'implantation d'une nouvelle centrale nucléaire ou pour l'armée). C'est la raison pour laquelle le pouvoir fédéral doit rester associé à la gestion de ce service en tant que partenaire à part entière.

L'un des membres qui défendent la première thèse fait observer que rien n'empêche le pouvoir fédéral d'avoir, au sein de cette entité autonome, un représentant qui ait accès à toutes les données. Il pourra ainsi, en cas de besoin, disposer de toutes les données, mais ne devra pas intervenir politiquement dans le processus décisionnel. Pour l'intervenant, le pouvoir fédéral peut avoir un accès illimité aux données.

Un autre membre remarque qu'on vient d'acquérir une compétence supplémentaire sur 2 000 km<sup>2</sup> de plateau continental par le vote d'un accord international de la Commission des Affaires étrangères du Sénat. Faut-il créer un service géologique (fédéral) séparé pour le plateau continental?

M. Coenraets remarque qu'on pourrait mettre en liaison le point 5 et le point 7 concernant le plateau continental de la Belgique, dans la mesure où la régionalisation qui est proposée par le ministère de la Communauté flamande est justifiée en grande partie par le fait que la compétence de ce service géologique de Belgique au niveau fédéral ne se justifie plus, dès lors que ce plateau continental devrait être transféré à la Région flamande. En fait, le point de vue au nord du pays est de se demander pourquoi finalement ce service est encore fédéral, puisque la gestion de la plate-forme continentale doit revenir à la Région flamande et que, dès lors, il n'y a plus de raison que ce service géologique de Belgique ait encore une attache au niveau fédéral.

#### 5.12. Conclusions de la commission

La commission s'accorde à dire qu'en raison des avantages d'échelle, il est souhaitable que le Service géologique de Belgique ne soit pas scindé. Elle

gen zoals indertijd «l'établissement» voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

Een ander lid antwoordt dat de Vlaamse Gemeenschap vraagt dat de gewestelijke aspecten van het werk van de Belgische Geologische Dienst zouden worden overgedragen. Zij heeft het niet over de Belgische Geologische Dienst in zijn geheel.

Verscheidene leden zijn van oordeel dat de Belgische Geologische Dienst als federale instelling moet behouden blijven maar dat de gewesten via een samenwerkingsakkoord bij het beheer van deze dienst moeten worden betrokken. Zij wijzen erop dat de federale overheid — voor het uitoefenen van bepaalde van haar bevoegdheden — ook soms nood heeft aan geologische gegevens (bijvoorbeeld bij het planten van een nieuwe kerncentrale of voor het leger). Vandaar dat de federale overheid als gelijkwaardige partner bij het beheer van deze dienst moet betrokken blijven.

Eén van de leden die de eerste stelling verdedigt, merkt op dat niets de federale overheid belet om in die autonome entiteit een vertegenwoordiger te hebben die toegang heeft tot alle gegevens. Zo kan het federale niveau in geval van nood over alle gegevens beschikken, maar moet ze niet beleidsmatig interveniëren in de besluitvorming. Voor hem mag de federale overheid onbeperkt toegang krijgen tot de gegevens.

Een ander lid merkt op dat men onlangs door een stemming van een internationaal akkoord in de commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden van de Senaat een bijkomende bevoegdheid heeft verworven over 2 000 km<sup>2</sup> op het continentaal plateau. Moet er een afzonderlijke (federale) geologische dienst worden opgericht voor het continentaal plat?

De heer Coenraets merkt op dat men punt 5 en punt 7 betreffende het Belgisch continentaal plat aan elkaar zou kunnen koppelen voor zover de regionalisering die door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt voorgesteld, grotendeels verantwoord wordt door het feit dat de bevoegdheid van de Belgische Geologische Dienst op federaal niveau niet langer te rechtvaardigen is omdat dit continentaal plat zou moeten worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest. In het Noorden van het land vraagt men zich immers af waarom die dienst eigenlijk nog federaal is aangezien het beheer van het continentaal plat toekomt aan het Vlaamse Gewest en er derhalve geen reden meer is om de Belgische Geologische Dienst aan het federale niveau te linken.

#### 5.12. Besluit van de commissie

De commissie is het erover eens dat het omwille van schaalvoordelen wenselijk is dat de Belgische Geologische Dienst niet wordt opgesplitst. Er wordt dan

propose dès lors de conclure un accord de coopération. Certains membres considèrent que l'accord de coopération doit être conclu entre le pouvoir fédéral et les régions; d'autres estiment que, les richesses naturelles étant de compétence régionale, cet accord doit être conclu entre les régions.

### **6. L'administration des Mines**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa premier, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980**

(Les régions sont compétentes pour:)

En ce qui concerne l'économie:

5<sup>o</sup> les richesses naturelles.

*6.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences,*

L'administration des Mines est restée fédérale. Elle est encore compétente pour la sécurité dans les mines, minières et carrières, ainsi que pour l'industrie sidérurgique et métallurgique. L'administration des Mines n'a pas non plus transféré aux régions la surveillance de la distribution publique de gaz, malgré la régionalisation.

Entretemps, l'administration des Mines est devenue la section Sécurité de l'administration «Qualité et sécurité» du ministère des Affaires économiques.

Dans la situation actuelle, tant l'administration fédérale que régionale traitent des matières similaires avec du personnel insuffisant.

Le personnel régionalisé de l'administration des Mines, au sein duquel se trouvent des ingénieurs, peut utilement être transféré à l'administration de l'Économie où, surtout dans la section «Richesses naturelles», il existe un besoin de personnel expérimenté connaissant bien l'industrie extractive.

*6.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration des Services généraux — Service juridique (lettre du 25 avril 1997)*

Faisant suite à la loi de réformes institutionnelles, le personnel de l'administration des Mines a été scindé en deux et les agents nécessaires pour effectuer toutes les compétences régionales ont été transférés aux régions. C'est le cas notamment en ce qui concerne la surveillance de la distribution du gaz.

ook voorgesteld een samenwerkingsakkoord te sluiten. Sommige leden van de commissie zijn van oordeel dat dit samenwerkingsakkoord moet gesloten worden tussen de federale overheid en de gewesten; andere commissieleden zijn van oordeel dat, aangezien de natuurlijke rijkdommen een gewestelijke aangelegenheid zijn, dit samenwerkingsakkoord tussen de gewesten moet worden gesloten.

### **6. De administratie van het Mijnwezen**

**Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

Wat de economie betreft:

5<sup>o</sup> De natuurlijke rijkdommen.

*6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling,*

De administratie van het Mijnwezen is federaal gebleven. Het Mijnwezen is nog bevoegd voor de veiligheid in mijnen, graverijen en groeven evenals de ijzer- en staalnijverheid. Ondanks de regionalisering heeft het Mijnwezen zijn toezicht op de openbare gasdistributie nog niet overgedragen aan de gewesten.

Ondertussen werd de administratie van het Mijnwezen omgevormd tot de afdeling Veiligheid van het bestuur Kwaliteit en Veiligheid van het ministerie van Economische Zaken.

In de huidige toestand behandelt de federale als de gewestelijke administratie met ontoereikend personeelsbestand gelijksoortige materie.

Het geregionaliseerde personeel van de administratie van het Mijnwezen, waaronder zich ingenieurs bevinden, kan nuttig ingeschakeld worden in de administratie Economie waar vooral bij de afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie behoefte bestaat aan ervaren personeel dat de extractieve nijverheid goed kent.

*6.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Algemene Diensten — Juridische Afdeling (25 april 1997)*

Ten gevolge van de wet op de hervorming der instellingen is het personeelsbestand van de administratie van het Mijnwezen in tweeën gesplitst en is het personeel dat nodig is voor de uitoefening van alle gewestbevoegdheden overgedragen naar de gewesten. Dat is onder meer het geval wat betreft het toezicht op de gasvoorziening.

Les compétences en matière de police interne relative à la protection du travail sont restées à l'administration fédérale.

*6.3. Point de vue du ministre de l'Emploi et du Travail (lettre du 16 mai 1997)*

Pour ce qui est des compétences de l'administration de la Qualité et de la Sécurité — ancienne administration des Mines —, dans le domaine de la protection du travail, un protocole a été conclu entre les hauts fonctionnaires des administrations concernées sur la délimitation des compétences suite à une décision du Conseil des ministres du 30 juillet 1993.

Aucun accord n'a encore été conclu concernant les moyens (budget et personnel).

*6.4. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne l'administration des Mines, on peut se référer aux observations formulées à propos du transfert aux régions des compétences en matière de police interne.

*6.5. Discussion finale (19 mars 1999)*

*6.5.1. Observations de M. Coenraets*

Le problème est plus ou moins réglé en ce sens que le ministère des Affaires économiques a fait savoir le 25 avril 1997 qu'en réalité, le personnel de cette administration avait été scindé en deux groupes et que les agents avaient été répartis entre les régions, à l'exception des compétences en matière de police interne relatives à la protection du travail qui sont restées à l'administration fédérale. On rejoint ici la problématique de la police interne et externe des établissements classés. C'était réglé dans une administration qui a été grandement régionalisée. Il subsiste un petit noyau d'inspecteurs du travail qui s'occupent de cette problématique mais qui pourrait faire l'objet d'un transfert aux régions.

*6.5.2. Discussion*

La commission renvoie à la discussion à ce sujet, à la section 1. Environnement et politique de l'eau, point de discussion 1. Police interne des entreprises.

Un commissaire trouve un peu fort que l'on ait à présent transféré au secteur de la sécurité et de la police interne des personnes qui étaient précédemment affectées aux mines. S'agissait-il de leur faire faire autre chose? En fait, on aurait dû transférer ces gens, non seulement parce qu'ils s'occupent des richesses naturelles, mais aussi parce que les secteurs nationaux sont scindés depuis longtemps. Ce qui s'est maintenant passé, c'est qu'on a maintenu leurs services au niveau national et qu'on leur a fait faire autre chose.

De federale diensten zijn bevoegd gebleven voor de interne politie met betrekking tot de arbeidsbescherming.

*6.3. Standpunt van de minister van Tewerkstelling en Arbeid (16 mei 1997)*

Wat de bevoegdheden van de administratie van Veiligheid en Kwaliteit — de vroegere administratie van het Mijnwezen —, m.b.t. de arbeidsbescherming betreft, werd naar aanleiding van een beslissing van de Ministerraad van 30 juli 1993 tussen hoge ambtenaren van de betrokken administraties een protocol over de bevoegdheidsafbakening afgesloten.

Afspraken m.b.t. de middelen (budgettair en personeel) werden nog niet gemaakt.

*6.4. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Wat de administratie van het Mijnwezen betreft, kan verwezen worden naar de opmerkingen die gemaakt zijn in verband met de overdracht van de bevoegdheden inzake interne politie.

*6.5. Eindbespreking (19 maart 1999)*

*6.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het probleem is min of meer geregeld door het ministerie van Economische Zaken dat op 25 april 1997 heeft meegedeeld dat het personeel van die administratie in werkelijkheid gesplitst werd in twee groepen en dat de ambtenaren verdeeld werden over de gewesten, met uitzondering van de bevoegdheden inzake interne politie betreffende de arbeidsbescherming, die federaal gebleven zijn. Hier komt men bij de problematiek van de interne politie en de externe politie in bepaalde bedrijven. Dit werd geregeld in een administratie die grotendeels geregionaliseerd is. Er blijft een kleine kern arbeidsinspecteurs over die zich over die problematiek buigen, maar die aan de gewesten zou kunnen worden overgedragen.

*6.5.2. Bespreking*

De commissie verwijst naar de bespreking hierover in afdeling 1. Leefmilieu en waterbeleid, discussiepunt 1. Interne politie van de bedrijven.

Een lid merkt op dat hij het wat ver gezocht vindt dat men mensen die vroeger bij het mijnwezen ondergebracht waren, nu heeft overgeheveld naar de sector van de veiligheid en interne politie. Is dat gebeurd om hen iets anders te laten doen? Eigenlijk had men al deze mensen moeten overhevelen, niet alleen omdat zij zich bezighouden met de natuurlijke rijkdommen, maar ook omdat de nationale sectoren allang zijn opgesplitst. Wat nu is gebeurd, is dat men hun diensten federaal heeft gehouden en dat men hen wat anders heeft laten doen.



## 7. *Le plateau continental de la Belgique*

### 7.1. *Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'attribution à la Région flamande des compétences relatives au plateau continental avait été promise en 1980 lors des discussions du projet de LSRI et en 1984 dans une lettre du premier ministre au président de l'Exécutif flamand.

Il est nécessaire que l'autorité fédérale tienne enfin ses engagements de 1980 et 1984. L'exploitation sur le plateau continental a en effet une influence sur l'érosion de la côte flamande et sur la recherche géologique.

La région doit également avoir voix au chapitre lorsque la délimitation du plateau continental est évoquée avec les Pays-bas et la France. Enfin, la région doit rester maître des autres richesses naturelles (pétrole et gaz) qui peuvent être présentes sur le plateau continental. Pour cela, la région doit être compétente pour toute recherche géologique, en particulier la recherche du sous-sol profond, actuellement entre les mains de l'administration des Mines et du Service géologique de Belgique.

#### *Proposition :*

Remplacer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, premier alinéa, 5<sup>o</sup>, par ce qui suit :

«5<sup>o</sup> les richesses naturelles, la géologie et la délimitation du plateau continental».

### 7.2. *Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration Qualité et Sécurité (24 avril 1997)*

La délimitation du plateau continental relève de la compétence fédérale. Le plateau est la continuation sous la mer du territoire du Royaume et n'appartient donc pas uniquement à la région frontalière.

### 7.3. *Discussion finale (19 mars 1999)*

#### 7.3.1. *Observations de M. Coenraets*

Ce point doit être lu dans la foulée du point 5. Il s'agit en effet d'une demande émanant du ministère de la Communauté flamande qui fait référence à des promesses tenues ou non tenues en 1980 et 1984 relativement à l'exploitation du plateau continental. Le paragraphe suivant va un peu plus loin. Il est demandé que la Région flamande puisse avoir voix au chapitre sans autre précision lorsque la délimitation du plateau continental est évoquée avec les Pays-Bas et la France.

On peut se demander si la Région flamande ne souhaite pas être associée à l'autorité fédérale lorsque

## 7. *Het continentaal plat van België*

### 7.1. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De toekenning van bevoegdheden inzake het Continentaal Plat aan het Vlaamse Gewest werd beloofd bij de bespreking van het ontwerp van BWHI van 1980 en in een brief van de eerste minister aan de voorzitter van de Vlaamse Executieve (1984).

Het is nodig dat de federale overheid de toezeggingen uit 1980 en 1984 eindelijk nakomt. De ontginningen op het Continentaal Plat hebben immers invloed op de erosie van de Vlaamse kust en op het geologisch onderzoek.

Het gewest moet ook stem hebben als de begrenzing van het Continentaal Plat met Nederland en Frankrijk ter sprake komt. Tot slot moet het gewest meester blijven van de andere natuurlijke rijkdommen (aardolie en gas) die mogelijk op het Continentaal Plat aanwezig zijn. Daartoe moet het gewest bevoegd zijn voor alle geologisch onderzoek, inzonderheid onderzoek van diepe ondergrond, dat nu in handen is van de administratie van het Mijnwezen en de Belgische Geologische Dienst.

#### *Voorstel :*

Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5<sup>o</sup>, wordt vervangen als volgt :

«5<sup>o</sup> de natuurlijke rijkdommen, de geologie en de afbakening van het Continentaal Plat».

### 7.2. *Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Kwaliteit en Veiligheid (24 april 1997)*

De afbakening van het Continentaal Plat is een federale bevoegdheid: het is de onderzeese voortzetting van het grondgebied van het Rijk en behoort dus niet alleen tot het aangrenzende gewest.

### 7.3. *Eindbespreking (19 maart 1999)*

#### 7.3.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

Dit punt sluit aan op punt 5. Het gaat immers om een verzoek van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, die verwijst naar in 1980 en 1984 al dan niet ingeloste beloften betreffende de exploitatie van het Continentaal Plat. De volgende paragraaf gaat iets verder. Er wordt gevraagd dat het Vlaamse Gewest eveneens een stem zou hebben zonder verdere precisering, wanneer de afbakening van het Continentaal Plat in overleg met Nederland en Frankrijk ter sprake komt.

Men kan zich afvragen of het Vlaamse Gewest niet, samen met de federale overheid, met de buurlanden

celle-ci négocie avec les pays limitrophes un traité de délimitation de son territoire. C'est en tout cas en ce sens qu'il faut comprendre l'expression «Avoir voix au chapitre» traduite en néerlandais par «stem hebben».

Cette question présente deux aspects, à savoir l'exploitation du plateau continental et l'association de la Région flamande à la négociation d'un traité avec les pays limitrophes, les Pays-Bas et la France.

### 7.3.2. Discussion

Un membre s'oppose à la deuxième demande de la Communauté flamande qui est, de plus, sans objet. En effet, la commission des Affaires étrangères du Sénat a approuvé récemment la nouvelle délimitation du plateau continental par un accord conclu avec la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.

Un autre membre considère que la question de la Région flamande n'est pas bien formulée. La question exacte à poser est celle de savoir si la Région flamande pourrait également exercer ses compétences régionales sur le plateau continental. Il s'agit alors de l'environnement et de richesses naturelles. Le pouvoir fédéral reste compétent pour les aspects qui concernent les matières fédérales. Il n'est toutefois pas pensable que le pouvoir fédéral se voie soudain conférer des compétences régionales sur le plateau continental. Il en est pourtant ainsi aujourd'hui. Il serait logique que les compétences régionales de la Région flamande se prolongent sur le plateau continental.

Enfin, l'intervenant précise que dans le passé, la discussion était due en grande partie au fait que le financement des matières régionales était basé sur la superficie des régions. Ce n'est plus le cas depuis la loi de financement. La présence du plateau continental aurait entraîné soudain un agrandissement substantiel de la Région flamande ainsi qu'une majoration correspondante du financement. Cette époque est révolue. La raison de perpétuer cette dispute a également disparu.

M. Coenraets informe la commission de l'existence d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et la Région flamande au sujet du dragage de l'Escaut. Dans le cadre du respect de la convention d'Oslo, un accord de coopération a été conclu entre l'autorité fédérale et la Région flamande pour assumer précisément le respect des engagements pris par la Belgique. On peut néanmoins se poser la question de savoir s'il ne serait pas plus rationnel que la Région flamande prenne en charge l'ensemble de ces obligations plutôt que de laisser l'État fédéral assumer sur une petite partie de territoire des tâches tout à fait identiques à celles de la région flamande.

wil onderhandelen over een verdrag tot afbakening van zijn grondgebied. Dat is in ieder geval de betekenis die men moet geven aan de woorden «stem hebben».

Dit probleem heeft twee aspecten, namelijk de exploitatie van het Continentaal Plat en het betrekken van het Vlaamse Gewest bij de onderhandelingen over een verdrag met de buurlanden Nederland en Frankrijk.

### 7.3.2. Bespreking

Een lid kant zich tegen het tweede verzoek van de Vlaamse Gemeenschap, dat daarenboven geen zin heeft. De commissie Buitenlandse Aangelegenheden van de Senaat heeft zeer recent immers de nieuwe afbakening van het Continentaal Plat goedgekeurd via een overeenkomst die gesloten werd met Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland.

Een ander lid is van oordeel dat de vraag van het Vlaams Gewest niet goed gesteld is. De juiste vraag die gesteld dient te worden is of het Vlaams Gewest zijn gewestelijke bevoegdheden ook zou kunnen uitoefenen op het Continentaal Plat. Het gaat dan om het leefmilieu en natuurlijke rijkdommen. De federale overheid blijft wel bevoegd voor die aspecten die onder de federale aangelegenheden vallen. Het kan echter niet dat de federale overheid op het Continentaal Plat plots gewestelijke bevoegdheden krijgt. Dat is nochtans de huidige situatie. Het zou logisch zijn moesten de gewestelijke bevoegdheden van het Vlaams Gewest doorlopen op het Continentaal Plat.

Tenslotte verduidelijkt het lid dat een groot stuk van de discussie in het verleden voortkwam uit het feit dat de financiering van de gewestelijke materies gebaseerd was op de oppervlakte van de gewesten. Dat is niet langer het geval sinds de financieringswet. Het Continentaal Plat had er toen voor gezorgd dat het Vlaams Gewest opeens veel groter zou geweest zijn en daarvoor ook zou betaald worden. Dit is voorbij. De reden om dit dispuut te laten voortbestaan is eveneens voorbij.

De heer Coenraets informeert de commissie over het bestaan van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest over de uitbagging van de Schelde. Met het oog op de naleving van het Verdrag van Oslo werd tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest een samenwerkingsakkoord gesloten om de verbintenissen na te leven die België is aangegaan. Men kan zich niettemin afvragen of het niet rationeler zou zijn dat het Vlaamse Gewest die verbintenissen in hun geheel voor zijn rekening neemt in plaats van de federale Staat voor een klein deel van het grondgebied verantwoordelijk te laten zijn voor taken die in niets verschillen van die van het Vlaamse Gewest.

Un autre membre suggère de dire que la Région flamande est responsable de l'exploitation et de tout ce qui se passe sur le plateau continental. Celui-ci fait partie de la région. Il est donc normal que le gouvernement flamand et le Parlement flamand assument toutes les responsabilités et exercent toutes les compétences y afférentes.

Certains membres estiment que la Région flamande devrait également pouvoir exercer ses compétences régionales sur le Plateau continental.

### **8. Le commerce extérieur**

#### **Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980**

(Les régions sont compétentes pour:)

En ce qui concerne l'économie

3<sup>o</sup> La politique des débouchés et des exportations, sans préjudice de la compétence fédérale:

a) d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement;

b) de mener une politique de coordination et de coopération;

c) de mener une politique de promotion en concertation avec les régions et, par souci d'efficacité maximale, de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, avec une ou plusieurs régions.

#### **A. Analyse générale**

«L'Arrangement en matière de coordination des activités du commerce extérieur entre l'État et les régions» du 9 octobre 1990 ainsi que «l'Arrangement pour le transfert d'attachés commerciaux nationaux aux Régions» du 30 juin 1991 ont été abrogés par «l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations» du 17 juin 1994 (*Moniteur belge* du 26.10.94).

*1. Audition de M. Servotte, directeur général de l'Office belge du Commerce extérieur (10 juillet 1998)*

Depuis la régionalisation des compétences en matière de commerce extérieur, un homme d'affaires étranger qui souhaite établir des relations commerciales avec la Belgique doit s'adresser à l'ambassade de Belgique dans le pays en question, qui communique la

Een ander lid suggereert te stellen dat het Vlaams Gewest verantwoordelijk is voor de exploitatie en voor alles wat gebeurt op het Continentaal Plat. Het maakt deel uit van het gewest. Het is bijgevolg normaal dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarover draagt en uitoefent.

Een aantal leden zijn van oordeel dat het Vlaamse Gewest zijn gewestelijke bevoegdheden ook moet kunnen uitoefenen op het Continentaal Plat.

### **8. Buitenlandse handel**

#### **Artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

Wat de economie betreft:

3<sup>o</sup> Het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid om:

a) waarborgen te verstrekken tegen export-, import- en investeringsrisico's;

b) een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren;

c) een beleid van bevordering te voeren in overleg met de gewesten en, met het oog op een maximale efficiëntie, bij voorkeur via in artikel 92bis, § 1, bedoelde samenwerkingsakkoorden met één of meer gewesten.

#### **A. Algemene analyse**

De afspraak betreffende de coördinatie van de activiteiten inzake buitenlandse handel tussen de Staat en de gewesten van 9 oktober 1990 en de afspraak met betrekking tot de overdracht van nationale handelsattachés aan de gewesten van 30 juni 1991 zijn opgeheven door het «samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie» (*Belgisch Staatsblad* van 26 oktober 1994).

*1. Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)*

Sinds de buitenlandse handel tot de bevoegdheden van de gewesten behoort, moet een buitenlands zakenman die handelsbetrekkingen met België wil aanknopen zich wenden tot de Belgische ambassade van zijn land, die zijn verzoek doorzendt aan de han-

demande aux attachés commerciaux des trois régions. Il n'existe plus d'attachés commerciaux fédéraux.

L'OBCE, organisme fédéral, dispose de trois types de compétences :

1° une compétence d'information (gestion de la banque de données centrale en matière d'opportunités d'affaires, adjudications, législation, réglementation);

2° une compétence de promotion, après concertation avec les instances régionales, et de préférence, en collaboration avec celles-ci;

3° une compétence de coordination.

Dans l'accord de coopération du 17 juin 1994, six articles visent spécifiquement la coopération entre l'OBCE et les régions. Quelques articles sont bien appliqués, d'autres posent des problèmes (voir *infra*).

En bref, le texte de l'accord de coopération est susceptible d'améliorations et d'innovations. Mais il faut aussi mettre l'accent sur la nécessité d'un changement de mentalités. On constate trop souvent une tendance des attachés commerciaux à réserver les informations et propositions commerciales à la région qu'ils représentent. Or, en matière de commerce extérieur, la décision finale appartient à l'homme d'affaire étranger. Il faut lui faciliter les choses pour l'attirer et le convaincre. Il est donc de l'intérêt de tous que ces hommes d'affaires étrangers aient la certitude que leur demande sera communiquée à l'ensemble du potentiel exportateur de la Belgique. Les attachés commerciaux ne font pas assez prévaloir cet intérêt général des entreprises belges.

M. Servotte souhaite attirer l'attention sur l'évolution accélérée des données du problème du commerce. Un effort de réflexion serait souhaitable, dans le but de mieux se profiler sur les marchés extérieurs. Il faut tenir compte de trois tendances récentes :

1° le développement des technologies dans le domaine de l'information, en particulier « Internet », sur lequel on trouve énormément d'informations et qui devient de plus en plus un office international du commerce extérieur;

2° l'internationalisation croissante des entreprises, y compris des PME: la plupart des entreprises qui exportent concluent des accords de collaboration, partenariat, joint-venture avec des collègues étrangers. Cela signifie que souvent, les entreprises disposent déjà d'un réseau pour résoudre une partie de leurs problèmes;

3° l'eupéanisation: même si la Communauté européenne n'est pas *expressis verbis* compétente en matière de commerce extérieur, elle lance de plus en plus de programmes de promotion de l'expansion économique. Tant les organismes régionaux que

delsattachés van de drie gewesten. Er zijn geen federale handelsattachés meer.

De Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel is een federale instelling, die drie taken heeft :

1° een informatietaak (beheer van een centrale gegevensbank met betrekking tot zakenvoorstellen, aanbestedingen, en wet- en regelgeving);

2° een promotietaak in overleg en bij voorkeur in samenwerking met de gewestelijke instanties;

3° een coördinatietaak.

Zes artikelen uit het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 gaan specifiek over de samenwerking tussen de BDBH en de gewesten. Sommige bepalingen worden goed toegepast, andere vormen een probleem (zie *infra*).

Kortom, de tekst van het samenwerkingsakkoord kan verbeterd en bijgewerkt worden. Er moet echter ook benadrukt worden dat een mentaliteitswijziging nodig is. Te vaak stellen we vast dat de handelsattachés hun informatie en handelsvoorstellen uitsluitend doorspelen aan het gewest waartoe ze behoren. Op het vlak van de buitenlandse handel is het echter de buitenlandse zakenman die de uiteindelijke beslissing moet nemen. Om hem aan te trekken en te overtuigen, moet men het hem gemakkelijk maken. Het is dan ook in ieders belang dat de buitenlandse zakenmensen ervan op aan kunnen dat hun vraag wordt meegedeeld aan alle potentiële Belgische uitvoerders. De handelsattachés hebben niet altijd oog voor het algemeen belang van de Belgische ondernemingen.

De gegevens in verband met het handelsverkeer evolueren zeer snel. Er moet worden nagedacht over manieren om zich beter te profileren op de buitenlandse markten. Daarbij moet rekening worden gehouden met drie recente tendensen :

1° de ontwikkeling van nieuwe informatietechnologieën, vooral dan Internet, waar enorm veel gegevens te vinden zijn en dat steeds meer een internationale dienst voor de buitenlandse handel wordt;

2° de toenemende internationalisering van de ondernemingen, met inbegrip van de KMO's: de meeste exportondernemingen gaan samenwerkings- of partnerschapsakkoorden of joint ventures aan met buitenlandse collega's. Dat betekent vaak dat deze ondernemingen reeds beschikken over een netwerk om hun problemen gedeeltelijk op te lossen;

3° de europeanisering: de Europese Unie is weliswaar niet uitdrukkelijk bevoegd voor de buitenlandse handel maar lanceert steeds vaker programma's ter bevordering van de economische groei. Zowel de federale als de gewestelijke Belgische instellingen

fédéraux de la Belgique participent à ces programmes, mais il faudra encore davantage développer cette participation dans le futur.

*2. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

En vertu des articles 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 30, 88 et 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la promotion des exportations est une compétence partagée entre les régions et l'autorité fédérale. Il s'agit d'une compétence bien circonscrite pour toute une série d'aspects et d'une compétence mixte pour d'autres. Les difficultés surgissent lorsque l'on a affaire à des compétences mixtes.

L'accord de coopération fonctionne bien, mais des problèmes se posent cependant dans plusieurs domaines (voir *infra*).

En ce qui concerne le rôle de la Communauté européenne, plusieurs projets pilotes ont été financés en partie par la Commission européenne. Mais Export Vlaanderen estime que ce n'est pas à la Commission européenne à faire cela. La politique commerciale relève des services des États membres. Du reste, la Commission européenne est beaucoup trop éloignée des entreprises et du savoir-faire en matière de promotion des exportations.

*3. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

Le respect du contenu de l'accord de coopération État fédéral-régions est devenu une réalité objective dans l'ensemble des postes diplomatiques où est présent un représentant de la Région wallonne. Chaque article n'est pas nécessairement respecté à la lettre par les agents, qu'ils soient fédéraux ou régionaux. Il existe des méthodes d'organisation interne propres à chaque poste diplomatique. Mais cet accord offre au personnel expatrié un cadre, un modèle qui régit l'ensemble des relations quotidiennes entre les différents représentants. Il est également utilisé pour arbitrer des conflits internes.

M. Collignon a le sentiment que les diplomates ont bien compris les transferts de compétences intervenus et que la coopération entre les représentants des régions et des communautés, d'une part, et les diplomates, d'autre part, se passe bien. Les réunions de septembre qui associent communautés et régions aux rencontres permettent de faire le point, de dégager un certain nombre de difficultés qui sont parfois davantage des problèmes de type personnel, liés à la personnalité de l'un ou de l'autre, plutôt que des difficultés nécessitant des aménagements de la législation actuelle.

En pratique, les attachés économiques et commerciaux wallons travaillent dans de bonnes conditions dans les postes diplomatiques lorsqu'ils se trouvent

nemen deel aan deze programma's, maar dat moet in de toekomst nog meer het geval zijn.

*2. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

De bevoegdheid inzake Exportpromotie is overeenkomstig de artikelen 6, § 1, VI, 30, 88 en 92bis, § 1, verdeeld tussen de gewesten en de federale overheid. Voor een aantal onderdelen is de bevoegdheid goed uit elkaar gehouden, voor andere onderdelen heeft men eerder te maken met een gemengde bevoegdheid. Daar waar de bevoegdheden gemengd zijn, stellen er zich problemen.

Het samenwerkingsakkoord is goed en werkzaam, maar er zijn een aantal gebieden die toch wat problemen veroorzaken (zie *infra*).

Wat de rol van de Europese Unie betreft, zijn er een aantal pilootprojecten geweest, die gedeeltelijk zijn gefinancierd door de Europese Commissie. Maar de houding van Export Vlaanderen is dat de Europese Commissie dat niet moet doen. Handelspolitiek is voor de diensten van de Lid-Staten. Voor het overige staat de Europese Commissie veel te ver van de bedrijven en van de know how van de exportpromotie.

*3. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

In alle diplomatieke posten waar er een vertegenwoordiger van het Waalse Gewest is, wordt het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten op objectieve wijze nageleefd. Elk artikel wordt niet letterlijk nageleefd door de ambtenaren van de federale Staat of van de gewesten. Er bestaan interne werkmethode die eigen zijn aan elke diplomatieke post. Maar dit akkoord biedt het personeel dat in het buitenland werkt, een kader, een model waarop alle dagelijkse betrekkingen tussen de verschillende vertegenwoordigers geënt zijn. Het wordt eveneens gebruikt om een aantal interne conflicten te beslechten.

De heer Collignon heeft de indruk dat de diplomaten de opeenvolgende overdrachten van bevoegdheden goed hebben opgevolgd en dat de samenwerking tussen vertegenwoordigers van gewesten en gemeenschappen enerzijds, en diplomaten anderzijds, goed verloopt. Op de vergaderingen in september, waar ook de gemeenschappen en de gewesten bij betrokken zijn, wordt alles op een rijtje gezet en worden een aantal problemen aangekaart; vaak gaat het om problemen van persoonlijke aard, en veel minder om moeilijkheden die nopen tot een aanpassing van de huidige wetgeving.

Wat de arbeidsomstandigheden in de diplomatieke missies betreft, is de toestand van de Waalse economische en handelsattachés die in de ambassade zelf

dans les locaux de l'ambassade. Ils sont généralement bien reconnus en tant que représentants des régions et affichent leur spécificité institutionnelle. Ils bénéficient généralement du passeport diplomatique et ils jouissent d'une indépendance et d'une autonomie dans leurs actions commerciales. L'organisation systématique de réunions de coordination à l'initiative du chef de poste porte ses fruits. La communication et la coopération se passent bien.

En ce qui concerne les relations interrégionales, l'accord de coopération est efficace et respecté loyalement. Là où un attaché économique et commercial wallon se trouve seul, il travaille sans distinction pour toute entreprise belge qui le sollicite. La réciprocité de la part des attachés économiques et commerciaux flamands et bruxellois existe aussi. M. Collignon a pu se rendre compte de la large disponibilité des attachés économiques des autres régions. Certes, de temps en temps, telle société se plaint de n'avoir pas reçu l'aide souhaitée, mais c'est marginal par rapport à un accord qui est parfaitement respecté.

La complémentarité est largement utilisée dans les postes et elle est favorisée par une relance de réunions interrégionales régulières. Sur le terrain, on constate le plus souvent une solidarité régionale face au pouvoir fédéral.

*4. Audition de Mme De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

Mme De Clercq partage la plupart des observations faites par M. Collignon.

*5. Observation du professeur Lejeune (11 mars 1999)*

Le professeur M. Lejeune pense que l'on pourrait établir, avec prudence, un parallèle entre le commerce extérieur et la coopération au développement. Il y a des compétences régionales, donc des compétences de collectivités fédérées, mais aussi des compétences et des intérêts fédéraux qui se traduisent, notamment en termes structurels, dans la création d'un organisme public, l'Office belge du commerce extérieur.

À titre d'information, le professeur Lejeune explique qu'un recours avait été exercé par le gouvernement flamand contre la loi modifiant la loi créant l'OBCE, qui portait à la fois sur la compétence de l'État fédéral à l'égard de la définition des missions de cet organisme et sur l'absence de concertation efficace en ce qui concerne l'adoption de cette législation. La Cour d'arbitrage vient de rejeter ce recours, considérant que, sur le plan de la compétence, la nouvelle loi chargeant l'Office d'une mission d'étude, de documentation, d'information et d'une politique de

travaux, bevredigend. Ze treden zonder problemen naar buiten als vertegenwoordigers van de gewesten, en in die hoedanigheid genieten ze meestal ook de nodige erkenning. De meesten hebben een diplomatiek paspoort en vervullen hun opdracht in alle onafhankelijkheid en autonomie. De coördinatievergaderingen die het hoofd van de diplomatieke missie geregeld organiseert, werpen vruchten af. Communicatie en samenwerking verlopen vlot.

Wat de betrekkingen tussen de gewesten betreft, functioneert het akkoord op doeltreffende wijze en wordt het loyaal uitgevoerd. Daar waar een Waalse economische en handelsattaché alleen is, zal hij zonder onderscheid werken voor elke Belgische onderneming die een beroep op hem doet. De wederkerigheid geldt natuurlijk ook voor de Vlaamse en Brusselse economische en handelsattachés. De heer Collignon heeft kunnen vaststellen dat de economische attachés in ruime mate beschikbaar zijn voor de andere gewesten. Soms is er wel eens een onderneming die klaagt dat ze de gevraagde hulp niet ontvangen heeft, maar dat is uitzonderlijk en het akkoord wordt bijzonder goed nageleefd.

De diplomatieke posten maken in hoge mate gebruik van deze complementariteit, een toestand die gunstig beïnvloed wordt door het herstel van de intergewestelijke vergaderingen die regelmatig gehouden worden.

*4. Hoorzitting met mevrouw De Clercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

Mevrouw De Clercq is het in grote lijnen eens met de uiteenzetting van de heer Collignon.

*5. Opmerking van professor Lejeune (11 maart 1999)*

Professor Lejeune gelooft dat tot op zekere hoogte een vergelijking kan worden gemaakt tussen buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Er zijn gewestelijke bevoegdheden, dat wil zeggen bevoegdheden van de deelgebieden, maar ook federale bevoegdheden en belangen die structureel gezien vooral tot uiting zijn gekomen in de oprichting van een publiek orgaan, de Belgische dienst voor buitenlandse handel.

Ter informatie verklaart professor Lejeune dat de Vlaamse regering een beroep heeft ingesteld tegen de wet tot wijziging van de wet tot oprichting van de BDBH. Dat beroep betrof zowel de bevoegdheid van de federale Staat om de opdrachten van dit orgaan vast te stellen als het ontbreken van efficiënt overleg betreffende de goedkeuring van deze wet. Het Arbitragehof heeft dit beroep verworpen: het oordeelt dat de nieuwe wet die de dienst belast met een studie-, documentatie- en informatieopdracht en met een promotiebeleid in samenwerking met de gewesten, de

promotion en concertation avec les régions ne dépassait pas les compétences fédérales. En ce qui concerne l'association des communautés et des régions à l'élaboration des lois, elle a estimé qu'il n'y avait pas eu de violation des procédures de concertation ou d'association exigées par la loi spéciale pour l'élaboration d'une telle loi sur l'OBCE.

#### *6. Observation d'un membre (11 mars 1999)*

Lors des auditions, tant des représentants de l'OBCE que d'Export Vlaanderen ou de l'Agence wallonne à l'exportation, il est apparu que la coordination se faisait bien, mis à part le fait qu'elle devait être mieux organisée sur le plan des statistiques, ou de la communication des informations. Il y a un désir réciproque d'améliorer encore la coordination, par exemple, pour l'organisation des missions à l'étranger.

### **B. Points en discussion**

#### *8.1. La composition des organes de gestion de l'OBCE*

##### *8.1.1. Remarque d'un membre (10 juillet 1998)*

Un membre rappelle qu'une loi a été votée il y a un an, afin de modifier la composition du conseil d'administration de l'OBCE de manière à assurer une représentation régionale au sein de ce conseil. Il demande si cette loi est appliquée et si le fonctionnement de l'OBCE s'en trouve amélioré.

##### *8.1.2. Audition de M. Servotte, directeur général de l'Office belge du commerce extérieur (10 juillet 1998)*

La composition du conseil d'administration de l'OBCE a été modifiée de façon à assurer une représentation régionale (triple équilibre: fédéral-régional; public-privé; néerlandophone-francophone). Cependant, cette loi n'a pas encore pu être appliquée, la Région flamande estimant sa représentation insuffisante dans cette nouvelle formule (24 membres, dont 12 pour les régions, c'est à dire quatre pour chaque région).

##### *8.1.3. Discussion finale*

Un membre explique que la Région flamande faisait obstacle à la constitution du conseil d'administration de l'OBCE dans l'attente de l'arrêt de la Cour d'arbitrage devant laquelle la Région flamande contestait notamment la composition des organes de l'OBCE. Cet arrêt a maintenant été rendu et a donné tort à la Région flamande. Sur le plan juridique, les problèmes sont donc résolus, mais pas sur le plan politique.

federale bevoegdheden niet overschrijdt. Wat de betrokkenheid van de gemeenschappen en gewesten bij de totstandkoming van wetten betreft, meent het Arbitragehof dat de overlegprocedures die de bijzondere wet oplegt voor een wet zoals die op de BDBH, niet zijn geschonden.

#### *6. Opmerking van een lid (11 maart 1999)*

Tijdens de hoorzittingen van de vertegenwoordigers van de BDBH van Export Vlaanderen en van l'Agence wallonne à l'exportation, is gebleken dat samenwerking wel degelijk bestaat, maar dat de organisatie op het vlak van de statistiek en van de uitwisseling van informatie efficiënter zou kunnen. Alle partijen streven ernaar om bijvoorbeeld de organisatie van de zendingen naar het buitenland beter te coördineren.

### **B. Discussiepunten**

#### *8.1. De samenstelling van de bestuursorganen van de BDBH*

##### *8.1.1. Opmerking van een lid (10 juli 1998)*

Een lid herinnert eraan dat er een jaar geleden een wet is aangenomen om de samenstelling van de raad van bestuur van de BDBH te wijzigen, zodat ook de gewesten erin vertegenwoordigd zouden zijn. Hij vraagt of deze wet wordt toegepast en of de BDBH nu beter functioneert.

##### *8.1.2. Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)*

De samenstelling van de raad van bestuur van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel is gewijzigd zodat de gewesten erin vertegenwoordigd zijn (drievoudig evenwicht: federaal-gewestelijk; openbaar-privé; Nederlandstalig-Franstalig). Deze wet is echter nog niet toegepast omdat het Vlaamse Gewest vindt dat het onvoldoende vertegenwoordigd is (de Dienst telt 24 leden, waarvan 12 vertegenwoordigers van de gewesten, dit wil zeggen vier per gewest).

##### *8.1.3. Eindbespreking*

Een lid verklaart dat het Vlaamse Gewest de samenstelling van de raad van bestuur van de BDBH tegenhoudt in afwachting van het arrest van het Arbitragehof betreffende het beroep dat het Vlaamse Gewest, onder andere over de samenstelling van de organen van de BDBH heeft ingesteld. Dit arrest is ondertussen gewezen in het nadeel van het Vlaamse Gewest. Vanuit juridisch oogpunt, zijn de problemen opgelost, doch niet op het politieke vlak.

## 8.2. Les programmes d'action de l'OBCE

**Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, article 19.1 :**

19.1. Chaque année au mois d'avril, l'autorité fédérale et les régions se concertent en vue de l'élaboration et d'un ajustement optimal de leurs plans d'action pour l'année suivante dans le respect de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et de ses travaux préparatoires.

### 8.2.1. Audition de M. Servotte, directeur général de l'Office belge du commerce extérieur (10 juillet 1998)

En vertu de l'article 19, l'autorité fédérale et les régions doivent se concerter au sujet des programmes d'action. En pratique, cette concertation a lieu presque tous les mois et les plans d'action sont publiés conjointement chaque année. Les régions ont cependant manifesté récemment une tendance à vouloir aller plus loin que ce que prévoit la loi spéciale. Elles estiment, en effet, que l'OBCE ne devrait plus s'occuper de l'action sur le marché européen, de même que sur les marchés où les régions sont déjà elles-mêmes très présentes. (La Région wallonne a cité les exemples du Canada et du Brésil, la Région flamande a évoqué l'Afrique du Sud)

L'article 20 dispose que les régions mettent leurs attachés commerciaux à la disposition de l'OBCE là où l'OBCE entreprend des actions. Cette disposition semble très bien appliquée.

### 8.2.2. Remarque d'un membre

Un membre en conclut que dans certains cas, l'OBCE peut jouer un rôle supplétif, pour autant qu'il soit informé des carences des délégués régionaux. Son rôle n'est pas facile du tout.

### 8.2.3. Audition de M. Van Houtte, directeur général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)

Serait-il préférable de limiter l'action de l'OBCE aux marchés extra-européens? Cette solution serait trop simple. Un office doit pouvoir assister les entreprises dans toutes leurs activités d'exportation. De plus, on a dit à un moment donné qu'il vaudrait mieux supprimer l'appui aux exportations intra-européennes. Le raisonnement est exact jusqu'à un certain point pour les très grandes entreprises, mais pas pour les PME. La promotion des exportations au sein de l'Union européenne continue à revêtir une grande importance.

## 8.2. De actieprogramma's van de BDBH

**Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie, artikel 19.1 :**

19.1. Ieder jaar, in de maand april, plegen de federale overheid en de gewesten overleg om hun actieprogramma's voor het volgende jaar op te stellen en optimaal op elkaar af te stemmen, met eerbiediging van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en van de voorbereidende werken daartoe.

### 8.2.1. Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)

Krachtens artikel 19 moeten de federale overheid en de gewesten overleg plegen over hun actieprogramma's. Dit overleg heeft in de praktijk bijna maandelijks plaats en de actieplannen worden elk jaar gezamenlijk bekendgemaakt. De gewesten vertonen de laatste tijd echter de neiging om de bepalingen van de bijzondere wet te overschrijden. Zij vinden immers dat de BDBH zich niet meer moet bekommeren om de Europese markt noch om andere markten waar de gewesten reeds zeer actief optreden. (Het Waalse Gewest verwijst bijvoorbeeld naar Canada en Brazilië, het Vlaamse Gewest naar Zuid-Afrika).

Artikel 20 bepaalt dat de gewesten hun handelsattachés ter beschikking stellen van de BDBH op de plaatsen waar deze dienst acties onderneemt. Deze bepaling wordt goed toegepast.

### 8.2.2. Opmerking van een lid

Een lid besluit hieruit dat de BDBH in sommige gevallen een aanvullende rol kan spelen, als hij tenminste weet waar de gewestelijke attachés tekort schieten. Die opdracht is niet bepaald eenvoudig.

### 8.2.3. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)

Zou het beter zijn dat de BDBH alleen maar op de markten buiten Europa optreedt? Dat zou een té eenvoudige oplossing zijn. Een dienst moet al zijn bedrijven kunnen bijstaan in al zijn exportactiviteiten. Bovendien is er op een bepaald ogenblik gesteld dat de exportondersteuning binnen Europa beter zou worden afgebouwd. Deze redenering is tot op zekere hoogte juist voor de zeer grote bedrijven, maar niet voor de KMO's. Exportbevordering binnen de Europese Unie heeft nog steeds veel belang.



*8.2.4. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

L'idée d'un partage territorial entre l'Union européenne qui serait réservée aux régions, et les postes plus lointains qui relèveraient de l'OBCE ou d'une action commune, est intellectuellement intéressante. Elle pourrait se justifier par la difficulté de faire comprendre la structure juridique belge dans les pays lointains. Toutefois, les choses ne semblent pas évoluer en ce sens.

*8.2.5. Observation d'un membre (30 octobre 1998)*

Dans le prolongement de ce qui a déjà été dit (voy. la répartition des tâches entre régions et OBCE), un membre se demande encore s'il ne conviendrait pas d'opérer une distinction entre les missions à accomplir dans la Communauté européenne, d'une part, et la grande exportation mondiale, d'autre part. L'union économique et monétaire est de plus en plus une réalité, elle peut être assimilée à une sorte de marché intérieur. Les collaborations entre les régions et l'OBCE ne devraient-elles pas dès lors être de nature différente, d'autant plus que la Communauté accomplit elle-même des missions dans le cadre de la grande exportation ? Le membre rappelle que le directeur de l'OBCE a émis le souhait d'une meilleure coordination entre l'Union européenne, les États et les régions, dans ce genre de mission hors union économique et monétaire.

*8.2.6. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

M. Collignon reconnaît qu'il s'agit de missions de nature tout à fait différente. En Europe, les attachés économiques et commerciaux se préoccupent peu de problèmes politiques. Ils s'adressent directement aux entreprises. Dans les pays lointains, la mission des attachés économiques et commerciaux consiste aussi à expliquer les particularités de la Belgique et à mettre en valeur son image. Les attachés deviennent alors aussi les représentants des gouvernements de la communauté et de la région.

*8.2.7. Audition de Mme De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

Les tâches de l'OBCE doivent être redéfinies. L'OBCE a des moyens, du personnel et dispose d'une grande expertise, mais c'est une boîte vide parce que ses tâches n'ont pas été redéfinies. L'OBCE peut devenir un bureau de « consulting » des trois régions sur le plan des procédures internationales, juridiques et commerciales, et sur le plan des bases de données, mais pas comme il l'était auparavant. Toutes les opportunités de marché pour lesquelles on s'adressait à l'OBCE autrefois, peuvent maintenant être trouvées

*8.2.4. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

Een geografische opdeling waarbij de gewesten bevoegd zouden zijn voor de Europese Unie, en de BDBH of een gemeenschappelijke dienst voor de meer afgelegen landen, is een interessante optie. Een dergelijke opdeling is verdedigbaar omdat de complexe juridische structuur van ons land zo moeilijk uit te leggen is in verre landen. Het ziet er echter niet naar uit dat deze opdeling er komt.

*8.2.5. Opmerking van een lid (30 oktober 1998)*

Een lid pikt in op wat reeds gezegd is (zie de taakverdeling tussen de gewesten en de BDBH) en vraagt zich af of er geen onderscheid moet worden gemaakt tussen de opdrachten binnen de Europese Unie enerzijds, en de export op wereldvlak anderzijds. De economische en monetaire unie wordt steeds meer een feit en ontwikkelt zich tot een soort interne markt. Moet de samenwerking tussen de gewesten en de BDBH dan niet op een andere leest worden geschoeid, ook al omdat de Europese Unie bepaalde taken op zich neemt voor de export op wereldvlak ? Het lid herinnert eraan dat de directeur van de BDBH voor dit soort opdrachten buiten de economische en monetaire unie aandringt op een betere samenwerking tussen de Europese Unie, de staten en de regio's.

*8.2.6. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

De heer Collignon geeft toe dat het om een heel ander soort opdrachten gaat. In Europa houden de economische en de handelsattachés zich weinig bezig met politieke problemen. Ze richten zich rechtstreeks tot de ondernemingen. In verre landen moeten de economische en de handelsattachés aan hun gesprekspartners de eigenheid van België uitleggen en het imago van ons land aan de man of de vrouw brengen. De attachés worden dan eigenlijk vertegenwoordigers van de gemeenschaps- en de gewestregeringen.

*8.2.7. Hoorzitting met mevrouw De Clercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

De taken van de BDBH moeten opnieuw omschreven worden. Middelen, personeel en deskundigheid zijn volop aanwezig, en toch is de BDBH een lege doos, precies omdat niet duidelijk is welke opdracht de dienst nu heeft. De BDBH kan een consultancybureau worden voor de drie gewesten op het vlak van internationale procedures inzake recht en handel en op het vlak van gegevensbanken, maar dan niet zoals dat vroeger gebeurde. Om de mogelijkheden van een bepaalde markt te kennen, richtte men zich vroeger

en un quart d'heure au moyen d'Internet. Le potentiel de l'OBCE doit donc être consacré à autre chose.

### 8.3. Les banques de données du OBCE

*Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, articles 15 et 17:*

*Art. 15.1. L'Office belge du commerce extérieur (OBCE), responsable de la collecte, du traitement et de la diffusion de données et d'informations sur les marchés extérieurs, met gratuitement et de manière directe à la disposition des régions un fichier central de données et d'informations sur les marchés étrangers (législations commerciales, règlements douaniers, normes, statistiques commerciales, propositions d'affaires, adjudications, grands projets, etc.) ainsi que ses autres fichiers. Toute modification qui a des implications quant à l'alimentation et la connexion directe des régions, fera l'objet d'une concertation.*

*Art. 15.2. Les régions approvisionnent régulièrement et de façon structurée, par l'intermédiaire de leurs attachés économiques et commerciaux, la banque de données visée à l'article 15.1.*

*Art. 15.3. L'OBCE répond aux questions qui lui sont directement posées par les fédérations et les entreprises concernant le fichier central de données et d'informations visé à l'article 15.1, avec information aux régions.*

*Art. 17. Les régions apportent leur concours à la mise à jour d'un fichier des exportateurs de l'OBCE.*

#### 8.3.1. Audition de M. Servotte, directeur général de l'Office belge du Commerce extérieur (10 juillet 1998)

L'article 15 prévoit que l'OBCE établit un fichier central de données sur les marchés étrangers. En vertu de l'alinéa 2, cette base de données doit être approvisionnée régulièrement par les régions. En pratique, cette disposition n'est pas, ou rarement, appliquée. Certains attachés collaborent, mais la plupart ne fournissent pas la moindre information. En fait, c'est une question de personnes et de mentalités. On constate que les services commerciaux qui fonctionnent bien sont ceux où le chef de mission, les diplomates et les attachés forment une équipe, se rencontrent régulièrement et exposent leurs problèmes et leurs objectifs. C'est seulement ainsi que l'on peut espérer une contribution positive aux bases de données.

tot de BDBH, maar dankzij Internet is dat soort informatie de dag van vandaag in een handomdraai beschikbaar. Het potentieel van de BDBH moet dus anders worden benut.

### 8.3. De gegevensbestanden van de BDBH

*Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie, artikelen 15 en 17:*

*Art. 15.1. De Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (BDBH), verantwoordelijk voor het verzamelen, het behandelen en de spreiding van gegevens en informatie over de buitenlandse markten stelt een centraal gegevens- en informatiebestand over de buitenlandse markten (handelswetgevingen, douanereglementeringen, normen, handelsstatistieken, zakenvoorstellen, aanbestedingen, grote projecten, en dergelijke) en zijn andere bestanden op een rechtstreekse en kosteloze wijze toegankelijk voor de gewesten. Over elke wijziging die een weerslag heeft op het invoeren in de bestanden en op de rechtstreekse aansluiting van de gewesten, moet overleg gepleegd worden.*

*Art. 15.2. De gewesten voeden geregeld en op een gestructureerde manier, door toedoen van hun economische en handelsattachés, de gegevensbank waarvan sprake in artikel 15.1.*

*Art. 15.3. De BDBH beantwoordt de rechtstreeks aan hem gestelde vragen van federaties en bedrijven over het in artikel 15.1 bedoelde centraal gegevens- en informatiebestand, met kennisgeving aan de gewesten.*

*Art. 17. De gewesten verlenen hun medewerking aan het bijwerken van een exporteursbestand van de BDBH.*

#### 8.3.1. Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)

Artikel 15 bepaalt dat de BDBH een centrale gegevensbestand opbouwt over de buitenlandse markten. Krachtens het tweede lid moeten de gewesten deze gegevensbank op geregelde tijdstippen aanvullen. Deze bepaling wordt in de praktijk niet of zelden toegepast. Sommige attachés werken wel mee maar de meesten brengen geen informatie aan. Het is in feite een kwestie van personen, mentaliteit. Een handelsdienst kan alleen goed werken als het hoofd van de zending, de diplomaten en de attachés een team vormen, waarbij ze elkaar geregeld ontmoeten en spreken over hun problemen en doelstellingen. Alleen zo kunnen ze een positieve bijdrage leveren tot de databank.

L'article 17 prévoit que les régions apportent leur concours à la mise à jour d'un fichier des exportateurs de l'OBCE. Se pose ici le même problème que pour l'article 15: certains bureaux provinciaux collaborent en communiquant les cas de faillite, l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché ou la mise sur le marché de nouveaux produits par telle entreprise, mais d'autres bureaux ne fournissent pas d'informations à l'OBCE. Or, il est logique d'avoir un fichier central des exportateurs pour toute la Belgique, car ce fichier est avant tout un instrument de travail pour les hommes d'affaires étrangers qui désirent savoir qui fait quoi en Belgique.

*8.3.2. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

Selon l'accord de coopération, ces fichiers sont fédéraux et tenus à la disposition des régions. Dans le cadre de son propre plan politique, Export Vlaanderen élabore son propre système d'information interne, afin d'accroître son efficacité en matière de transparence et «sharing» (échange d'informations). Les informations relatives aux exportations des entreprises sont certes disponibles auprès de l'OBCE. Export Vlaanderen peut demander ces données au cas par cas mais ne peut obtenir la table de conversion. Il s'ensuit qu'Export Vlaanderen doit collecter à nouveau toutes les données auprès des entreprises et les insérer elle-même dans son propre système.

*8.3.3. Observation d'un membre (13 juillet 1998)*

Un membre constate qu'il ressort des auditions tenues jusqu'à présent, qu'il existe surtout des problèmes en ce qui concerne les banques de données. L'OBCE se plaint de ce que les banques de données ne sont pas alimentées par les attachés commerciaux et Export Vlaanderen se plaint de ce que les données dont dispose l'OBCE ne sont pas suffisamment utilisables par Export Vlaanderen. C'est là un problème qu'on peut facilement résoudre en pratique, à moins qu'on ne veuille pas transmettre mutuellement les informations pour des raisons de concurrence.

*8.3.4. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

D'après M. Van Houtte, le problème ne réside pas dans le fait d'alimenter la base de données mais se situe plutôt au niveau du temps nécessaire à l'encodage des données. Les services régionaux sont invités, par le truchement des centres régionaux, à transmettre des données (changements d'adresse, noms des nouveaux exportateurs, etc.) qui sont enregistrées et dont les services régionaux peuvent obtenir des fiches. La banque de données est également alimentée sur la base des propositions commerciales provenant de l'étranger. Ces données sont fournies par le réseau des attachés commerciaux. Certains attachés commerciaux éprouvent de réelles difficultés qui tiennent au

Artikel 17 bepaalt dat de gewesten hun medewerking verlenen aan het bijwerken van een exporteursbestand van de BDBH. Hier rijst hetzelfde probleem als voor artikel 15: sommige provinciale bureaus werken mee door faillissementen en de komst van nieuwe ondernemingen of producten op de markt mee te delen, maar andere bureaus verschaffen hoegenaamd geen informatie aan de BDBH. Uiteraard dient het centrale exporteursbestand op heel België te slaan, aangezien het een werkinstrument is voor buitenlandse zakenmensen die willen weten wie wat produceert in België.

*8.3.2. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

De informatiebestanden van de BDBH zijn, volgens het samenwerkingsakkoord, federaal en staan ter beschikking van de gewesten. Binnen het eigen beleidsplan van Export Vlaanderen wordt een een bedrijfsintern informatiesysteem uitgewerkt, dat de efficiëntie van Export Vlaanderen moet verhogen ingevolge transparantie en «sharing» (delen van informatie). De informatie over de export van bedrijven is beschikbaar bij de BDBH. Export Vlaanderen kan geval per geval die gegevens opvragen, maar ze krijgt niet de conversietabel. Het gevolg is dat Export Vlaanderen opnieuw alle gegevens moet verzamelen bij de bedrijven en zelf in het eigen systeem invoeren.

*8.3.3. Opmerking van een lid (13 juli 1998)*

Een lid stelt vast dat uit de twee hoorzittingen blijkt dat er vooral problemen zijn met de gegevensbanken. De BDBH beklagt er zich over dat de handelsattachés niet genoeg informatie doorspelen, terwijl Export Vlaanderen vindt dat de gegevens van de BDBH onvoldoende beschikbaar zijn. Dit probleem is makkelijk op te lossen in de praktijk, tenzij men natuurlijk informatie wil achterhouden om met de andere diensten te concurreren.

*8.3.4. Standpunt van de heer Van Houtte (13 juli 1998)*

Volgens de heer Van Houtte is er geen probleem van voeding van de databank, maar wél een tijdsprobleem om de gegevens te coderen. De gewestelijke diensten wordt gevraagd vanuit de centra in de gewesten gegevens door te geven (adreswijzigingen, namen van nieuwe exporteurs, enz.) Dat wordt geregistreerd en de gewestelijke diensten kunnen daarvan dan fiches krijgen. Tevens is er de voeding van de databank met handelsvoorstellen uit het buitenland. Dit materiaal wordt geleverd door het netwerk van handelsattachés. Sommige handelsattachés hebben daar echte problemen mee omdat de BDBH vraagt om deze gegevens gecodeerd door te geven. De omzetting van

fait que l'OBCE leur demande de transmettre ces données sous forme codée. La transposition d'une proposition commerciale en proposition commerciale codée prend énormément de temps. Les attachés commerciaux ne disposent pas de ce temps ou ont la sensation de ne pas utiliser leur temps utilement en se consacrant à cette tâche. S'ils pouvaient transmettre les propositions commerciales sous forme non codée à l'OBCE, il y aurait plus aucun problème.

*8.3.5. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

Les banques de données de l'OBCE présentent un grand intérêt pour la région wallonne. Elle est utilisée et alimentée dans la mesure du possible. En tout cas, l'instruction a été donnée d'une franche collaboration avec l'OBCE.

*8.3.6. Conclusions de la commission*

La commission déduit de ce qui précède qu'il n'y a pas de problème fondamental. Il s'agit d'un problème d'alimentation des banques de données, c'est-à-dire une question d'application loyale de l'accord de coopération.

*8.4. Les règlements*

*8.4.1. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

La compétence en matière de réglementations relève de l'autorité fédérale. Les règlements en matière d'import-export sont tenus à jour et interprétés par l'OBCE, et des avis sont donnés aux entreprises sur cette base. En pratique, l'entreprise s'adresse à un centre d'exportation d'Export Vlaanderen. Les demandes ayant trait aux réglementations en matière d'import-export sont transmises à l'OBCE qui vérifie ses informations auprès du chef de poste. Ce dernier demande à l'attaché commercial d'y répondre. La réponse de l'attaché commercial refait alors le même chemin en sens inverse jusqu'à l'OBCE, qui transmet la réponse aux entreprises avec copie au centre d'exportation d'Export Vlaanderen. La valeur ajoutée de cette filière réside dans le fait que l'OBCE possède en son sein un corps de juristes qui peuvent décortiquer les demandes de ce type. L'objectif en 1993 était de maintenir l'OBCE comme une sorte de centre spécialisé pour les trois régions.

M. Van Houtte estime que la procédure gagnerait en efficacité et en transparence pour les entreprises si les juristes étaient régionalisés mais que la banque de données contenant les réglementations en matière d'import-export reste centralisée, et que les avis fournis soient stockés dans une banque de données commune, consultable par les trois régions.

een handelsvoorstel naar een gecodeerd handelsvoorstel vergt veel tijd. Die tijd hebben de handelsattachés niet of voelen zij niet altijd als nuttig besteed aan. Indien ze de handelsvoorstellen ongecodeerd aan de BDBH zouden mogen overmaken, zou er geen enkel probleem meer zijn.

*8.3.5. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

De informatiebestanden van de BDBH zijn erg interessant voor het Waalse Gewest, dat ze in de mate van het mogelijke gebruikt en aanvult. Er is in ieder geval opdracht gegeven collegiaal samen te werken met de BDBH.

*8.3.6. Besluit van de commissie*

De commissie leidt uit het voorgaande af dat er geen fundamenteel probleem bestaat. Het gaat om het probleem van hoe de gegevensbanken gevoed worden, het is met andere woorden een kwestie van loyale uitvoering van het samenwerkingsakkoord.

*8.4. De reglementeringen*

*8.4.1. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

De bevoegdheid inzake reglementeringen behoort tot de federale overheid. De invoer- en uitvoerreglementeringen worden door de BDBH bijgehouden en geïnterpreteerd en er wordt advies verstrekt aan de bedrijven op basis van deze regelgeving. In de praktijk richt een bedrijf zich tot een exportcentrum van Export Vlaanderen. De vragen om reglementeringen over in- en uitvoer worden aan de BDBH overgemaakt. De BDBH checkt haar informatie bij het posthoofd. Deze laatste vraagt aan de handelsattaché om daarop antwoord te geven. Het antwoord van de handelsattaché doet dan dezelfde weg terug tot bij de BDBH, die dan het antwoord geeft aan de bedrijven met een kopie voor het exportcentrum van Export Vlaanderen. De toegevoegde waarde van deze ronde is dat er binnen de BDBH een korps van juristen aanwezig is dat dergelijke vragen kan ontleden. De bedoeling in 1993 was dat de BDBH zou behouden blijven als een soort kenniscentrum voor de drie gewesten.

De heer Van Houtte meent dat het de efficiëntie en de transparantie voor de bedrijven zou ten goede komen wanneer een aantal juristen toch zou worden geregionaliseerd, maar dat de databank met invoer- en uitvoerreglementeringen centraal wordt gehouden en dat de adviezen die worden verstrekt in een gemeenschappelijke databank worden opgeslagen, consulteerbaar voor de drie gewesten.

Ce sont les régions qui sont chargées également d'assurer le suivi des réglementations en matière d'import-export et des modifications qui y sont apportées, ce qui veut dire qu'à l'heure actuelle, ce sont elles qui doivent veiller à ce qu'au niveau fédéral, l'OBCE soit en possession des réglementations et à ce que toutes les demandes émanant des entreprises reçoivent une réponse.

Un autre problème se situe au niveau du contentieux commercial: la demande est introduite auprès d'un centre d'exportation, transmise à l'OBCE qui demande des précisions au chef de poste. Le chef de poste transmet généralement la demande au représentant économique, lequel examine l'affaire, prend contact avec les parties et émet un avis à l'attention du chef de poste. La réponse parvient à l'entreprise par l'intermédiaire de l'OBCE.

#### 8.4.2. *Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

Pour les attachés économiques et commerciaux, l'important est la connaissance du marché. Avec l'OBCE, la concertation semble bonne. Elle existe dès la conception et la préparation des programmes d'actions sur le terrain. L'OBCE doit conserver une fonction de banque de données en ce qui concerne les normes, les tarifs et les caractéristiques des marchés. Il ne paraît pas inconvenant que cette fonction puisse s'accompagner de conseils juridiques. Dans l'esprit de M. Collignon, une petite cellule juridique à l'OBCE sert, en quelque sorte, de centre de guidance pour les informations relatives aux normes et aux tarifs de marchés déterminés.

#### 8.4.3. *Discussion finale*

Un membre souligne que les positions semblent un peu contradictoires. M. Van Houtte juge préférable de transférer aux régions les juristes de l'OBCE, alors que M. Collignon pense que cette cellule juridique de l'OBCE a de l'intérêt.

Un autre membre se réfère aux observations de Mme Declerck, représentant la Région de Bruxelles-Capitale, reprises dans la section relative aux programmes d'action de l'OBCE. Elle disait que les choses changeaient énormément. On trouve des informations avec plus de facilité qu'avant, notamment grâce à Internet. Le membre pense donc qu'il faudrait redéfinir les tâches de l'OBCE, sa fonction de centre d'information étant un peu dépassée par Internet. L'instrument est bon mais peut-être doit-on redéfinir ses fonctions. Il conviendrait peut-être, dès lors, de moins rechercher des informations factuelles, disponibles sur Internet, mais de renforcer la cellule «connaissance réglementaire».

Le premier membre remarque que, si les juristes étaient transférés aux régions mais que la banque de données contenant les règlements en matière

Ook voor het verzamelen van de in- en uitvoerreglementeringen en de wijzigingen ervan zijn de gewesten verantwoordelijk en dit heeft voor gevolg dat zij momenteel ervoor moeten zorgen dat de federale BDBH de reglementeringen heeft en dat alle vragen van de bedrijven worden beantwoord.

Een ander probleem betreft de handelsgeschillen: de vraag komt binnen bij het exportcentrum, wordt doorgegeven aan de BDBH, er wordt nadere toelichting gevraagd aan het posthoofd. Het posthoofd geeft het meestal door aan de economische vertegenwoordiger die de zaak onderzoekt, contacten legt met de partijen, het advies geeft aan het posthoofd. Via de BDBH komt het bij het bedrijf.

#### 8.4.2. *Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

Voor de economische en de handelsattachés is de kennis van de markt doorslaggevend. De samenwerking met de BDBH op dat vlak is goed en begint reeds bij de uitbouw en de voorbereiding van de actieprogramma's ter plaatse. De BDBH moet een gegevensbank blijven inzake normen, tarieven en specifieke kenmerken van de diverse markten. Daar zou ook juridisch advies kunnen bijkomen. Volgens de heer Collignon kan een kleine juridische cel in de BDBH informatie verstrekken over normen en tarieven op bepaalde markten.

#### 8.4.3. *Eindbespreking*

Een lid merkt op dat de standpunten enigszins tegenstrijdig zijn. De heer Van Houtte acht het beter de juristen van de BDBH naar de gewesten over te hevelen terwijl de heer Collignon van mening is dat deze juridische cel van de BDHB haar belang heeft.

Een ander lid verwijst naar de opmerkingen van mevrouw Declerck, vertegenwoordiger van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, die vermeld zijn in de afdeling met betrekking tot de actieprogramma's van de BDBH. Zij heeft gezegd dat de zaken sterk aan het veranderen zijn. Men vindt met veel meer gemak dan vroeger informatie, met name dankzij het Internet. Het lid denkt dus dat men de taken van de BDBH zou moeten herbepalen, aangezien zijn rol als informatiecentrum een beetje achterhaald is door het Internet. Het instrument is goed maar misschien moet men zijn functies opnieuw bepalen. Men moet dus misschien niet zozeer op zoek gaan naar feitenmateriaal dat op het Internet beschikbaar is, maar zich sterker richten op de cel «kennis van de reglementering».

Indien de juristen aan de gewesten worden overgedragen terwijl de gegevensbank met reglementering inzake in- en uitvoer gecentraliseerd blijft en de advie-

d'import-export restait centralisée et les avis stockés dans une banque de données commune consultable par les trois régions, on ne toucherait pas à proprement parler à une compétence.

#### 8.4.4. Conclusion de la commission

Il s'agit vraiment de modalités d'organisation du travail qui ne touchent pas à la structure même des compétences de l'OBCE.

#### 8.5. Questions spécifiques et non spécifiques

**Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, articles 9.4 et 9.5 :**

*Art. 9.4. Les questions spécifiques adressées localement au poste sont transmises à l'attaché économique et commercial concerné. Lorsqu'aucun attaché économique et commercial n'y est désigné, ces questions spécifiques sont adressées directement au service régional du commerce extérieur.*

*Art. 9.5. Les questions non spécifiques adressées localement au poste sont transmises à l'OBCE ainsi qu'à tous les attachés économiques et commerciaux relevant du poste.*

*Lorsqu'aucun attaché économique et commercial n'y est désigné, ces questions non spécifiques sont diffusées sans délai par l'OBCE auprès des régions.*

8.5.1. *Audition de M. Servotte, directeur-général de l'Office belge du Commerce extérieur (10 juillet 1998)*

L'article 9 fait une distinction entre «questions spécifiques» (article 9.4) et «questions non spécifiques» (article 9.5), les secondes devant être transmises à l'OBCE. Nul ne sait précisément ce que recouvrent ces concepts. Il en résulte que l'OBCE ne reçoit pratiquement plus de questions, ni des postes, ni des attachés, ceux-ci considérant toutes les questions qu'ils enregistrent à l'étranger comme «spécifiques». Le texte doit être amélioré pour que le concept de questions «non spécifiques» ne soit plus synonyme de coquille vide.

#### 8.5.2. Conclusions de la commission

La commission propose de clarifier la distinction entre «questions spécifiques» et «questions non spécifiques» à l'article 9 de l'accord de coopération.

zen opgeslagen worden in een gemeenschappelijke gegevensbank die door de drie gewesten geconsulteerd kan worden, raakt men volgens het eerste lid in feite niet aan een bevoegdheid.

#### 8.4.4. Besluit van de commissie

Het gaat in werkelijkheid om de organisatieregels van het werk die de bevoegdheidsstructuur zelf van de BDBH niet aantasten.

#### 8.5. Specifieke en niet-specifieke vragen

**Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussende federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie, artikelen 9.4 en 9.5 :**

*Art. 9.4. De specifieke vragen die ter plaatse aan de zending worden gericht, worden overgemaakt aan de betrokken economische en handelsattaché. In die zendingen waar geen enkele economisch en handelsattaché werd aangeduid, worden deze specifieke vragen rechtstreeks overgemaakt aan de gewestelijke diensten van buitenlandse handel.*

*Art. 9.5. De niet-specifieke vragen die ter plaatse aan de zending worden gericht, worden overgemaakt aan de BDBH en aan alle economische en handelsattachés die van de zending afhangen.*

*Op die zendingen waar er geen enkele economische en handelsattaché werd aangeduid, worden deze niet-specifieke vragen doorgezonden naar de BDBH die deze zonder verwijl verspreidt onder de gewesten.*

8.5.1. *Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)*

Artikel 9 maakt een onderscheid tussen «specifieke vragen» (artikel 9.4) en «niet-specifieke vragen» (artikel 9.5). Alleen die laatste moeten worden doorgezonden aan de BDBH. Wat dit onderscheid precies inhoudt, weet niemand. Het resultaat is in elk geval dat de BDBH bijna geen vragen meer krijgt, noch van de zendingen, noch van de attachés omdat die alle vragen uit het buitenland als «specifiek» beschouwen. De tekst moet worden aangepast zodat het concept «niet-specifieke vragen» niet langer een lege doos is.

#### 8.5.2. Besluit van de commissie

De commissie stelt voor het onderscheid tussen «specifieke vragen» en «niet-specifieke vragen» in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord te verduidelijken.

## 8.6. Les statistiques

### 8.6.1. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)

Les statistiques sont tenues par l'ICN (Institut des comptes nationaux) qui transmet les données à l'Office des statistiques à Luxembourg. Les données ainsi réunies permettent de répondre à bon nombre de questions émanant des entreprises. Tant l'OBCE que les services régionaux utilisent ces chiffres. Export Vlaanderen a engagé son propre statisticien, qui a, entre autres, pour mission d'inférer, des chiffres sur les importations et exportations, de nouvelles opportunités et possibilités d'actions. M. Van Houtte n'a pas le sentiment que cet engagement soit contraire à l'accord de coopération. Export Vlaanderen ne fournit aucune statistique aux entreprises; les demandes en ce sens sont transmises à l'OBCE.

### 8.6.2. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'il n'y a pas véritablement de problèmes en ce qui concerne la fourniture de statistiques.

## 8.7. La compétence en matière de promotion

### 8.7.1. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)

Pour Export Vlaanderen, la régionalisation des attachés commerciaux s'est avérée une bonne chose. Aujourd'hui, Export Vlaanderen dispose d'un réseau opérationnel composé d'agents qualifiés, qui travaillent également selon des procédures offrant un gage de qualité.

Par ailleurs, on dénombre, dans divers pays, d'autres services, organisations, etc., qui interviennent dans le domaine de la promotion des exportations. Il existe diverses chambres de commerce très dynamiques en la matière. Comme chacune de ces chambres est confrontée à des difficultés financières, des aides leur sont octroyées par l'intermédiaire du Fonds du commerce extérieur, qui relève encore du fédéral, mais pour lequel les régions ont une compétence d'avis. L'on a toutefois constaté que cet instrument économique ne parvient à se maintenir que par le biais de subventions.

Le pouvoir fédéral a préconisé, l'année dernière, la création de nouvelles chambres de commerce mixtes dans les pays en train d'émerger sur le plan économique. La promotion des exportations relève cependant de la mission des attachés commerciaux. Pourquoi créer des instruments s'ils n'ont pas de véritable raison d'être sur le plan économique? Export Vlaanderen a ressenti cela comme une tentative de créer au niveau fédéral un réseau permettant à l'autorité fédérale de se doter des structures nécessaires pour pouvoir être active à l'étranger, parallèlement aux structures régionales. Export Vlaanderen juge que cela n'est pas nécessaire.

## 8.6. De statistieken

### 8.6.1. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)

De statistieken worden bijgehouden door het INR (Instituut der Nationale Rekeningen), dat de gegevens doorgeeft aan het Bureau voor de Statistiek in Luxemburg. Dit vormt de basis om op heel wat vragen van bedrijven te kunnen antwoorden. Zowel de BDBH als de gewestelijke diensten zijn gebruiker van deze cijfers. Export-Vlaanderen heeft een eigen statisticus aangeworven. Deze statisticus heeft onder andere als opdracht om, uit de analyse van in- en uitvoercijfers, nieuwe opportuniteiten en actiemogelijkheden te distilleren. De heer Van Houtte heeft niet het gevoel dat deze aanwerving in strijd zou zijn met het samenwerkingsakkoord. Export Vlaanderen verstrekt echter geen statistieken aan de bedrijven; dergelijke vragen worden doorgespeeld naar de BDBH.

### 8.6.2. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat er zich niet echt problemen voordoen wat het verstrekken van statistieken betreft.

## 8.7. De bevoegdheid inzake exportbevordering

### 8.7.1. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)

De overdracht van de handelsattachés naar de gewesten is voor Export Vlaanderen een zeer goede zaak gebleken. Export Vlaanderen heeft vandaag een operationeel netwerk met zeer goede mensen en deze mensen werken ook volgens procedures die kwaliteit moeten waarborgen.

Daarnaast zijn er in de verschillende landen andere diensten, organisaties, ... die optreden in het domein van de exportbevordering. Er zijn een aantal kamers van koophandel die zeer dynamisch werken. Elk van die kamers heeft financiële moeilijkheden. Zij krijgen dan ook steun via het Fonds voor Buitenlandse Handel, dat momenteel federaal is, maar de gewesten hebben terzake een adviserende bevoegdheid. Er is wel vastgesteld dat dit economisch instrument zichzelf enkel via subsidiëring kan in stand houden.

Het federale niveau heeft vorig jaar opgeroepen tot het creëren van nieuwe, gemengde kamers van koophandel in landen met opkomende economieën. De exportbevordering is echter de taak van de handelsattachés. Waarom instrumenten in het leven roepen als zij geen echte economische reden van bestaan hebben? Export Vlaanderen heeft dit ervaren als een poging om een net te creëren op het federale niveau dat aan het federale niveau ook de nodige structuren zou geven om in het buitenland actief te kunnen zijn, parallel met de gewestelijke structuren. Dat vindt Export Vlaanderen niet noodzakelijk.

### 8.7.2. *Question d'un membre (10 juillet 1998)*

Un membre demande si l'investisseur étranger a le choix de s'adresser à l'ambassade de Belgique ou directement à un attaché régional.

### 8.7.3. *Audition de M. Servotte, directeur général de l'Office belge du Commerce extérieur (10 juillet 1998)*

M. Servotte précise que l'OBCE ne s'occupe que du commerce extérieur, et non des investissements. L'attrait des investisseurs étrangers potentiels est devenu du ressort des régions. L'investisseur potentiel doit donc normalement s'adresser à chaque attaché régional. Toutefois, le système serait en train d'évoluer, car le système des trois « guichets » est peu pratique. On créerait, dans certains pays, des « points de contact » belges à l'attention des investisseurs étrangers, pour une première prise de contact, la délivrance d'informations générales sur le pays, sur sa législation sociale, etc. Ensuite, le « point de contact » renverrait l'intéressé aux attachés régionaux responsables. Ce système sera bientôt mis à l'essai dans quelques pays. Quoi qu'il en soit, cette matière n'est pas du ressort de l'OBCE.

## 8.8. *Les missions commerciales*

### 8.8.1. *Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

a) L'organisation de voyages d'affaires en groupe, de missions commerciales ou de stands communs dans des foires et salons à l'étranger est une compétence mixte et la pratique montre qu'il est difficile d'arriver à des accords. Ce sont les régions qui sont compétentes au premier chef en matière de promotion des exportations; elles élaborent des projets dans ce domaine mais ne disposent pas toujours de moyens suffisants pour mener leurs projets à bien et sont amenées par la force des choses à abandonner certaines tâches à l'autorité fédérale qui dispose, elle, des moyens budgétaires nécessaires (environ 825 millions disponibles).

b) Export Vlaanderen estime que la présence du prince constitue un atout pour les missions commerciales et qu'il convient de poursuivre dans cette voie. Mais l'organisation de ces missions donne lieu à des complications car les dates ne sont pas fixées très longtemps à l'avance et changent souvent. Cela entraîne des bouleversements dans le programme d'Export Vlaanderen qui, lui, est communiqué de longue date aux entreprises flamandes.

c) Lorsque l'OBCE prend, de son propre chef, des initiatives qui ne sont pas liées à des voyages ministériels ou princiers, les problèmes sont encore plus aigus. L'Office fédéral a par exemple l'ambition d'organiser des missions qui, dans certains cas, sont en conflit avec la politique que les régions entendent mener. Cette compétence mixte ne va pas sans susciter

### 8.7.2. *Vraag van een lid (10 juli 1998)*

Een lid vraagt of het de buitenlandse investeerders vrij staat zich tot de Belgische ambassade te richten dan wel rechtstreeks tot een gewestelijk attaché.

### 8.7.3. *Hoorzitting met de heer Servotte, directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (10 juli 1998)*

De heer Servotte verduidelijkt dat de BDBH zich enkel bezig houdt met buitenlandse handel en niet met het aantrekken van nieuwe investeringen. Dat is nu een bevoegdheid van de gewesten, en de kandidaat-investeerder richt zich dus normaal gezien tot iedere gewestelijke attaché. Met drie « loketten » werken is echter niet bepaald praktisch, en het systeem is dan ook aan het veranderen. Zo wil men in sommige landen Belgische « contactpunten » oprichten voor buitenlandse investeerders, om eerste contacten te leggen, algemene informatie te vestrekken over ons land, zijn sociale wetgeving, enz. Het « contactpunt » zou de betrokkene dan doorwijzen naar de verantwoordelijke gewestelijke attachés. Dit systeem wordt weldra uitgetest in een aantal landen. In ieder geval is de BDBH terzake niet bevoegd.

## 8.8. *De handelsmissies*

### 8.8.1. *Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

a) Het organiseren van groepszakenreizen, handelsmissies of het organiseren van groepsstanden op buitenlandse beurzen is een gemengde bevoegdheid en de praktijk leert dat het moeilijk is om tot overeenkomsten te komen. Het zijn in eerste instantie de gewesten die bevoegd zijn voor de exportbevordering en hiervoor plannen uitwerken, maar ze hebben niet altijd voldoende middelen om uit te voeren wat gewenst wordt. Wegens het gebrek aan voldoende middelen moeten bepaalde taken noodgedwongen aan de federale instantie worden overgelaten, die wél die middelen op de begroting heeft (ongeveer 825 miljoen voorhanden).

b) Export Vlaanderen is van oordeel dat de aanwezigheid van de prins een pluspunt vormt voor handelsmissies en dat ze verder moeten gevoerd worden. Maar de organisatie van deze missies geeft aanleiding tot complicaties aangezien deze data niet erg lang van tevoren worden vastgesteld, en vaak veranderen. Het actieprogramma van Export Vlaanderen, dat ook aan de Vlaamse bedrijven lang van tevoren wordt bekendgemaakt, moet daardoor worden omgegooid.

c) Daar waar de BDBH zelf initiatieven ontplooit die niet gebonden zijn aan ministeriële of prinselijke reizen, zijn de problemen nog groter. Zo heeft de federale dienst ook de ambitie om zendingen te organiseren en in een aantal gevallen is dat conflicterend met het beleid dat de gewesten wensen te voeren. Die gemengde bevoegdheid is problematisch voor de



des problèmes pour les entreprises, qui ne savent plus à quelle instance il convient de s'adresser.

#### 8.8.2. Discussion finale

Un membre estime que la plainte émise par Export Vlaanderen au point c) doit pouvoir être solutionnée par la composition des organes de l'OBCE, selon les nouvelles règles. En effet, la composition de ces organes a été modifiée en fonction d'un équilibre fédéral-régional, public-privé, néerlandophone-franco-phonie. Empêcher l'OBCE de prendre des initiatives dans des domaines relevant de la compétence des régions est un point qui relève du conseil d'administration. Puisque la Cour d'arbitrage s'est prononcée et que les membres du conseil d'administration vont pouvoir être désignés, la solution du problème est annoncée.

Un membre objecte que, actuellement aussi, le conseil d'administration de l'OBCE est composé de représentants des régions, mais cela n'a pas empêché ce genre de conflits. Avec cette nouvelle composition, les représentants des régions seront encore moins bien représentés. On n'a pas progressé sur ce point.

De manière plus générale, le membre se demande si on ne consacre pas beaucoup d'énergie à conserver un petit bout de compétence au niveau fédéral en matière de commerce extérieur, alors qu'on pourrait consacrer cette énergie à la promotion même du commerce extérieur. Ne serait-il pas plus fonctionnel d'attribuer toute la matière aux régions? Elles travailleraient ensemble si elles le jugent bon, sans qu'il s'agisse d'une coopération imposée, comme c'est le cas aujourd'hui.

Un membre signale que face au fonctionnement de certains postes, dans lesquels trois représentants s'occupent des exportations, effectuent le même travail et vont même souvent jusqu'à faire le travail des autres, on peut évidemment aussi développer la thèse inverse.

Le deuxième membre admet qu'il y a des doubles emplois. Dans le meilleur des cas, il font le travail des autres, mais, dans le pire des cas, ils entrent en concurrence les uns avec les autres. Il y a donc beaucoup de très bons arguments en faveur du point de vue exactement inverse.

Le premier membre attire l'attention sur le fait qu'à la théorie des pouvoirs totalement transférés s'oppose le fait que toutes les responsabilités sont tangentes à d'autres responsabilités. Le commerce extérieur n'est pas séparé de l'économie, de la macro-économie, des relations internationales. Il y aura toujours des frottements avec les autres compétences, par exemple celles du ministre des Affaires étrangères, parce qu'il existe des problèmes politiques liés au commerce extérieur. La théorie des paquets homogènes ne résoudra pas tout, il faut des mécanismes de coopération avec les

bedrijven, die niet meer weten wie waarvoor bevoegd is.

#### 8.8.2. Eindbespreking

Een lid meent dat de klacht van Export Vlaanderen c) opgelost moet worden door de samenstelling van de organen van de BDBH volgens de nieuwe regels. De samenstelling van deze organen is immers gewijzigd op basis van een evenwicht federale Staat-gewesten, publiek-privé, Nederlandstaligen-Frans-taligen. Wil men de BDBH verhinderen initiatieven te nemen in domeinen die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, dan is dit een zaak van de raad van bestuur. Aangezien het Arbitragehof zich heeft uitgesproken en de leden van de raad van bestuur nu aangewezen kunnen worden, is de oplossing van het probleem in de maak.

Een lid werpt tegen dat de raad van bestuur van de BDBH op dit ogenblik ook uit vertegenwoordigers van de gewesten bestaat en dat dit soort conflicten zich toch voorgedaan hebben. Met deze nieuwe samenstelling zullen deze gewestelijke vertegenwoordigers nog minder sterk vertegenwoordigd zijn. Op dat punt is dus geen vooruitgang geboekt.

Meer in het algemeen vraagt het lid zich af of men niet teveel energie besteedt aan het behoud van een klein stukje bevoegdheid op het federale vlak wat de buitenlandse handel betreft, terwijl men deze energie zou kunnen besteden aan het eigenlijke bevorderen van de buitenlandse handel. Zou het niet functioneler zijn heel deze materie aan de gewesten toe te kennen? Deze zouden samenwerken indien ze dat goed achten, zonder dat het om een verplichte samenwerking gaat, zoals thans het geval is.

Een lid merkt op dat men natuurlijk ook de tegenovergestelde thesise kan ontwikkelen, als men ziet hoe bepaalde posten functioneren waar drie vertegenwoordigers zich met de export bezighouden, hetzelfde werk doen en dat vaak ook in elkaars plaats doen.

Het tweede lid geeft toe dat er een zekere overbodigheid is. In het beste geval doen ze elkaars werk, maar in het slechtste geval doen ze elkaar concurrentie aan. Er zijn dus zeer veel goede argumenten om precies het tegenovergestelde te verdedigen.

Het eerste lid vestigt de aandacht op het feit dat tegenover de theorie van de volledig overgedragen bevoegdheden het feit staat dat er in alle gevallen raakpunten zijn met andere verantwoordelijkheden. De buitenlandse handel is niet gescheiden van de economie, van de macro-economie, van de internationale betrekkingen. Er zullen altijd wrijvingen zijn met de andere bevoegdheden, bij voorbeeld met die van de minister van Buitenlandse Zaken, want er zijn politieke problemen verbonden aan de buitenlandse handel. De theorie van de homogene bevoegdheids-

autres secteurs qui, de toute façon, resteront fédéraux.

Un autre membre trouve aussi que, sur le terrain, les attachés commerciaux s'entraident en général. Ils se concertent quand ils ne peuvent pas répondre à une question. Comme le premier membre, il estime que ce qui est vrai sur le terrain devrait l'être également en Belgique. Par conséquent, il faut attendre l'expérience du fonctionnement du nouveau comité de gestion de l'OBCE pour tirer des conclusions. Ce n'est pas dans la régionalisation intégrale d'un certain nombre de compétences, qui débouche dans les faits sur des collaborations sur le terrain, qu'il faut trouver un argument.

Le deuxième membre constate qu'il y a accord sur un point, à savoir la collaboration entre les régions sur le terrain. Pour cela, il n'est pas besoin de compétence de coordination de l'autorité fédérale.

Un autre membre ajoute que ce n'est pas la compétence des régions qui pose problème, mais la manière dont elle est exercée. Il est parfaitement possible qu'une personne ait un contrat avec les trois régions. Dans la pratique, ce genre de situation ne se présente pas, parce que le gouvernement fédéral conserve certaines compétences. Le fait que le gouvernement fédéral doive encore jouer un rôle de coordinateur pour certaines questions est plutôt une source de problème qu'un élément de solution.

Un membre estime que l'on pourrait peut-être réaliser quelques expériences.

### 8.9. Le recrutement des attachés commerciaux

#### 8.9.1. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)

Outre les agents transférés de l'OBCE, du personnel nouveau a été recruté. Sur ce point, le recours au Secrétariat permanent de recrutement pose un problème car les législations ont évolué et la manière de procéder ne correspond pas à ce dont la région a besoin. C'est pourquoi la Région wallonne engage par la voie contractuelle. L'attaché commercial n'a plus uniquement la fonction de vendre des produits wallons, il doit vendre l'image de la Wallonie. Il peut aussi attirer des investissements, surtout dans des pays fortement industrialisés. Les agents commerciaux doivent avoir une bonne connaissance de l'entreprise, c'est pourquoi ils sont invités à visiter les entreprises wallonnes qu'ils seront chargés de promouvoir à l'étranger. La connaissance de la langue du pays est, en outre, fondamentale. La connaissance de l'anglais ne suffit pas.

pakketten zal niet alles oplossen, er zijn samenwerkingsmechanismen nodig met de andere sectoren die in elk geval federaal zullen blijven.

Een ander lid meent ook dat de handelsattachés elkaar in het algemeen in hun concreet werk onderling helpen. Als zij een vraag niet kunnen beantwoorden, plegen zij onderling overleg. Zoals het eerste lid meent hij dat iets wat in de praktijk werkelijkheid is, ook in België zou moeten kunnen. Men moet bijgevolg afwachten hoe het nieuwe beheerscomité van de BDBH zal werken alvorens conclusies te trekken. Men moet geen argumenten halen uit de volledige reïonalisering van een aantal bevoegdheden, die in de feiten aanleiding geeft tot gevallen van samenwerking.

Het tweede lid stelt vast dat er eensgezindheid bestaat over een punt, namelijk de samenwerking tussen de gewesten in de praktijk. Daarvoor hoeft het federale gezag niet te beschikken over een coördinerende bevoegdheid.

Een ander lid voegt aan dat het probleem de bevoegdheid van de gewesten, niet is maar wel de manier waarop ze wordt uitgeoefend. Het is perfect mogelijk dat één persoon een contract heeft met de drie gewesten. Het gebeurt in de praktijk niet omdat de federale regering nog wat bevoegdheid heeft. Het feit dat de federale overheid nog ergens verplicht een rol moet spelen als coördinator is eerder een bron van probleem dan een oplossing.

Een lid denkt dat er misschien enkele experimenten kunnen worden opgezet.

### 8.9. De aanwerving van de handelsattachés

#### 8.9.1. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)

De ambtenaren van de BDBH hebben het gezelschap gekregen van nieuw aangeworven personeel. Het Vast Wervingssecretariaat inschakelen is moeilijk: de wetgeving is geëvolueerd en de manier van werken van het VWS beantwoordt niet aan de noden van het gewest. Het Waalse Gewest is dan ook overgegaan tot de aanwerving van contractuelen. Voortaan moet een handelsattaché niet alleen Waalse producten, maar ook het beeld van Wallonië zelf verkopen. Hij moet ook investeringen aantrekken, vooral in sterk geïndustrialiseerde landen. De handelsattachés moeten de Waalse ondernemingen die ze in het buitenland zullen promoten, goed kennen, vandaar hun bezoek aan de ondernemingen zelf. Wat talen betreft is Engels alleen onvoldoende; de kennis van de taal van het land is onontbeerlijk.

8.9.2. *Audition de Mme De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

La Région de Bruxelles-Capitale a, comme la Région wallonne, repris des attachés qui ont été recrutés sur base des critères qu'utilisait l'OBCE. L'OBCE était un service qui, de différentes manières, devait soutenir les exportations, via la transmission de données, l'indication d'opportunités, etc. Il s'agissait surtout de vendre des produits, des biens de consommation et d'équipement. L'attaché économique et commercial aujourd'hui a un rôle beaucoup plus large, indépendant des relations entre les niveaux régional et fédéral. Il a, en premier lieu, une tâche économique. Il doit parfaitement connaître les spécificités et les possibilités de marché dans son pays. Mais il ne suffit pas d'être titulaire d'un diplôme universitaire et d'avoir une certaine connaissance des langues.

Il faut avoir des aptitudes à communiquer et une sensibilité interculturelle pour travailler dans un pays déterminé. Comme M. Collignon, Mme De Clercq estime que le recrutement pratiqué par le Secrétariat permanent de recrutement n'est pas adapté.

#### 8.10. *Les titres des attachés commerciaux*

**Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, article 3.1 :**

Article 3.1. Sauf objection du pays d'accueil, les attachés économiques et commerciaux de nationalité belge sont inscrits sur la liste diplomatique ou consulaire du poste. Ils jouissent des droits et obligations équivalents à ceux que l'État d'accueil octroie aux membres de missions diplomatiques et consulaires de rang et fonction comparables.

8.10.1. *Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

Des dispositions à ce sujet ont été prévues dans l'accord de coopération, mais en pratique, à cause de leur titre, les attachés commerciaux n'apparaissent que fort bas dans la liste et, protocolairement, ne sont cités qu'après tous les niveaux fédéraux. Les attachés commerciaux voient dès lors leur échapper de nombreuses possibilités de nouer des contacts diversifiés. M. Van Houtte trouve nécessaire de faire passer le titre d'attaché commercial au rang de « conseil ».

8.9.2. *Hoorzitting met mevrouw De Clercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

Net als het Waalse Gewest heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest attachés overgenomen die waren aangeworven volgens de criteria van de BDBH. De BDBH was een dienst die de export op allerlei manieren bevorderde: er werden gegevens doorgespeeld, kansen aangewezen enz. Het ging er vooral om producten te verkopen, verbruiks- en uitrustingsgoederen. De opdracht van de economische en de handelsattachés van vandaag is veel breder, en staat los van de relaties tussen het gewestelijk en het federaal niveau. De attaché heeft eerst en vooral een economische taak: hij moet perfect op de hoogte zijn van de specifieke kenmerken en de mogelijkheden van de markt in zijn land. Een universitair diploma en een zekere talenkennis volstaan echter niet.

Om in een bepaald land te kunnen werken moet men over de nodige communicatieve vaardigheden beschikken en zich kunnen inleven in een andere cultuur. Net als de heer Collignon meent mevrouw De Clercq dat de aanwervingsprocedure van het Vast Wervingssecretariaat niet voldoet.

#### 8.10. *De titels van de handelsattachés*

**Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie, artikel 3.1 :**

Artikel 3.1. Behoudens bezwaar van de ontvangststaat worden de economische en handelsattachés van Belgische nationaliteit opgenomen op de diplomatieke of consulaire lijst van de zending. Zij hebben evenwaardige rechten en plichten als deze die de ontvangststaat voorziet voor de leden van diplomatieke of consulaire zendingen met een vergelijkbare graad en functie.

8.10.1. *Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

Er zijn hierover bepalingen opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst maar de praktijk heeft voor gevolg dat zij — omwille van hun titel — zeer laag staan en dat zij protocolair pas vermeld worden nadat alle federale niveaus zijn genoemd. De handelsattachés blijven dan ook vaak verstoken van de mogelijkheid om aan brede netwerking te doen. De heer Van Houtte vindt het noodzakelijk de titulatuur van handelsattaché op te trekken naar « raad ».

*8.10.2. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

Trop souvent, les attachés économiques et commerciaux apparaissent sur la liste diplomatique après l'ensemble du personnel fédéral, sans distinction de grade. Il importerait, pour des questions de protocole et afin que les attachés économiques et commerciaux puissent être invités à des manifestations économiques, commerciales et culturelles dans le respect de leurs fonctions, qu'ils soient situés à une place plus privilégiée. Ce problème se pose surtout dans les pays peu industrialisés où la diplomatie draine encore de nombreuses actions commerciales ou de représentation.

Afin d'avoir une concordance entre les fonctions des attachés économiques et commerciaux et leur rôle de représentation de la région, il y aurait peut-être lieu de modifier leur titre en «Conseiller économique et commercial». Cela crée néanmoins une difficulté parce que, dans la hiérarchie des postes diplomatiques, le titre de conseiller économique existe toujours au niveau du personnel diplomatique fédéral.

*8.10.3. Audition de Mme De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

Le titre d'attaché commercial doit absolument être redéfini. Autrefois, on décrivait le poste comme «la poubelle de la diplomatie». Aujourd'hui, ce n'est plus du tout le cas.

Il faudrait établir une carrière, car on ne peut pas avoir le même statut à cinquante ans qu'à trente ans. Le statut, par ailleurs, n'est pas clair et la rémunération peut varier de région à région. À côté des statutaires, l'on recourt aussi à des contractuels. Un attaché est en même temps un expatrié, qui est donc employé à l'étranger, dans les liens d'un contrat de travail ordinaire. L'employeur pose ici ses conditions. La Région bruxelloise estime qu'il faut éviter la surenchère. Les attachés des différentes régions ne peuvent pas se marchander entre les régions.

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut appliquer pour ses attachés contractuels le barème des statutaires. Ils reçoivent une indemnité de poste, fixé selon des critères internationaux. Mais le budget de la région n'est pas suffisant pour leur accorder le même traitement qu'aux fonctionnaires de niveau I dans les administrations. La région est donc contrainte de laisser aux attachés commerciaux un statut «sui generis», adapté à ce qu'ils font. Mais la Région bruxelloise est tout à fait favorable à une harmonisation, qui prendrait en compte les particularités de chaque région. Ainsi, un attaché représentant Bruxelles doit peut-être avoir une connaissance moins

*8.10.2. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

Al te vaak staan de economische en handelsattachés op de diplomatieke lijst na het overige diplomatiek personeel, zonder onderscheid van graad. Voor protocolaire aangelegenheden en wanneer zij wegens de waardigheid van hun ambt uitgenodigd worden op economische, commerciële of culturele evenementen, moeten ze aanspraak kunnen maken op een meer bevoorrechte plaats. Dat geldt vooral in de weinig geïndustrialiseerde landen waar het diplomatieke optreden nog vele handelsactiviteiten of vertegenwoordigingsopdrachten met zich brengt.

Om overeenstemming te bereiken tussen het ambt dat de economische en handelsattachés uitoefenen, en hun rol als vertegenwoordiger van het gewest, zou men hun titel misschien moeten veranderen in «economisch en handelsadviseur». In de hiërarchie van de diplomatieke missies ligt de titel van economisch adviseur echter moeilijk, omdat hij nog steeds bestaat voor het federale diplomatieke personeel.

*8.10.3. Hoorzitting met mevrouw De Clercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

De titel van handelsattaché dient dringend opnieuw omschreven. Vroeger was dit «de vuilbak van de diplomatie», maar dat is lang niet meer het geval.

Er moet een loopbaan worden opgesteld, want men kan moeilijk op zijn vijftigste nog het statuut hebben dat men had toen men dertig was. Het statuut is trouwens niet duidelijk en de bezoldiging varieert van gewest tot gewest. Naast de vaste betrekkingen werkt men nu ook met contractuelen. Bovendien is de attaché tewerkgesteld in het buitenland, met een gewone arbeidsovereenkomst, waarin de werkgever bepaalde voorwaarden stelt. Het Brusselse Gewest meent dat men moet vermijden dat de attachés het voorwerp worden van opbod tussen de verschillende gewesten.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan de weddeschaal voor het personeel met een vaste betrekking trouwens niet toepassen voor de contractuelen. Zij krijgen een diplomatieke vergoeding die wordt vastgelegd volgens internationale criteria. Het budget van het gewest is ontoereikend om hen dezelfde wedde uit te keren als de ambtenaren van niveau I in overheidsdienst. Voor de handelsattachés houdt het gewest het dus noodgedwongen op een statuut «sui generis», dat aangepast is aan hun opdracht. Het Brussels Gewest is dan ook voorstander van een harmonisering, met respect voor de eigenheid van de gewesten. Zo zal een attaché die Brussel vertegen-

approfondie des technologies de l'agriculture qu'un représentant de la Région wallonne.

#### 8.10.4. Discussion finale

##### 8.10.4.1 Observation du professeur Lejeune

L'observation porte sur le titre, non sur la fonction. On a évoqué à plusieurs reprises les difficultés de transposer parfaitement, sur le plan des relations extérieures, le partage des compétences internes, notamment sur le plan budgétaire. M. Lejeune compare la situation des attachés commerciaux, transférés aux régions, avec celle des attachés agricoles, dans les postes diplomatiques belges à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. Le statut de ces derniers est réglé par l'autorité fédérale, alors qu'une partie de la compétence agricole sur le plan interne relève des régions, mais on n'imagine pas de flanquer les attachés agricoles fédéraux d'attachés agricoles régionaux dans les postes diplomatiques. Il faut être conscient de ce que les contingences des structures et de la vie internationale ne permettent pas de transposer parfaitement les nuances de la répartition des compétences internes sur le plan international.

##### 8.10.4.2 Discussion

Un membre estime que le manque de coopération entre les régions est la cause du problème. Chaque région veut nommer des agents. Le membre est d'avis que la mission devrait être sous-traitée à une seule personne commune aux trois régions et que cette personne ne devrait pas être un fonctionnaire. Cela permettrait d'évacuer le problème des rivalités internes et de la dispersion. Cette manière de travailler serait beaucoup plus efficace que le système lourd, organisé et structuré de l'administration.

#### 8.10.5. Conclusions de la commission

On peut réfléchir afin de donner aux attachés commerciaux un meilleur statut.

#### 8.11. La collaboration entre les diplomates et les attachés commerciaux

##### 8.11.1. Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)

L'accord de coopération prévoit que les diplomates peuvent être invités à prêter leur concours aux initiatives économiques. Si, par exemple, un attaché commercial trouve qu'une entreprise a besoin d'être introduite quelque part et que la personne la mieux placée pour le faire est un diplomate, celui-ci doit pouvoir être mis à contribution.

woordigt, misschien minder goed op de hoogte moeten zijn van landbouwtechnologieën dan een vertegenwoordiger van het Waalse Gewest.

#### 8.10.4. Eindbespreking

##### 8.10.4.1 Opmerkingen van professor Lejeune

De opmerking handelt over de titel, niet over de functie. Bij herhaling heeft men het gehad over de moeilijkheden om de verdeling van de interne bevoegdheden onder meer inzake begroting zo getrouw mogelijk over te brengen naar het vlak van de buitenlandse betrekkingen. De heer Lejeune vergelijkt de toestand van de handelsattachés, die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, met die van de landbouwattachés op de Belgische diplomatieke posten bij de vaste vertegenwoordiging van ons land in de Europese Unie. De federale overheid regelt het statuut van deze laatsten ofschoon de gewesten gedeeltelijk bevoegd zijn voor de landbouw op het interne vlak. Het is evenwel niet denkbaar op de diplomatieke posten een gewestelijke landbouwattaché te benoemen naast elke federale landbouwattaché. Men mag niet vergeten dat toevallige aspecten van de structuren en van de internationale context het niet mogelijk maken de verdeling van de interne bevoegdheden met al haar nuances volledig getrouw over te plaatsen op het internationale vlak.

##### 8.10.4.2 Bespreking

Een lid meent dat het gebrek aan samenwerking tussen de gewesten de oorsprong van het probleem is. Ieder gewest wil ambtenaren aanstellen. Het lid denkt dat de opdracht aan één gemeenschappelijk persoon moet worden uitbesteed, en dat moet geen ambtenaar zijn. Zo zal het probleem van de onderlinge rivaliteit en de versplintering worden vermeden. Dat is een veel efficiëntere manier van werken dan het georganiseerd, gestructureerd, zwaar systeem van de ambtenarij.

#### 8.10.5. Besluit van de commissie

Men kan overwegen om de handelsattachés een beter statuut toe te kennen.

#### 8.11. De samenwerking tussen diplomaten en handelsattachés

##### 8.11.1. Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)

In het samenwerkingsakkoord staat dat de diplomaten kunnen worden gevraagd om hun medewerking te verlenen aan de economische initiatieven. Wanneer bijv. een handelsattaché vindt dat een bedrijf een introductie nodig heeft op een plaats waar een diplomaat het beste kan tussenbeide komen, moet dit kunnen.

L'OBCE diffuse toutefois parfois des avis selon lesquels «les ambassadeurs suivants seront à la disposition des entreprises qui rencontrent des problèmes sur des marchés étrangers». Or, cette compétence relève en première instance des services régionaux, l'ambassadeur n'étant investi d'aucune mission de promotion du commerce.

En ce qui concerne la coopération avec le niveau diplomatique dans les postes, les attachés commerciaux sont satisfaits à 90 %, mais il arrive encore que l'on suive un mode de raisonnement autre que celui prévu dans l'accord de coopération. On constate une évolution favorable dans ce domaine au cours de l'année écoulée. La concertation avec le niveau fédéral se passe bien.

*8.11.2. Audition de M. Collignon, ministre-président du gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

L'accent doit davantage être mis sur une communication franche et sans réserve entre les chefs de poste et les administrations régionales, si des dysfonctionnements apparaissent au niveau de l'application de l'accord ou s'il y a des attitudes considérées comme répréhensibles. Un problème fréquent se situe au niveau des conflits de compétences parfois mal définies entre le micro- et le macro-économique.

Un poste diplomatique constitue dans la majorité des cas un microcosme où se reflètent des problèmes communautaires et institutionnels, en plus des conflits humains occasionnels. De bonnes relations humaines, une communication permanente, et des concertations sont nécessaires. Les agents régionaux ont généralement été transférés de l'Office belge du commerce extérieur. Certains ont parfaitement intégré la nouvelle donnée régionale tandis que d'autres sont restés dans des schémas obsolètes, mais cela s'arrangera avec le temps. Progressivement, les choses s'améliorent.

*8.11.3. Observation d'un membre (30 octobre 1998)*

Un membre se réjouit d'entendre que la coopération fonctionne bien et qu'au sein de la répartition des compétences actuelle, il est possible de développer des synergies.

Le membre fait remarquer qu'il est tout à fait positif et important de reconnaître l'autorité morale des chefs de poste. Ceux-ci sont parfois traumatisés par la lecture de la presse où leurs compétences sont contestées. Dans une telle perspective, il leur est difficile de se sentir à l'aise pour jouer leur rôle vis-à-vis des attachés. Il serait souhaitable qu'à l'occasion des réunions de septembre, il y ait, de la part des régions, une réaffirmation de l'autorité morale du chef de poste, ainsi

Soms verspreidt de BDBH echter berichten dat «volgende ambassadeurs ter beschikking zullen staan van de bedrijven die problemen ondervinden op de buitenlandse markten». Dit is een bevoegdheid die in eerste instantie bij de gewestelijke diensten hoort. De ambassadeur heeft immers geen handelsbevoorrendende opdracht.

Voor wat de samenwerking met het diplomatieke niveau in de posten betreft, zijn de handelsattachés niettemin voor 90% tevreden, maar het komt nog voor dat men redeneert in een andere constellatie dan degene die voorzien is in het samenwerkingsakkoord. Het laatste jaar is daarin een goede evolutie gekomen. Het overleg met het federale niveau verloopt goed.

*8.11.2. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

Er moet meer aandacht worden besteed aan een open en onbevangen communicatie tussen de hoofden van de missies en de gewestelijke bestuursdiensten als de toepassing van het akkoord op het terrein aanleiding geeft tot problemen op het vlak van de werking. Het probleem doet zich vaak voor in de vorm van een conflict van bevoegdheden, waarin het micro- en het macro-economische aspect vaak moeilijk afgebakend zijn.

In het merendeel van de gevallen vormt een diplomatieke post een microkosmos waar naast occasionele menselijke conflicten communautaire of institutionele problemen aan de oppervlakte komen. Er moeten goede menselijke betrekkingen, een permanente communicatie en bepaalde vormen van overleg bestaan. De meeste gewestelijke ambtenaren zijn overgekomen van de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel. Sommigen hebben het nieuwe, gewestelijke kader goed verwerkt, anderen zijn blijven steken in voorbijgestreefde schema's, maar dat is allemaal een kwestie van tijd. Uiteindelijk zal alles in de juiste plooi vallen.

*8.11.3. Opmerking van een lid (30 oktober 1998)*

Een lid verheugt er zich over dat de samenwerking vlot verloopt en dat men met de huidige verdeling van de bevoegdheden synergieën kan ontwikkelen.

Het lid wijst erop dat het positief en belangrijk is dat het moreel gezag van de hoofden van de missies wordt erkend. Vaak worden deze mensen getraumatiseerd door persberichten die hun bevoegdheden in twijfel trekken. In dergelijke omstandigheden kunnen ze de attachés moeilijk met het nodige zelfvertrouwen tegemoet treden. Het is dan ook wenselijk dat de gewesten tijdens de vergaderingen in september het moreel gezag van het hoofd van de missie opnieuw

que de l'utilité pour tous du bon fonctionnement des postes. Il est logique aussi que le chef de poste puisse transmettre directement à la région concernée un rapport de ses observations concernant le pays dans lequel il exerce ses responsabilités.

*8.11.4. Audition de Mme De Clercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

La communication entre la Région de Bruxelles-Capitale et les chefs de poste est optimale. S'il y a parfois quelques difficultés, cela tient au manque d'affinités entre certaines personnes.

Les procédures sont longues; l'effectivité de l'action belge vers l'étranger, en raison de la répartition des tâches, est lente. Il n'y a qu'une seule façon d'y remédier: créer des biais, prendre son téléphone pour expliquer directement au chef de poste les problèmes rencontrés. Si la communication interne ne se passe pas bien, le profil présenté vers l'extérieur s'en ressentira.

#### *8.12. L'autorité du chef de mission*

Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, article 10.2:

Art. 10.2. Tant à l'intérieur de la mission que vis-à-vis de l'extérieur, les attachés économiques et commerciaux agissent sous l'autorité diplomatique du chef de mission. Ils sont tenus de respecter dans leur comportement personnel et professionnel les règles et usages en matière de relations diplomatiques. En toute circonstance, l'attaché économique et commercial fera preuve, comme les autres membres de la mission, d'une conduite irréprochable.

*8.12.1. Audition de M. Collignon, ministre-président du Gouvernement wallon (30 octobre 1998)*

Un effort devrait être poursuivi au niveau des attachés économiques et commerciaux régionaux afin qu'ils soient sensibilisés au respect de l'autorité morale que le chef de poste exerce. C'est l'ambassadeur qui est responsable, face aux autorités locales, de la bonne conduite du personnel hébergé dans le poste. En cas de problème, il lui revient d'intervenir. Or, certains ambassadeurs se plaignent de n'avoir aucune autorité vis-à-vis de l'attaché économique et commercial qui commettrait un impair. M. Collignon souhaiterait que les ambassadeurs agissent et qu'ils transmettent toute information utile à la région par le biais d'un système qui pourrait être défini dans le cadre de la conférence interministérielle sur la politique étran-

zouden bevestigen, en dat ze erop zouden wijzen dat een goede werking van de missies in ieders belang is. Het is bovendien ook logisch dat het hoofd van de missie rechtstreeks verslag zou kunnen uitbrengen aan het betrokken gewest over het land waarin hij zijn taak uitoefent.

*8.11.4. Hoorzitting met mevrouw De Clercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

De relatie tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de hoofden van de diplomatieke missies is optimaal, al zijn er weleens moeilijkheden van persoonlijke aard.

De procedures zijn lang en met de bestaande taakverdeling bereikt België in het buitenland slechts langzaam zijn doel. Er is maar één oplossing: binnenwegen nemen, het hoofd van de missie aan de telefoon halen en hem persoonlijk uitleggen waar de problemen liggen. Als de interne communicatie niet wil vlotten, heeft ook de buitenwereld daar hinder van.

#### *8.12. Het gezag van het hoofd van de zending*

Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie, artikel 10.2:

Art. 10.2. Zowel binnen de diplomatieke of consulaire zending als naar buiten uit handelen de economische en handelsattachés onder het diplomatiek gezag van het hoofd van de zending. In hun persoonlijk en professioneel gedrag moeten zij de diplomatieke regels en gebruiken eerbiedigen. In alle omstandigheden dient de economische en handelsattaché net zoals de andere leden van de zending blijk te geven van onberispelijk gedrag.

*8.12.1. Hoorzitting met de heer Collignon, minister-president van de Waalse regering (30 oktober 1998)*

Inspanningen zouden moeten worden geleverd om de gewestelijke economische en handelsattachés te doen inzien dat ze respect moeten betonen voor het morele gezag dat het hoofd van de missie uitoefent. Het hoofd van de missie is ten aanzien van de plaatselijke overheid verantwoordelijk voor het goede gedrag van het personeel dat in de post werkzaam is. In geval van problemen moet het hoofd van de missie optreden. Sommige ambassadeurs beklagen er zich echter over dat ze geen enkel gezag hebben over een blunderend economisch of handelsattaché. De heer Collignon spreekt de wens uit dat de ambassadeurs zouden optreden en dat ze alle nuttige informatie doorspelen aan het gewest; het systeem dat hiervoor

gère. L'autorité fonctionnelle du chef de poste doit être maintenue. Il faut une communication permanente et constructive entre les représentants.

Les évaluations annuelles des chefs de poste sont en général de type formel, peu dignes d'intérêt et peu constructives. Elles devraient se faire de manière plus approfondie afin de permettre aux autorités de tutelle régionales d'intervenir, parfois de manière préventive.

#### 8.12.2. *Discussion finale*

Un membre observe qu'il y a encore des doutes sur l'autorité exacte de l'ambassadeur. Dans certaines matières, les attachés sont tout à fait autonomes et dépendent uniquement de leur communauté. Par ailleurs, en ce qui concerne l'ensemble de la représentation belge dans le pays concerné, il faut assurer une certaine cohérence d'attitude. Il faut donc préciser le type d'autorité qu'exerce l'ambassadeur. Il doit exercer réellement une autorité mais dans la limite de ses attributions, car certains ambassadeurs se considèrent comme les représentants belges de l'exportation, flamands et wallons confondus.

#### 8.12.3. *Conclusions de la commission*

La commission exprime le vœu que le comité interministériel définisse mieux l'autorité du chef de mission et la collaboration entre diplomates et attachés commerciaux. Elle remarque, toutefois, que ce n'est pas un problème structurel.

#### 8.13. *Identificabilité*

##### 8.13.1. *Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

Un nouveau décret régissant Export Vlaanderen est entré en vigueur en 1996 et a doté Export Vlaanderen d'un nouveau conseil d'administration et d'une nouvelle stratégie: tout est à présent axé davantage sur les principes du marché. Export Vlaanderen se présente comme une entreprise de services travaillant pour les entreprises. L'article 5 du décret du 23 janvier 1991 modifié portant création d'Export Vlaanderen dispose qu'Export Vlaanderen peut tarifier les services qu'il offre aux entreprises et conclure avec celles-ci des conventions en la matière. Le décret prévoit également que le gouvernement flamand peut conclure avec Export Vlaanderen des contrats de gestion, ceci s'inscrivant toujours dans la tendance consistant à responsabiliser davantage l'institution.

Les services sont commercialisés conformément à un plan de marketing dont un des piliers est l'identificabilité, la visibilité auprès des entreprises.

nodig is, kan worden vastgelegd in het kader van de interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid. Dat vereist een voortdurende en constructieve communicatie tussen de vertegenwoordigers.

De jaarlijkse evaluatie door het hoofd van de diplomatieke missie is meestal een formaliteit, en niet bepaald boeiend of opbouwend. De evaluatie zou grondiger moeten gebeuren, zodat de toezichhoudende gewestelijke overheid, zo nodig preventief, kan ingrijpen.

#### 8.12.2. *Eindbespreking*

Een lid merkt op dat er nog twijfel bestaat over de vraag hoever het gezag van de ambassadeur precies reikt. Voor een aantal aangelegenheden treden de attachés volstrekt autonoom op en hangen zij uitsluitend van hun gemeenschap af. Wat nu de Belgische vertegenwoordiging in haar geheel in het betrokken land betreft, moet men overigens zorgen voor een enigszins samenhangende houding. Er moet worden bepaald welk soort gezag de ambassadeur uitoefent. Deze moet ook werkelijk gezag uitoefenen doch alleen binnen de perken van zijn bevoegdheid. Immers, een aantal ambassadeurs beschouwen zichzelf als Belgische vertegenwoordiger van de uitvoer, zonder een onderscheid te maken tussen Walen en Vlamingen.

#### 8.12.3. *Besluit van de commissie*

De commissie spreekt de wens uit dat het interministerieel comité het gezag van het hoofd van de zending duidelijker afbakt en de samenwerking tussen diplomaten en handelsattachés beter omschrijft. Zij merkt evenwel op dat het niet om een structureel probleem gaat.

#### 8.13. *Herkenbaarheid*

##### 8.13.1. *Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

In 1996 is er een nieuw decreet in werking getreden voor Export Vlaanderen. Er is een nieuwe raad van bestuur en een nieuwe strategie werd ontwikkeld: alles is nu veel meer geënt op marktprincipes. Export Vlaanderen stelt zich op als dienstverlenend bedrijf dat werkt voor de bedrijven. In artikel 5 van het gewijzigde decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van Export Vlaanderen is voorzien dat Export Vlaanderen haar dienstverlening aan de ondernemingen kan tarifieren en met ondernemingen terzake overeenkomsten kan sluiten. Tevens is er voorzien dat er beheersovereenkomsten door de Vlaamse overheid kunnen worden afgesloten met Export Vlaanderen, ook alweer met de tendens meer responsabilisering te geven aan de instelling.

Er is een marketingplan opgesteld om de diensten te kunnen verkopen. Een onderdeel hiervan vormt herkenbaarheid, zichtbaarheid bij de bedrijven. Deze



Cette identificabilité a pour support matériel un nouveau logo qui devra être visible tant en Belgique qu'à l'étranger.

Au cours d'une mission princière, l'OBCE et la diplomatie s'occupent de l'organisation des contacts officiels tandis que les services régionaux organisent les contacts «business to business». Cette répartition des tâches est bonne mais ne se reflète pas dans la communication.

Il y a une forme de concurrence avec d'autres associations, fédérations professionnelles, banques, chambres de commerce, etc. qui déploient également des initiatives à l'étranger. Toutes ces initiatives doivent être regroupées. Au milieu de cette concurrence, Export Vlaanderen doit se positionner clairement comme service public chargé d'une mission décrétable spécifique.

Un autre problème tient au fait que les services publics constituent en partie une forme de concurrence déloyale. Ils sont en effet financés par le contribuable, alors que les initiatives privées doivent s'auto-financer. La possibilité de tarification des services permettrait de gommer progressivement l'aspect déloyal de cette concurrence. Mais pour nombre de petites entreprises, la gratuité des services publics constitue un élément indispensable. M. Van Houtte est convaincu que le rôle des pouvoirs publics est de mettre en place un tel réseau à l'étranger.

#### 8.13.2. *Observation d'un membre (13 juillet 1998)*

Il semble au membre qu'il peut facilement être satisfait à la demande d'Export Vlaanderen d'obtenir davantage de visibilité pour son travail.

#### 8.13.3. *Audition de M. Van Houtte, directeur-général d'Export Vlaanderen (13 juillet 1998)*

En ce qui concerne la visibilité, M. Van Houtte précise qu'il n'est pas possible de donner la parole à tout qui est présent lors des conférences de presse. C'est pourquoi il ne demande pas cela non plus. Mais il serait utile, au cours des contacts quotidiens avec la presse, de mettre l'accent sur l'importante contribution des attachés commerciaux régionaux à la réussite de la mission.

#### 8.13.4. *Audition de Mme Declercq, conseiller du ministre du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (30 octobre 1998)*

La petite Région de Bruxelles-Capitale doit être considérée comme une petite société anonyme, intégrée dans le holding «Belgique». C'est cette conception qui doit déterminer la communication vis-à-vis de l'extérieur. Les clients potentiels à l'étranger ne s'intéressent pas à la «cuisine interne» de la Belgique. L'organisation belge ne les dérange pas à condition d'avoir envers eux une approche pragmatique. Il

herkenbaarheid wordt geschraagd door een nieuw logo, dat zichtbaar moet worden in binnen- en buitenland.

Tijdens een prinselijke missie houden BDBH en de diplomatie zich bezig met het organiseren van de officiële contacten, terwijl de gewestelijke diensten de «business-to business» contacten organiseren. Dit is een goede taakverdeling, maar dat vindt zijn weerspiegeling niet in de communicatie daarrond.

Er is een vorm van concurrentie met andere verenigingen, beroepsfederaties, banken, kamers van koophandel... die ook initiatieven op het buitenland ontplooiën. Al deze initiatieven hebben een behoefte aan bundeling. In deze concurrentie moet Export Vlaanderen, als overheidsdienst met een specifieke decretale opdracht, een duidelijke visibiliteit hebben.

Een ander probleem is dat de overheidsdiensten voor een stuk oneerlijke concurrentie zijn. Ze worden immers betaald door de belastingbetaler, terwijl de privé-initiatieven zichzelf moeten financieren. De mogelijkheid om de dienstverlening te tarifieren kan het oneerlijke aspect van de concurrentie geleidelijk aan opheffen. Maar voor vele kleine bedrijven is de gratis dienstverlening van de overheidsdiensten onmisbaar. De heer Van Houtte is ervan overtuigd dat het een rol van de overheid is om een dergelijk netwerk in het buitenland uit te bouwen.

#### 8.13.2. *Opmerking van een lid (13 juli 1998)*

Het lid meent dat de hogere graad van herkenbaarheid, waar Export Vlaanderen om vraagt, makkelijk te realiseren is.

#### 8.13.3. *Hoorzitting met de heer Van Houtte, directeur-generaal van Export Vlaanderen (13 juli 1998)*

Wat de profilering betreft, wijst de heer Van Houtte erop dat niet iedereen aan het woord kan komen op een persconferentie, en dat wordt ook niet verlangd. Maar het zou nuttig zijn dat tijdens de dagelijkse perscontacten, de nadruk wordt gelegd op de grote bijdrage van de gewestelijke handelsattachés in het welslagen van de missie.

#### 8.13.4. *Hoorzitting met mevrouw Declercq, adviseur bij het ministerie voor Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (30 oktober 1998)*

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is klein, en in de communicatie met de buitenwereld kan het gewest best beschouwd worden als een kleine naamloze vennootschap in de holding «België». Potentiële klanten in het buitenland hebben weinig interesse voor de «interne Belgische keuken»; de Belgische organisatie raakt hun kouwe kleren niet, zolang ze zelf maar pragmatisch benaderd worden. Als er een

importe donc que les clients potentiels aient un point de repère à partir duquel ils peuvent être orientés vers l'endroit qu'ils recherchent.

*8.13.5. Observation d'un membre (30 octobre 1998)*

Un membre souhaite mettre l'accent, comme cela ressort de l'exposé de Mme Declercq, sur la différence entre effectivité et visibilité. À un certain stade, les efforts de visibilité, les tentatives de «tirer la couverture vers soi» peuvent diminuer la volonté de coopération. Or, il n'y a pas de bonne communication à l'extérieur, sans une bonne communication interne. Comme l'a dit le ministre Collignon, il faut développer une image d'unité.

**9. Les casinos**

*9.1. Observation d'un sénateur (27 février 1997)*

Quelle autorité est compétente pour la réglementation sur les casinos? S'il s'agit de la politique économique, la compétence relève des régions.

Une loi fédérale pourrait-elle soumettre à une autorisation les activités d'un casino en vue de la sécurité publique?

*9.2. Point de vue de M. Coenraets (27 février 1997)*

La problématique des casinos comprend différents aspects. Il y a un aspect «développement économique», mais il y a aussi des aspects pénaux à la problématique. Il faut considérer également les aspects urbanistiques. Vu le partage des compétences matérielles, il faut nécessairement une concertation entre les différentes entités.

Le principe de la loyauté fédérale doit être respecté par toute autorité lors de l'exercice des compétences. Quant à la l'imposition d'une autorisation, les régions semblent compétentes, vu leurs compétences en matière d'économie et en matière d'environnement.

Il ne faut pas perdre de vue non plus les compétences communales, puisque, par l'effet de la nouvelle loi communale, le bourgmestre dispose de compétences spécifiques pour réprimer les troubles à l'ordre public.

*9.3. Discussion finale (19 mars 1999)*

*9.3.1. Observations de M. Coenraets*

La question est de savoir s'il faut maintenir dans le giron de l'autorité fédérale la compétence en matière d'autorisation des casinos.

referentiepunt is, kunnen ze van daaruit worden verder geholpen.

*8.13.5. Opmerking van een lid (30 oktober 1998)*

Een lid onderstreept dat men een onderscheid moet maken tussen doeltreffendheid en profilering, wat ook blijkt uit de uiteenzetting van mevrouw Declercq. Op een bepaald moment kan de profileringsdrang, de pogingen om «het laken naar zich toe te trekken» de wil tot samenwerking afremmen. Maar als de interne communicatie niet wil vlotten, dan is er ook geen goede communicatie met de buitenwereld. Minister-president Collignon zei het al: we moeten eendrachtig naar buiten treden.

**9. Casino's en lunaparken**

*9.1. Opmerking van een lid (27 februari 1997)*

Welke overheid is bevoegd voor de reglementering inzake casino's en lunaparken? Gaat het om economisch beleid, dan betreft het een gewestelijke aangelegenheid.

Kan een federale wet de activiteiten van een casino aan een vergunning onderwerpen met het oog op de openbare veiligheid?

*9.2. Standpunt van de heer Coenraets (27 februari 1997)*

De problematiek van de casino's heeft vele facetten: de economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, strafrecht. Gelet op de materiële bevoegdheidsverdeling is overleg tussen de verschillende overheden nodig. Bovendien moet elke overheid de federale loyauté naleven bij de uitoefening van haar bevoegdheden.

Wat de onderwerping aan een vergunning betreft, lijken de gewesten bevoegd te zijn, gelet op hun bevoegdheden inzake economie en leefmilieu.

Anderzijds moet men ook oog hebben voor de gemeentelijke bevoegdheden. Krachtens de nieuwe gemeentewet beschikt de burgemeester over specifieke bevoegdheden om de verstoring van de openbare orde te bestrijden.

*9.3. Eindbespreking (19 maart 1999)*

*9.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De vraag is of de federale overheid bevoegd moet blijven voor het afgeven van vergunningen aan casino's.

Les régions estiment qu'il s'agit d'instruments économiques qui rapportent aux régions énormément d'argent et trouvent qu'il serait raisonnable de leur laisser le choix de déterminer les lieux de leur implantation.

### 9.3.2. Discussion

Un membre remarque que le Sénat vient de voter une proposition de loi sur le jeu, traitée par la commission des Finances et actuellement examinée par la Chambre des représentants. Il existe même un accord entre le gouvernement fédéral et les régions au sujet de la localisation des casinos. Il serait, selon le membre, inopportun de recommencer le débat sur ce point.

Un deuxième membre ne partage pas ce point de vue et plaide pour une régionalisation de l'octroi de pareilles autorisations. Chaque région pourra ainsi autoriser autant de casinos qu'elle le souhaite. La situation actuelle et la situation créée par la nouvelle loi ne sont en fait pas tenables.

En ce qui concerne les luna-parks, il est du même avis.

On doit en effet se demander s'il ne serait pas préférable que de telles autorisations soient octroyées par une autorité plus proche des citoyens. Une telle autorité pourra prendre des décisions en connaissance de cause sur une telle matière.

Un troisième membre estime aussi qu'en dépit de la nouvelle loi, les problèmes subsisteront. Par ailleurs, le même membre émet des doutes sur la question de savoir si la nouvelle loi est conforme à la réglementation européenne. Le nombre d'établissements est en effet fixé sur la base de critères qui sont sujets à discussion et qui ne sont pas vraiment objectifs. La question de savoir à qui il est préférable de confier la compétence en cette matière reste donc ouverte.

Deux autres membres partagent le point de vue de M. Coenraets. L'implantation des casinos n'est pas seulement un problème économique. Toute décision à ce sujet doit aussi être étudiée du point de vue de la sécurité de l'ordre public. L'État fédéral doit donc garder un droit de regard. Les travaux de la commission d'enquête sur la criminalité organisée de Sénat ont mis en évidence à quel point les casinos étaient susceptibles d'être des facteurs criminogènes. En cas de transfert, la Région bruxelloise pourrait par exemple décider de créer dix casinos. Ce serait tout à fait déraisonnable. Il faut maintenir un certain contrôle des autorités judiciaires en cette matière.

Un autre membre estime qu'il faut éviter qu'une région soit tentée de se faire de l'argent par le biais des casinos en attirant le public des deux autres. De la même manière, il est heureux que la loi sur le tabac

De gewesten zijn de mening toegedaan dat het om economische instrumenten gaat die de gewesten enorm veel geld opbrengen en vinden dat het redelijk zou zijn dat zij de plaats van vestiging mogen bepalen.

### 9.3.2. Bespreking

Een lid merkt op dat de Senaat onlangs in de commissie voor de Financiën een wetsvoorstel op het spel heeft aangenomen dat thans door de Kamer van volksvertegenwoordigers besproken wordt. Er bestaat zelfs een overeenkomst tussen de federale regering en de gewesten over de vestigingsplaats van de casino's. Het zou volgens het lid niet wenselijk zijn het debat hierover opnieuw te openen.

Een tweede lid deelt deze mening niet en pleit voor een regionalisering van het verlenen van dergelijke vergunningen. Elk Gewest kan dan zoveel casino's toelaten als het wil. De huidige toestand en de situatie die met de nieuwe wet wordt gecreëerd, zijn eigenlijk onhoudbaar.

Wat de lunaparken betreft, is het lid dezelfde mening toegedaan.

Men moet zich immers afvragen of dergelijke vergunningen niet beter worden toegekend door een overheid die dichter bij de burgers staat. Daar kan men met kennis van zaken over een dergelijke materie beslissen.

Een derde lid is ook van oordeel dat, ondanks de nieuwe wet, de problemen zullen blijven bestaan. Bovendien heeft het lid twijfels over de vraag of de nieuwe wet overeenstemt met de Europese regelgeving. Het aantal vestigingen wordt immers bepaald op basis van criteria die voor discussie vatbaar zijn en niet echt objectief zijn. De vraag naar wie het best bevoegd is over deze materie blijft dus hangende.

Twee andere leden delen het standpunt van de heer Coenraets. De vestiging van casino's is niet enkel een economisch probleem. Elke beslissing hierover moet bestudeerd worden vanuit het oogpunt van de openbare veiligheid. De federale Staat moet een toezichtsrecht behouden. De werkzaamheden van de commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit van de Senaat hebben aangetoond in hoeverre casino's criminogene factoren kunnen zijn. Bij een overdracht van deze bevoegdheid zou het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijvoorbeeld kunnen beslissen tien casino's op te richten. Dat zou volstrekt onredelijk zijn. De gerechtelijke autoriteiten moeten enig toezicht op deze aangelegenheid kunnen blijven uitoefenen.

Een ander lid is van mening dat voorkomen moet worden dat een gewest geneigd is geld te verdienen via casino's door het publiek van de twee andere gewesten aan te trekken. Zo is het ook een goede zaak dat

soit une compétence fédérale car la pression d'intérêts sous-régionaux pousse de manière irréversible la région dans une voie douteuse. Il est évident que les «check and balance» à l'intérieur du fédéral conduisent à d'avantage de prudence dans les matières liées à des rivalités sous-régionales. De temps à autre, on s'empêche mutuellement de faire des bêtises.

## **10. Exception à la compétence des régions en matière d'économie : la sécurité sociale**

### *10.1. Observation d'un membre*

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la LSRI, l'autorité fédérale reste compétente pour la sécurité sociale. Est-ce vraiment l'endroit approprié pour attribuer à l'autorité fédérale la compétence en matière de sécurité sociale? Faut-il, en raison de l'union économique et de l'unité monétaire, que la sécurité sociale reste une matière de compétence fédérale?

### *10.2. Réponse de M. Coenraets*

On pourrait effectivement songer à créer une rubrique spécifique pour la sécurité sociale. Elle dépasse le cadre de l'union économique et de l'unité monétaire.

### *10.3. Discussion finale (19 mars 1999)*

#### *10.3.1. Discussion*

Un membre précise que la sécurité sociale peut aussi relever de l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui concerne les matières personnalisables. La discussion de principe est la suivante: l'article 6 précise que la sécurité sociale est une compétence fédérale. Il faut comprendre cette phrase comme une exception aux compétences régionales. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit une exception aux matières personnalisables visées à l'article 5.

Un autre membre propose de ne pas confiner la sécurité sociale dans une rubrique distincte mais de l'ajouter aux matières personnalisables.

## **11. Structure de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI de la LSRI**

### *11.1. Observation de M. Coenraets*

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, présente une structure très chaotique. Il convient de réécrire l'article pour en améliorer la lisibilité.

### *11.2. Discussion finale (19 mars 1999)*

#### *11.2.1. Observation de M. Coenraets*

Cette disposition est établie de manière linéaire, avec des alinéas qui, de temps à autres, constituent des

het verbod op tabaksreclame een federale bevoegdheid is, want de druk van subregionale belangengroepen duwt het gewest op een onomkeerbare wijze in een twijfelachtige richting. Het is duidelijk dat «checks and balances» op het federale niveau leiden tot meer voorzichtigheid in aangelegenheden die onderhevig zijn aan subregionale rivaliteiten. Soms behoedt men elkaar voor stomiteiten.

## **10. Uitzondering op de gewestbevoegdheden inzake economie : de sociale zekerheid**

### *10.1. Opmerking van een lid*

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 5e alinea, 12<sup>o</sup>, van de BWHI blijft de federale overheid bevoegd voor de sociale zekerheid. Is dit wel de geëigende plaats om de bevoegdheid inzake sociale zekerheid aan de federale overheid toe te kennen? Is het behoud van de sociale zekerheid als een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, noodzakelijk met het oog op de economische eenheid en de monetaire unie?

### *10.2. Antwoord van de heer Coenraets*

Men kan inderdaad overwegen de sociale zekerheid onder te brengen in een aparte rubriek. Zij overstijgt immers het kader van de economische eenheid en de monetaire unie.

### *10.3. Eindbespreking (19 maart 1999)*

#### *10.3.1. Bespreking*

Een lid verduidelijkt dat sociale zekerheid ook een onderdeel kan zijn van artikel 5 BWHI over de persoonsgebonden aangelegenheden. De principiële discussie gaat hierover: in artikel 6 staat dat de sociale zekerheid een federale bevoegdheid is. Dat moet geïnterpreteerd worden als een uitzondering op de gewestbevoegdheden. Dat betekent echter niet dat het een uitzondering is op de persoonsgebonden aangelegenheden die in artikel 5 staan.

Een volgend lid stelt voor sociale zekerheid niet onder te brengen in een aparte rubriek maar het toe te voegen aan de persoonsgebonden materies.

## **11. De structuur van artikel 6, § 1, VI van de BWHI**

### *11.1. Opmerking van de heer Coenraets*

Artikel 6, § 1, VI, vertoont een zeer chaotische structuur. Het artikel moet worden herschreven ten einde de leesbaarheid ervan te bevorderen.

### *11.2. Eindbespreking (19 maart 1999)*

#### *11.2.1. Opmerking van de heer Coenraets*

Deze bepaling is op een lineaire manier opgesteld met leden die ten opzichte van elkaar uitzonderingen

exceptions les uns par rapport aux autres. Sans faire de proposition précise, il croit qu'il faudrait recommander au législateur, agissant en vertu de la majorité spéciale, d'éclaircir l'architecture du texte sans toucher au fond et d'améliorer sensiblement la structure.

#### *11.2.2. Discussion*

Deux membres marquent leur désaccord sur la formulation «il convient de réécrire». Le système fonctionne et c'est davantage un problème d'évaluation qui peut intervenir un jour, au même titre que d'autres lois qui devront être évaluées.

Un autre membre est toutefois d'avis qu'il serait préférable de réécrire l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI.

vormen. Zonder een welomschreven voorstel te willen doen, is hij van mening dat de bijzondere wetgever er goed zou aan doen de opbouw van de tekst te verduidelijken en de structuur te verbeteren zonder te raken aan de inhoud ervan.

#### *11.2.2. Bespreking*

Twee leden zijn het niet eens met de formulering «het artikel moet worden herschreven». Het systeem werkt en het is veeleer een evaluatieprobleem dat zich ooit kan voordoen, zoals voor andere wetten die moeten worden geëvalueerd.

Een ander lid is echter van oordeel dat artikel 6, § 1, VI, best zou worden herschreven.

**SECTION 7.  
LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

*(Les régions sont compétentes pour :)*

*En ce qui concerne la politique de l'énergie :*

*Les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas :*

*a) la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70 000 volts;*

*b) la distribution publique de gaz;*

*c) l'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux;*

*d) les réseaux de distribution de chaleur à distance;*

*e) la valorisation des terrils;*

*f) les sources nouvelles d'énergie, à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire;*

*g) la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs;*

*h) l'utilisation rationnelle de l'énergie;*

*Toutefois, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'invisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national, à savoir :*

*a) le plan d'équipement national du secteur de l'électricité;*

*b) le cycle du combustible nucléaire;*

*c) les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie;*

*d) les tarifs.*

**AFDELING 7.  
ENERGIEBELEID**

**Artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

*(De gewesten zijn bevoegd voor :)*

*Wat het energiebeleid betreft :*

*De gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval :*

*a) De distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 000 volt;*

*b) De openbare gasdistributie;*

*c) De aanwending van mijn gas en van gas afkomstig van hoogovens;*

*d) De netten van warmtevoorziening op afstand;*

*e) De valorisatie van steenbergens;*

*f) De nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;*

*g) De terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;*

*h) Het rationeel energieverbruik;*

*De federale overheid is echter bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten :*

*a) het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector;*

*b) de kernbrandstofcyclus;*

*c) de grote infrastructuur voor de stockering, het vervoer en de productie van energie;*

*d) de tarieven.*

**A. Observations générales**

*1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

En ce domaine, la loi spéciale nous apprend que les régions sont compétentes pour régler les aspects régionaux de l'énergie alors que les autorités fédérales sont seules habilitées à régler les questions dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national.

**A. Algemene opmerking**

*1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

Op dit gebied leert de bijzondere wet ons dat de gewesten bevoegd zijn om de gewestelijke aspecten van de energie te regelen, terwijl de federale overheid alleen gemachtigd is om aangelegenheden te regelen die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven.

En réalité, l'on peut constater que la politique de l'énergie ne relève ni de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, ni de celle des régions.

On découvre derrière cette réalité la volonté réelle du législateur spécial de promouvoir dans cette matière un fédéralisme coopératif.

La Cour d'arbitrage s'exprime à ce propos dans les termes suivants :

« Il résulte de l'article 6, § 1, VII, alinéa 2, que, sans préjudice de ce qui est dit à l'article 6, § 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale a conservé une compétence étendue en matière de politique de l'énergie. Cette répartition des compétences n'implique cependant pas que l'autorité fédérale, dans l'exercice de sa compétence en matière d'énergie, ne soit pas ou ne puisse pas être soumise aux prescriptions et obligations établies par les régions sur la base d'une compétence que leur attribue une autre disposition de la loi spéciale, tel l'article 6, § 1, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée.

Il en résulte que, lorsque des actes ou des travaux sont accomplis concernant l'exécution du plan d'équipement national, la production de combustible nucléaire ou la production d'énergie auxquels sont applicables les prescriptions régionales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et que ces prescriptions contiennent également des mesures en matière d'environnement, ces dernières s'appliquent aussi aux actes et travaux en question, sauf dans la mesure où ceux-ci visent à la protection contre les radiations ionisantes. »

## *2. Remarque générale de l'administration de l'Énergie (lettre du 24 avril 1997)*

La phase actuelle de régionalisation a permis d'atteindre un fonctionnement cohérent grâce aux structures de concertation mises en place, et ce, malgré un processus de régionalisation singularisant quelquefois notre pays sur le plan international. L'Agence Internationale de l'Énergie a, lors de l'examen de la politique énergétique belge, apprécié favorablement les efforts qui ont été menés sur ce plan.

Il ne semble donc pas que la politique énergétique doive être un domaine privilégié pour de nouvelles avancées des réformes institutionnelles.

## **B. Points en discussion**

### **1. Qui dispose de la compétence résiduelle ?**

#### *1.1. Observation de M. Coenraets (6 mars 1997)*

Le législateur utilise des formules assez curieuses pour opérer une répartition de compétences entre les

In feite moet men vaststellen dat het energiebeleid niet uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort en evenmin uitsluitend tot die van de gewesten.

Die realiteit geeft de werkelijke bedoeling van de bijzondere wetgever weer om in die aangelegenheden het samenwerkingsfederalisme te bevorderen.

Het Arbitragehof zegt daarover het volgende :

« Uit artikel 6, § 1, VII, tweede lid, vloeit voort dat de federale overheid, onverminderd het bepaalde in artikel 6, §§ 3 en 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ter zake van het energiebeleid een ruime bevoegdheid heeft behouden. Niettemin houdt die bevoegdheidsverdeling niet in dat de federale overheid bij het aanwenden van haar energiebevoegdheid niet onderworpen kan zijn of worden aan de voorschriften en verplichtingen die de gewesten vaststellen op grond van een bevoegdheid die zij aan een andere bepaling van de bijzondere wet ontleen, zoals artikel 6, § 1, I, 1<sup>o</sup>, van de voormelde bijzondere wet.

Hieruit volgt dat wanneer bij de uitvoering van het nationale uitrustingsprogramma, de productie van kernbrandstof of de productie van energie, handelingen of werken worden verricht waarop de gewestvoorschriften inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening van toepassing zijn en die voorschriften ook maatregelen inzake leefmilieu bevatten, deze laatste maatregelen ook voor de bedoelde handelingen en werken gelding hebben, behalve voor zover zij de bescherming tegen ioniserende stralingen beogen. »

## *2. Algemene opmerking van het bestuur Energie (brief van 24 april 1997)*

Het energiebeleid in de huidige regionaliseringsfase functioneert coherent dank zij de overlegstructuren en ondanks een reeks van institutionele hervormingen waardoor ons land opvalt op het internationale forum. Het Internationaal Agentschap voor de Energie heeft, naar aanleiding van een onderzoek van het Belgische energiebeleid, de inspanningen op dit vlak gunstig beoordeeld.

Het energiebeleid lijkt dus niet het uitgelezen domein te zijn voor nieuwe institutionele hervormingen.

## **B. Discussiepunten**

### **1. Wie heeft de residuaire bevoegdheid ?**

#### *1.1. Opmerking van de heer Coenraets (6 maart 1997)*

De wetgever hanteert een vrij eigenaardige werkwijze om de bevoegdheden te verdelen tussen de ge-

régions et l'État fédéral. Les régions sont compétentes «pour les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas» pour un certain nombre de rubriques. Que faut-il entendre par les mots «et en tout cas»? On a le sentiment que le législateur a voulu donner une garantie minimale aux régions en laissant une porte ouverte pour leur attribuer d'autres compétences.

En ce qui concerne les compétences fédérales, le législateur réserve quatre compétences au fédéral en se fondant sur le critère de l'indivisibilité technique et économique. Cela implique-t-il que les régions sont compétentes dès le moment où l'indivisibilité technique et économique ne requiert pas une mise en œuvre homogène sur le plan national?

Bref, on peut se demander en la matière qui en définitive dispose de la compétence de principe. Qui peut exercer les compétences qui ne sont pas énumérées dans la loi spéciale?

De l'avis de M. Coenraets, la compétence résiduelle devrait plutôt revenir aux régions. On peut étayer ce point de vue par

— les mots «en tout cas»

— la justification du pouvoir fédéral par l'indivisibilité technique et économique.

C'est ce que l'on appelle la compétence résiduelle du second degré.

Pour les mesures prises en dehors des deux listes mentionnées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, on prévoit une concertation entre l'État et les régions. Cela ne résout pas le problème de la répartition des compétences. L'ambiguïté de cette disposition a pour effet de juxtaposer les deux listes.

Le problème essentiel concerne donc la manière dont la loi spéciale est libellée. M. Coenraets suggère de libeller cette matière d'une façon plus claire, stipulant que «les régions sont compétentes pour les aspects régionaux de l'énergie, sauf pour les aspects dont l'indivisibilité technique et économique justifie une compétence fédérale.»

### 1.2. Point de vue d'un membre (6 mars 1997)

Si la compétence résiduelle du second degré appartient aux régions, on doit adopter ce raisonnement jusqu'au bout. Cela veut dire que dans toutes les matières où il y a une indivisibilité technique et économique, la compétence revient au fédéral. Cela impliquerait donc une compétence résiduelle du troisième degré.

westen en de federale Staat. De gewesten zijn bevoegd voor «de gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval» voor een bepaald aantal rubrieken. Wat betekenen de woorden «en in ieder geval»? Dat wekt de indruk dat de wetgever aan de gewesten een minimale waarborg heeft willen bieden en de deur op een kier heeft gezet om hen andere bevoegdheden toe te kennen.

Wat de federale bevoegdheden betreft kent de wetgever vier bevoegdheden bij uitsluiting aan de federale overheid toe en gaat daarbij uit van het criterium van de technische en economische ondeelbaarheid. Betekent dat dat de gewesten bevoegd zijn zodra de technische en economische ondeelbaarheid geen homogene uitvoering vergt op het nationale niveau?

Kortom, hier rijst de vraag wie uiteindelijk principieel bevoegd is. Wie kan de bevoegdheden uitoefenen die de bijzondere wet niet opsomt?

Volgens de heer Coenraets zou de residuaire bevoegdheid veeleer naar de gewesten moeten gaan. Dat standpunt kan men verantwoorden door

— de woorden «en in ieder geval»

— de verantwoording van de federale bevoegdheid via de technische en economische ondeelbaarheid.

Het gaat hier om een zogeheten residuaire bevoegdheid in de tweede graad.

Wat betreft maatregelen genomen buiten de twee lijsten in artikel 6, § 1, VII, voorziet men in overleg tussen de Staat en de gewesten. Zo is het probleem van de bevoegdheidsverdeling nog niet van de baan. Deze bepaling is zo dubbelzinnig dat de twee lijsten naast elkaar bestaan.

Het belangrijkste probleem betreft de manier waarop de bijzondere wet is opgesteld. De heer Coenraets stelt voor deze aangelegenheid duidelijker af te bakenen met de formulering: «de gewesten zijn bevoegd voor de gewestelijke aspecten van de energie, behalve voor die aspecten waarvan de technische en economische ondeelbaarheid verantwoordt dat ze tot de federale bevoegdheid behoren.»

### 1.2. Standpunt van een lid (6 maart 1997)

Indien de residuaire bevoegdheid in de tweede graad tot de gewesten behoort, moet men die redenering blijven aanhouden. Dit betekent dat in alle aangelegenheden waar er sprake is van technische en economische ondeelbaarheid, de bevoegdheid naar de federale overheid gaat. Dat brengt dus een residuaire bevoegdheid in de derde graad mee.



### 1.3. Discussion finale (19 mars 1999)

#### 1.3.1. Observations de M. Coenraets

La question est de savoir si la compétence résiduelle en matière d'énergie appartient aux régions ou à l'autorité fédérale. Elle découle du libellé peu clair de la loi spéciale selon lequel «les aspects régionaux de l'énergie sont de la compétence régionale et, en tout cas, ...» Ces termes «en tout cas» sont malheureux car ils supposent l'existence d'un noyau irréductible à côté de quelque chose d'assez flou.

M. Coenraets se demande si une conclusion peut être tirée en termes de répartition ou de transfert de compétences. Le débat a pour objectif de savoir qui recueille ce qui n'a pas été attribué. Ne revient-il pas à la Cour d'arbitrage de trancher cette question? Certes, on peut conclure que le texte doit être modifié pour le rendre compréhensible. Les seuls points utiles sont les quatre exceptions de compétences fédérales. Ou alors le texte veut dire plus et, au-delà de ces quatre exceptions, a, b, c, d, il y aurait d'autres matières dont l'indivisibilité technique et économique requerrait qu'elles relèvent toujours de l'autorité fédérale. Le texte est plein d'incertitudes et de pièges en termes d'interprétation.

#### 1.3.2 Discussion

Un membre constate qu'en l'espèce, la compétence est mal répartie. Quand on scinde une compétence, il ne convient pas d'en confier une partie à l'une et à l'autre autorité, sans rien spécifier quant à la partie restante. La compétence résiduelle doit être attribuée explicitement à l'une ou à l'autre autorité.

Le membre est d'avis qu'il y a encore un autre élément de la répartition critiquable en l'espèce. Le point c mentionne l'exception des «grandes infrastructures». Il faut bannir les termes de ce genre, tout comme d'ailleurs les mots «maximale» et «minimale» dans les textes de loi relatifs à la répartition des compétences.

Un autre membre observe que les termes «en tout cas» ne semblent pas exclusifs. Cela implique une appréciation dans certains cas, afin de déterminer si la matière est de compétence régionale. Le texte paraît lisible. Il faudrait aussi aller revoir les travaux parlementaires. La constatation essentielle est que le système fonctionne avec ce texte tel qu'il est rédigé.

Un autre membre n'a pas l'impression que la disposition donne lieu à des problèmes concrets. C'est davantage ici un souci d'esthétique des textes.

### 1.3. Eindbespreking (19 maart 1999)

#### 1.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De vraag is of de residuaire bevoegdheid inzake energie toebehoort aan de gewesten of aan de federale overheid. Deze vraag vloeit voort uit de onduidelijke formulering van de bijzondere wet volgens welke de gewesten bevoegd zijn voor «de gewestelijke aspecten van de energie, ... en in ieder geval ...». De woorden «in ieder geval» zijn ongelukkig gekozen aangezien zij laten veronderstellen dat er een onaantastbaar pakket bevoegdheden bestaat, naast iets vrij vaags.

De heer Coenraets vraagt zich af of men hieruit iets kan besluiten met betrekking tot een bevoegdheidsverdeling of -overdracht. De bedoeling van dit debat is uit te maken wie bevoegd is voor datgene dat niet toegewezen is. Komt het niet aan het Arbitragehof toe om deze vraag op te lossen? Men kan inderdaad besluiten dat de tekst moet worden gewijzigd om hem begrijpelijker te maken. De enige nuttige punten zijn de vier uitzonderingen die tot de federale bevoegdheid behoren. Ofwel wil de tekst meer zeggen en zijn er, naast de vier uitzonderingen opgesomd in a, b, c, d, andere aangelegenheden waarvan de technische en economische ondeelbaarheid vereist dat zij tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Wat de interpretatie betreft, is dit een tekst vol onzekerheden en valstrikken.

#### 1.3.2 Bespreking

Een lid stelt vast dat de bevoegdheidsverdeling in dit geval slecht is. Bij de bevoegdheidsverdeling is het niet correct dat slechts een gedeelte ervan aan de ene en aan de andere overheid wordt toegewezen, maar dat er niets wordt vastgelegd met betrekking tot het resterende gedeelte. De restbevoegdheid moet uitdrukkelijk aan de ene of aan de andere overheid worden toegewezen.

Het lid denkt dat nog een ander onderdeel van de bevoegdheidsregeling terzake voor kritiek vatbaar is. Onder punt c wordt de uitzondering van «de grote infrastructures» vermeld. Dergelijke termen moeten net als de woorden «maximaal» en «minimaal» uit de wetteksten met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling worden geweerd.

Een ander lid merkt dat de woorden «in ieder geval» niet exclusief lijken. Dit veronderstelt dat men in bepaalde gevallen een afweging maakt om vast te stellen of de aangelegenheid al dan niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. De tekst lijkt leesbaar. Men moet ook nalezen wat tijdens de parlementaire voorbereiding is gezegd. De belangrijkste vaststelling is dat de regeling werkt met de tekst zoals hij nu is geformuleerd.

Een ander lid heeft niet de indruk dat de bepaling aanleiding geeft tot concrete problemen. Het betreft hier veeleer een bezorgdheid om de esthetische kwaliteit van de tekst.

D'après un membre, les mots «en tout cas» signifient en tout état de cause que dans ce domaine, la compétence résiduelle appartient aux régions. Ces compétences n'apparaissent pas dans l'énumération limitative des compétences fédérales introduite par «à savoir». Tout le reste revient donc aux régions. L'interprétation est claire.

M. Coenraets objecte que l'on aurait pu exprimer cela de façon beaucoup plus simple. Il est d'avis que c'est dans les travaux préparatoires qu'il aurait dû être expliqué que les aspects régionaux de l'énergie pouvaient recouvrir telle ou telle matière, à titre d'exemple.

Un membre propose d'adapter la formulation de manière à ce qu'il n'y ait plus de doute sur le fait que les compétences résiduelles appartiennent aux régions.

Le troisième membre objecte qu'il ne conclut pas nécessairement que la compétence résiduelle appartient aux régions. La distribution locale d'électricité pour la tension nominale inférieure ou égale à 70 000 volts relève des régions, mais à partir de 71 000 volts, c'est peut-être la compétence du pouvoir fédéral. Comme ce n'est pas mentionné dans les quatre exceptions au bénéfice de l'autorité fédérale, on peut aussi le contester.

M. Coenraets attire l'attention sur la signification de l'expression «et en tout cas»: cela signifie que l'on n'exclut pas le reste. Le malheur du texte est précisément que la formulation peut donner raison à ceux qui diront que ce qui n'est pas visé dans le «en tout cas» demeure de la compétence fédérale et aux autres qui diront que «en tout cas» veut dire que pour le reste, les régions sont aussi compétentes.

#### *1.4. Conclusions de la commission*

La commission constate que la rédaction de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles n'est pas très heureuse et pourrait être améliorée. Il semble toutefois que cette disposition n'ait pas posé de problème pratique dans son application.

## **2. Le permis de bâtir pour une centrale nucléaire**

### *2.1. Observations de M. Coenraets (6 mars 1997)*

La question se pose de savoir s'il faut maintenir au niveau fédéral le cycle du combustible nucléaire. La réponse étant affirmative, est-il vraiment opportun d'avoir ce partage de compétences selon lequel les régions interviennent pour le permis de bâtir et l'autorité fédérale intervient pour la délivrance de

Volgens een lid betekent «in ieder geval» alleszins dat de residuaire bevoegdheid terzake bij de gewesten ligt. Die bevoegdheden staan niet vermeld onder het «te weten» bij de federale bevoegdheden, die beperkend worden opgesomd. Al de rest hoort dus bij de gewesten. De interpretatie is duidelijk.

De heer Coenraets werpt op dat men dit veel eenvoudiger had kunnen uitdrukken. Hij is van oordeel dat men tijdens de parlementaire voorbereiding bij wijze van voorbeeld had moeten uiteenzetten dat de gewestelijke aspecten van de energie deze of gene aangelegenheid betreffen.

Een lid stelt voor om de formulering aan te passen zodat er geen twijfel meer bestaat over het feit dat de residuaire bevoegdheden aan de gewesten toekomen.

Het derde lid werpt op dat hij niet noodzakelijk tot de slotsom komt dat de residuaire bevoegdheid aan de gewesten toekomt. De plaatselijke elektriciteitsvoorziening met een nominale spanning die lager is dan of gelijk aan 70 000 volt, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Vanaf 71 000 volt gaat het misschien om een federale bevoegdheid. Aangezien dat niet vermeld is in de vier uitzonderingen ten voordele van de federale overheid, kan men dat echter ook betwisten.

De heer Coenraets vestigt de aandacht op de betekenis van de uitdrukking «in ieder geval»: dat betekent dat men de rest niet uitsluit. Het probleem met deze tekst is juist dat de formulering gelijk geeft aan degenen die beweren dat alles wat niet wordt bedoeld met de woorden «in ieder geval», tot de federale bevoegdheid behoort, maar ook aan degenen die beweren dat «in ieder geval» betekent dat voor het overige de gewesten bevoegd zijn.

#### *1.4. Besluit van de commissie*

De commissie stelt vast dat de formulering van artikel 6, § 1, VII, van de BWHI niet zeer geslaagd is en kan worden verbeterd. Anderzijds lijkt deze bepaling geen praktische toepassingsproblemen te hebben veroorzaakt.

## **2. De bouwvergunning voor een kerncentrale**

### *2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets (6 maart 1997)*

Het is de vraag of men de splijtstofcyclus op het federale niveau moet behouden. Gesteld dat men hierop bevestigend kan antwoorden, is het dan werkelijk raadzaam over te gaan tot een bevoegdheidsverdeling waarbij de gewesten optreden voor de bouwvergunning en waarbij de federale overheid op-

l'autorisation d'exploiter? Il y a matière à clarification. On pourrait retransférer certaines compétences régionales au niveau fédéral.

La décision sur le permis de bâtir en matière de centrales nucléaires est très importante. Les autorisations d'exploitation doivent-elles être maintenues au niveau fédéral? L'intérêt essentiel est-il fédéral (la politique énergétique) ou est-il régional (l'urbanisme et l'environnement)?

On pourrait se demander si l'on peut résoudre le tout par la concertation. À un moment donné, il faut trancher.

## 2.2. *Considérations de quelques membres (6 mars 1997)*

— Quant au retransfert des compétences régionales concernant les centrales nucléaires, c'est un souci juridique. On peut difficilement s'imaginer que l'autorité fédérale puisse décider d'implanter une centrale nucléaire sans une concertation avec la région concernée. En outre, il s'agit d'une matière très rare. Ce n'est donc pas si grave de se retrouver ici avec une double compétence. Le membre serait toutefois d'accord que le permis de bâtir doive être délivré par celui qui autorise l'exploitation. De manière plus générale, il ne s'agit pas d'une matière très brûlante. C'est principalement une matière technique traitée par des administrations. Les distorsions ne touchent pas aux particuliers. La concertation peut dès lors résoudre beaucoup de problèmes.

— Un membre marque ses plus expresses réserves quant à l'idée de transférer au fédéral l'octroi des permis de bâtir en matière de centrales nucléaires. Les moyens de la coopération existent, puisque la loi prévoit une concertation entre l'État et les régions. La région doit garder la pleine et entière maîtrise de la délivrance des permis de bâtir. Sinon, on s'attaque aux principes mêmes de la régionalisation (l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des compétences régionales). La compétence doit rester régionale. Les problèmes devraient être résolus par la concertation.

— Selon un membre, la décision sur la nécessité d'une centrale nucléaire revient à l'autorité fédérale. Les régions doivent décider du lieu d'implantation de la centrale nucléaire. Une région peut néanmoins s'opposer à l'établissement d'une centrale nucléaire à un endroit déterminé, mais elle est alors tenue de proposer un autre site. C'est du moins ce que prescrit la théorie.

— Un membre fait observer qu'il y a encore un troisième intéressé, celui qui introduit une demande de permis de bâtir. Peut-on lui imposer sans plus un autre lieu d'implantation?

treedt voor de afgifte van de exploitatievergunning? Dat moet tot klaarheid worden gebracht. Een aantal bevoegdheden van de gewesten zou men opnieuw kunnen toekennen aan de federale overheid.

De beslissing over de bouwvergunning voor kerncentrales is heel belangrijk. Moeten de exploitatievergunningen blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid? Kan het belang in hoofdzaak als federaal worden beschouwd (energiebeleid) of als regionaal (stedebouw en milieu)?

Het is zeer de vraag of men alles kan oplossen met overleg. Op een bepaald ogenblik moet men toch de knoop doorhakken.

## 2.2. *Bedenkingen van sommige leden (6 maart 1997)*

— De vraag of de bevoegdheden van de gewesten inzake de kerncentrales opnieuw over te dragen zijn, is voer voor juristen. Het is haast niet denkbaar dat de federale overheid kan beslissen een kerncentrale te vestigen zonder overleg te plegen met het betrokken gewest. Daar komt nog bij dat het om een zeer zeldzaam geval gaat. Het is dus niet zo erg dat men hier met een tweevoudige bevoegdheid te maken heeft. Het lid verklaart het eens te zijn met de werkwijze waarbij de instelling die de exploitatievergunning afgeeft ook de bouwvergunning afgeeft. Zo dringend is de zaak nu ook niet. Het is een in hoofdzaak technische aangelegenheid die de besturen afhandelen. Afwijkingen van de regel hebben geen gevolgen voor privé-personen. Met overleg kan men bijgevolg heel wat problemen oplossen.

— Een lid maakt uitdrukkelijk voorbehoud tegen het idee om de federale overheid bevoegd te maken voor de bouwvergunningen van kerncentrales. Er bestaan middelen om samen te werken omdat de wet bepaalt dat er overleg moet komen tussen de Staat en de gewesten. Het gewest moet volledig bevoegd blijven voor de afgifte van bouwvergunningen, anders raakt men aan de beginselen zelf van de regionalisering (ruimtelijke ordening en stedenbouw zijn gewestelijke bevoegdheden). Dat moet zo blijven. De problemen moeten met overleg opgelost worden.

— Volgens een lid komt de beslissing over de noodzaak van een kerncentrale toe aan de federale overheid. De gewesten horen te beslissen over de vestigingsplaats van de kerncentrale. Een gewest kan zich wel verzetten tegen de vestiging van een kerncentrale op een welbepaalde plaats, maar heeft dan de verplichting een alternatieve vestigingsplaats voor te stellen. Zo zou althans de theorie moeten luiden.

— Een lid merkt op dat er nog een derde betrokkene is, met name degene die de bouwaanvraag doet. Kan men hem zomaar een andere vestigingsplaats opleggen?

### 2.3. Conclusions de la commission

La problématique de la répartition des compétences d'autorisation des centrales nucléaires a déjà été abordée dans le cadre de la section n° 2 «Environnement». La commission renvoie à ses conclusions sur ce point.

### 3. La régionalisation du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz, en ce qui concerne les compétences régionales.

#### 3.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz a pour tâche la fixation des tarifs et des conditions de fourniture en fonction de l'intérêt général, la réalisation d'une gestion coordonnée et uniforme, l'approvisionnement rationnel en énergie, le traitement des plaintes concernant la fourniture de gaz et d'électricité, etc. C'est un établissement fédéral dont les décisions touchent dans une large mesure à la distribution.

Il est anormal que le Comité de contrôle, organisé par le pouvoir fédéral, se prononce sur des matières régionalisées telles que la distribution d'énergie et l'utilisation rationnelle d'énergie.

Un comité de contrôle régional serait plus proche du consommateur et pourrait mieux assister l'autorité régionale dans ses tâches de distribution et d'utilisation rationnelle de l'énergie.

#### 3.2. Observation d'un membre (6 mars 1997)

Ce comité possède notamment des compétences en matière de distribution, c'est-à-dire des compétences régionales. Ou bien l'on transfère certaines compétences de l'actuel comité de contrôle à des organes régionaux distincts, ou bien l'on incorpore également des représentants des régions dans le comité existant.

#### 3.3. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration de l'Énergie (24 avril 1997):

La loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles prévoit que, pour les «matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national», l'autorité fédérale demeure seule compétente en matière de politique de l'énergie.

La mission dévolue au Comité de contrôle de l'électricité et du gaz s'exerce principalement dans le domaine de la tarification et en matière de programmes d'investissement et d'équipement pour la produc-

### 2.3. Besluit van de commissie

Het probleem van de bevoegdheidsverdeling inzake de vergunningen voor kerncentrales is reeds aan bod gekomen in de afdeling nr. 2 «Leefmilieu». De commissie verwijst naar haar besluit bij die afdeling.

### 3. Regionalisering van het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas, voor wat de regionale bevoegdheden betreft

#### 3.1. Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas heeft tot taak de tarieven en de leveringsvoorwaarden vast te stellen in functie van het algemeen belang, de verwezenlijking van een gecoördineerd en eenvormig beheer, de rationele aanwending van de energie, klachten omtrent de levering van gas en elektriciteit te behandelen, enz. Dit Comité is een federale instelling waarvan de beslissingen in ruime mate de distributie aanbelangen.

Het is een anomalie dat het federaal georganiseerde Controlecomité zich uitspreekt over geregionaliseerde materies zoals energiedistributie en rationeel energiegebruik.

Een gewestelijk Controlecomité zou veel dichter staan bij de consument en de regionale overheid beter kunnen bijstaan in haar taken van de distributie en het rationeel omgaan met energie.

#### 3.2. Opmerking van een lid (6 maart 1997)

Dit comité heeft onder meer bevoegdheden met betrekking tot de distributie, hetgeen een gewestelijke bevoegdheid is. Ofwel draagt men sommige bevoegdheden van het huidige Controlecomité over aan afzonderlijke gewestelijke organen, ofwel neemt men in het bestaande comité ook vertegenwoordigers van de gewesten op.

#### 3.3. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Energie (24 april 1997)

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat, wat het energiebeleid betreft, de federale overheid alleen bevoegd is voor «de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven».

Het Controlecomité is vooral belast met de tarifiering, de investeringsprogramma's en de programma's ter uitrusting van de middelen voor de productie, de invoer en het groot vervoer die worden voorgedragen

tion, l'importation et le grand transport présentés par les secteurs de l'électricité et du gaz. Ces matières nécessitent un traitement homogène et équilibré des différentes catégories de clientèles présentes sur le territoire national en vue d'éviter toute discrimination.

Il apparaît ainsi que la distribution d'électricité et de gaz, compétence régionale, ne constitue qu'une partie limitée de l'activité du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz. En cette matière, il a été veillé à ce que les gouvernements régionaux soient représentés au sein du Comité de contrôle, où ils disposent de pouvoirs identiques à ceux du Gouvernement fédéral dans les matières qui sont de leur compétence.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'adoption, le 19 décembre 1996, de la directive européenne relative au marché intérieur de l'électricité et celle, vraisemblablement dans un futur proche, d'une directive libéralisant le marché du gaz naturel, rendront nécessaire l'instauration d'un organe de régulation et de contrôle de ces deux marchés, afin d'éviter tout abus de position dominante, au détriment des consommateurs. Quelle que soit la forme que prendront ce ou ces organes, par le biais éventuellement d'un renforcement de l'actuel Comité de contrôle ou la création d'organes distincts, il est de toute façon indispensable qu'ils aient une structure fédérale.

#### *3.4. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

L'évolution du marché européen de l'énergie semble plaider pour le maintien au niveau fédéral du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz. Du reste, les régions y sont représentées.

#### *3.5. Discussion finale (19 mars 1999)*

##### *3.5.1 Observations de M. Coenraets*

Il s'agit ici d'une problématique déjà rencontrée avec le service des explosifs, le service géologique, l'administration des mines, etc. Le service est demeuré fédéral, alors que des compétences ont été régionalisées. Les uns plaident, selon les cas, pour un maintien au niveau fédéral, les autres en faveur d'une régionalisation. Au vu de l'évolution du marché européen de l'énergie, il semble à M. Coenraets que le maintien de ce Comité de contrôle au niveau fédéral se justifie, d'autant que les régions y sont représentées.

##### *3.5.2 Discussion*

Un membre remarque qu'il y a ici une différence fondamentale avec les autres services cités. Il ne s'agit

par de la gas- et l'electriciteitssector. Daarbij moeten de verschillende soorten klanten die op het nationaal grondgebied voorkomen, op een homogene en evenwichtige wijze behandeld worden teneinde discriminatie te voorkomen.

Zo blijkt dat de elektriciteits- en gasvoorziening, die een gewestbevoegdheid zijn, slechts een beperkt onderdeel vormen van de werkzaamheden van het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas. Er is wel voor gezorgd dat de gewestregeringen vertegenwoordigd zijn in het Controlecomité, waar zij — in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren — over dezelfde bevoegdheden beschikken als de federale regering.

Overigens dient onderstreept te worden dat de Europese richtlijn betreffende de interne markt voor elektriciteit, die op 19 december 1996 is aangenomen, en de richtlijn die de interne markt voor aardgas moet liberaliseren, die wellicht binnenkort aangenomen zal worden, het nodig maken dat een regulerings- en controleorgaan voor beide markten wordt ingesteld teneinde misbruik van machtsposities ten nadele van de consumenten te voorkomen. Wat ook de vorm zal zijn die dat orgaan of die organen zullen aannemen, eventueel een versterking van het bestaande Controlecomité of de oprichting van nieuwe organen, het is hoe dan ook onontbeerlijk dat ze een federale structuur hebben.

#### *3.4. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De ontwikkelingen op de Europese energiemarkt lijken te pleiten voor het behoud op federaal vlak van het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas. Overigens zijn de gewesten in het Comité vertegenwoordigd.

#### *3.5. Eindbespreking (19 maart 1999)*

##### *3.5.1 Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het gaat hier om hetzelfde probleem als bij de Dienst der springstoffen, de Aardkundige Dienst, de Administratie van het mijnwezen, enz. De dienst is federaal gebleven maar de bevoegdheden zijn naar de gewesten gegaan. Naargelang van het geval pleiten de enen voor het behoud van de federale bevoegdheid en de anderen voor het toewijzen van die bevoegdheid aan de gewesten. Gezien de ontwikkelingen op de Europese energiemarkt meent de heer Coenraets dat het verantwoord is het Controlecomité op het federale niveau te behouden temeer omdat de gewesten daarvan deel uitmaken.

##### *3.5.2 Bespreking*

Een lid merkt op dat er hier toch een fundamenteel verschil bestaat met de andere vermelde diensten. In

pas, dans ce cas, de recherche scientifique mais de fixation des tarifs. Le Comité de contrôle a donc une réelle compétence de décision.

Un membre émet une suggestion. Il n'est peut-être pas judicieux de scinder le Comité de contrôle, mais n'est-il pas possible de travailler avec des chambres quand il s'agit de matières purement régionales? Lorsqu'il faut se prononcer sur des compétences régionales, l'avis serait rendu uniquement par la chambre wallonne ou la chambre flamande. Il cite l'exemple de la distribution de l'énergie, de l'utilisation rationnelle de l'énergie, etc.

Un autre membre approuve.

Le premier membre se demande comment on organisera cette structure compte tenu des représentants fédéraux.

Certains membres estiment que le maintien du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz au niveau fédéral se justifie, mais jugent très important que les régions y soient représentées dans les matières de leur compétence. D'autres membres proposent de modifier la structure du Comité de contrôle, en le composant de deux chambres, l'une flamande et l'autre wallonne. De la sorte, seule la région concernée donnerait son avis dans les matières qui la concernent.

#### **4. L'entreposage de gaz inflammables.**

##### **Article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

Les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas:

c) L'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux;

##### **4.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences**

L'entreposage de gaz naturel en surface ou souterrain se fait sur le territoire d'une région déterminée et est déjà en grande partie réglementée par des décrets régionaux. La région est totalement compétente en ce qui concerne les risques pour l'environnement et la sécurité de la population.

Pour obtenir un paquet de compétences homogène, il est indiqué d'attribuer aussi à la région les compétences restantes. L'autorité pourrait ainsi habiliter un seul service d'inspection pour le contrôle, ce qui serait à tous égards profitable à la sûreté de la population.

dit geval gaat het niet om wetenschappelijk onderzoek maar om tarifiering. Het Controlecomité beschikt dus over een volwaardige beslissingsbevoegdheid.

Een lid doet een voorstel. Misschien is het niet zinvol om het Controlecomité op te splitsen, maar is het niet mogelijk om bij louter gewestelijke materies te werken met kamers? Wanneer uitspraak wordt gedaan omtrent gewestelijke bevoegdheden, zou het advies enkel door de Waalse of de Vlaamse Kamer worden gegeven. Hij geeft het voorbeeld van energiedistributie, rationeel energiegebruik, ...

Een ander lid verklaart het daarmee eens te zijn.

Het eerste lid vraagt hoe die structuur georganiseerd zal zijn gelet op de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de federale overheid.

Een aantal leden is van oordeel dat het verantwoord is het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas op het federale niveau te houden doch achten het zeer belangrijk dat de gewesten vertegenwoordigd zijn in aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn. Andere leden stellen voor de structuur van het Controlecomité te veranderen door het in twee kamers op te splitsen, een Vlaamse en een Waalse kamer. Zo zou het gewest alleen in aangelegenheden waarbij het betrokken is, een advies geven.

#### **4. Opslag van brandbare gassen**

##### **Artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

De gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval:

c) De aanwending van mijn gas en van gas afkomstig van hoogovens;

##### **4.1. Nota van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling**

De boven- en ondergrondse opslag van aardgas gebeurt volledig op het grondgebied van een bepaald gewest en is reeds grotendeels gereguleerd door decreten. Wat betreft het milieurisico en de veiligheid t.o.v. de bevolking is het gewest volledig bevoegd.

Om tot een homogeen bevoegdheidspakket te komen is het aangewezen het gewest ook de resterende bevoegdheden toe te kennen. Deze toekenning zou de overheid in staat stellen één enkele inspectiedienst in te schakelen voor het toezicht, wat de veiligheid t.a.v. de bevolking alleszins ten goede zou komen.

Pour ces raisons il est proposé de remplacer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, deuxième alinéa, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 par ce qui suit:

«c) Les grandes infrastructures servant au stockage, au transport et à la production d'énergie, à l'exception de l'entreposage de gaz inflammables en surface ou sous terre».

*4.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration de l'Énergie (24 avril 1997)*

La justification avancée par la Région flamande repose sur le fait que certaines autorisations préalables pour l'établissement d'installations de stockage doivent, déjà dans la situation actuelle, être données par la région (permis de bâtir, autorisations environnementales).

Ces considérations passent sous silence « l'indivisibilité technique et économique ». résultant de l'intérêt stratégique propre à la politique énergétique supposant ainsi une « mise en œuvre homogène sur le plan national » du stockage du gaz naturel, selon les termes mêmes de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Il ne faut pas perdre de vue que l'un des grands enjeux de la politique énergétique actuelle au niveau de l'Union européenne est la libéralisation du marché du gaz.

La fonction de stockage participe étroitement à la fonction d'approvisionnement énergétique du pays, qui constitue indiscutablement une compétence de l'État fédéral.

*4.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les explications données par le ministère des Affaires économiques, sur le rôle stratégique des espaces de stockage du gaz, plaident pour un maintien de leur réglementation dans la sphère de l'autorité fédérale.

*4.4. Discussion finale (19 mars 1999)*

*4.4.1. Observations de M. Coenraets*

Il est suggéré d'insérer au bénéfice des régions, une exception à une exception fédérale à la compétence régionale (point c du deuxième alinéa de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII). La justification de cette demande consiste à regrouper les compétences en matière d'entreposage de gaz inflammables, dans la mesure où la région est déjà compétente en matière de protection de l'environnement et en matière d'urbanisme.

Le ministère des Affaires économiques objecte que cette optique mélange deux problématiques distinctes

Om die reden wordt voorgesteld artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te vervangen als volgt:

«c) De grote infrastructuren voor de stockering, het vervoer en de produktie van energie, met uitzondering van de boven- en ondergrondse opslag van brandbare gassen».

*4.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Energie (24 april 1997)*

Het Vlaamse Gewest motiveert dat voorstel met het feit dat sommige voorafgaande vergunningen voor opslaginstallaties nu reeds afgegeven moeten worden door het gewest (bouwvergunning, milieuvergunningen).

Deze overwegingen gaan voorbij aan «de technische en economische ondeelbaarheid» die het gevolg is van het eigen strategische belang van het energiebeleid en dus een «gelijke behandeling op nationaal vlak» van de aardgasopslag noodzakelijk maakt (aldus de letterlijke bewoordingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen).

Er mag niet uit het oog worden verloren dat de liberalisering van de aardgasmarkt een van de voornaamste uitdagingen is van het huidig energiebeleid van de Europese Unie.

Men kan stellen dat de opslag niet los gezien kan worden van de energiebevoorrading van ons land, wat ongetwijfeld een bevoegdheid is van de federale Staat.

*4.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De toelichting van het ministerie van Economische Zaken over de strategische rol van de grote opslagruimten voor gas vormt een pleidooi om de desbetreffende regelgeving binnen het bevoegdheidspakket van de federale overheid te houden.

*4.4. Eindbespreking (19 maart 1999)*

*4.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Voorgesteld wordt voor de gewesten te voorzien in een uitzondering op een federale uitzondering op de regionale bevoegdheid (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, punt c). De verantwoording van dit verzoek bestaat in het groeperen van de bevoegdheden inzake de opslag van brandbare gassen omdat het gewest reeds bevoegd is voor de bescherming van het leefmilieu en voor stedenbouw.

Het ministerie van Economische Zaken brengt daartegen in dat die zienswijze twee verschillende

tes, à savoir protection de l'environnement et urbanisme, d'une part, et distribution de l'énergie, d'autre part. M. Coenraets juge convaincante l'argumentation liée aux engagements dans l'Union européenne, dans le cadre de la libéralisation du marché du gaz.

#### 4.4.2. Discussion

Selon un membre, la référence qui est faite aux grandes infrastructures à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, deuxième alinéa, c), concerne en première instance l'électricité. On a quelque peu perdu de vue le secteur du gaz. Mise à part la structure tarifaire, l'ensemble de ce secteur a été attribué aux régions. Il lui paraît donc logique de transférer aux régions les travaux d'infrastructure liés au gaz. Il plaide pour l'efficacité.

L'argument des accords internationaux n'est pas valable car l'autorité fédérale dispose d'un pouvoir de substitution dans le cas où les régions ne respecteraient pas leurs engagements internationaux.

M. Coenraets objecte qu'une confusion est faite entre, d'une part, la distribution de l'énergie et, d'autre part, la sécurité de l'approvisionnement. La tâche de l'autorité fédérale est de garantir la sécurité d'approvisionnement de l'énergie. C'est la raison pour laquelle l'exception relative aux grandes infrastructures de stockage, transport et production de l'énergie a été prévue. Les aspects régionaux de l'énergie comprennent la distribution publique du gaz, mais non la production et le stockage. Ce sont des choses différentes. Le raisonnement de la Communauté flamande consiste à dire que si l'on est compétent pour la distribution, on l'est également pour le stockage. Ce raisonnement est difficile à suivre dans la mesure où, précisément, le législateur a entendu maintenir une exception fédérale pour les grandes infrastructures servant au stockage.

Un autre membre réplique qu'il n'est pas dit dans la loi spéciale que l'autorité fédérale est exclusivement compétente pour veiller à l'approvisionnement du pays en énergie. Elle dispose que l'autorité fédérale est compétente pour les aspects qui se rapportent à l'indivisibilité technique et économique. Enterrer une grande poche de gaz dans le sous-sol du Nord de la Campine n'est pas quelque chose de techniquement et économiquement indivisible, qui devrait dès lors être réservé à l'autorité fédérale. Cela relève du stockage.

M. Coenraets objecte qu'il y a aussi une question d'indivisibilité économique. Si les espaces de stockage se trouvent exclusivement dans une région, n'y a-t-il pas un problème d'indivisibilité économique?

Le premier membre répond que l'Europe veille à ce que la liberté de la distribution et de l'offre de production soient garanties. Le point a) du deuxième alinéa

problèmes met elkaar verwart, te weten de bescherming van het leefmilieu en de stedenbouw enerzijds en de energievoorziening anderzijds. De heer Coenraets verklaart zich te laten overtuigen door de argumenten inzake de verbintenissen binnen de Europese Unie aangegaan met betrekking tot de liberalisering van de aardgasmarkt.

#### 4.4.2. Bespreking

Een lid meent dat de verwijzing naar grote infrastructuur in artikel 6, § 1, VII, 2e lid, c), in eerste instantie betrekking heeft op de elektriciteit. De gasector is ietwat uit het oog verloren. De gasector is in zijn geheel, behalve dan de tarievenstructuur, aan de gewesten toegewezen. Het lijkt hem dan ook logisch dat de infrastructuurwerken die met gas samenhangen naar de gewesten zouden worden overgeheveld. Hij pleit voor efficiëntie.

Het argument van de internationale overeenkomsten gaat niet op want de federale overheid kan in de plaats treden van de gewesten die hun internationale verplichtingen niet naleven.

De heer Coenraets brengt daartegen in dat er op dit punt verwarring heerst tussen enerzijds de energievoorziening en anderzijds de beveiliging van de bevoorrading. Dat laatste is de taak van de federale overheid. Daarom is er in een uitzondering voorzien voor de grote infrastructuurwerken voor de opslag, het vervoer en de productie van energie. De gewestelijke aspecten van de energie slaan op de openbare distributie van aardgas maar niet op de productie en de opslag ervan. Dat is iets anders. De redenering van de Vlaamse Gemeenschap is dat wie bevoegd is voor de distributie dat ook is voor de opslag. Het valt moeilijk die redenering te onderschrijven omdat de wetgever een uitzondering heeft willen behouden voor de grote infrastructuurwerken voor de opslag van energie.

Een ander lid repliceert dat het niet staat in de bijzondere wet dat de federale overheid exclusief bevoegd is om erover te waken dat het land in energie wordt bevoorrad. Er staat dat de federale overheid bevoegd is voor die aspecten die te maken hebben met de technische en economische ondeelbaarheid. Een grote gasbel onder de grond stoppen in de Noorderkempen is niet technisch en economisch ondeelbaar zodat dit aan de federale overheid voorbehouden zou moeten worden. Dat is stockeren.

De heer Coenraets brengt daartegen in dat er ook sprake is van economische ondeelbaarheid. Gesteld dat de opslagruimten zich uitsluitend in één gewest bevinden, is er dan geen probleem van economische ondeelbaarheid?

Het eerste lid antwoordt dat Europa erover waakt dat de vrije distributie en het vrije aanbod van productie gegarandeerd blijven. Onder punt a) van het



ne mentionne pas l'ensemble du secteur de l'énergie. L'approvisionnement en énergie dans le domaine du gaz et l'approvisionnement global en énergie ne sont pas concernés. Si on avait visé l'approvisionnement global, on l'aurait dit explicitement. La structure de la production et de la distribution de l'électricité en Belgique y est naturellement aussi pour quelque chose. À son avis, si on a mentionné les grandes infrastructures au point c), c'est en raison de l'argument de l'efficacité économique. On vise les grands travaux publics dont le coût est tel qu'il ne peut pas être supporté par une seule région et nécessite dès lors une assise économique plus large. L'exception des grandes infrastructures doit aussi se voir un peu comme le pendant de ce qui figure au premier alinéa, point a), des aspects régionaux, à savoir la distribution et le transport local d'électricité dont la tension est inférieure ou égale à 70 000 volts. L'électricité d'une tension supérieure est en partie partagée et les grandes infrastructures restent en tout cas de compétence fédérale.

M. Coenraets réplique que les points a) et c) du second alinéa sont deux exceptions distinctes au bénéfice de l'autorité fédérale correspondant à deux types d'énergies différentes.

Un membre constate que les compétences énumérées à l'alinéa 2 incombent indubitablement au fédéral. Elles s'inscrivent globalement dans l'esprit des propos de M. Coenraets: le problème de l'approvisionnement, de la sécurité énergétique et stratégique, etc. Si l'on adopte une lecture globale des compétences fédérales telles que voulues par le législateur à l'époque, la question de l'entreposage de gaz inflammables est manifestement une compétence fédérale. Sinon, il y aurait une incohérence à l'intérieur même de ce qui a été voulu comme compétences fédérales en matière d'énergie. Il partage donc le point de vue de M. Coenraets sur le maintien de cette compétence dans la sphère fédérale.

La commission prend acte de la demande de la Communauté flamande et de la réponse du ministère des Affaires économiques. Il existe cependant un profond désaccord au sein de la commission au sujet de l'interprétation à donner à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII de la loi spéciale de réformes institutionnelles, et, par conséquent, de la solution à adopter.

### **5.L'Institut pour le développement de la gazéification souterraine (IDGS)**

#### *5.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le personnel de l'IDGS est exclusivement francophone. Le budget de l'IDGS a été régionalisé, mais l'institution et son personnel non. La Région

tweede lid staat niet de globale energiesector. De energievoorziening op het gebied van gas en dergelijke of de globale energievoorziening vallen daar niet onder. Had men de globale energievoorziening bedoeld, dan had men dat effectief zo geformuleerd. Het heeft natuurlijk ook te maken met de structuur van de elektriciteitsproductie en -distributie in België. Dat men in punt c) verwijst naar grote infrastructuur berust naar zijn mening op een argument van economische efficiëntie. Men bedoelt zo grote openbare werken waarvan de kostprijs niet door één gewest alleen kan worden gedragen, maar waarvoor een breder economisch draagvlak nodig is. De uitzondering van de grote infrastructuur moet ook een beetje worden gezien als tegenpool van wat in punt a) van het eerste lid bij de gewestelijke aspecten staat, namelijk de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit tot 70 000 volt. Al wat er boven zit, wordt voor een stuk gedeeld en de grote infrastructuur blijven in elk geval federaal.

De heer Coenraets antwoordt dat de punten a) en c) van het tweede lid twee afzonderlijke uitzonderingen vormen ten gunste van de federale overheid en dat die met twee verschillende energievormen overeenstemmen.

Een lid stelt vast dat de federale overheid ontegensprekelijk bevoegd is voor de punten in het tweede lid: de bevoorrading, de beveiliging van de bevoorrading, de strategische veiligheid, enz. Als men de teksten over de federale bevoegdheden in hun geheel leest, zoals de wetgever die destijds heeft opgesteld, valt de kwestie van de opslag van brandbare gassen kennelijk onder de bevoegdheid van de federale overheid. In het andere geval zou in de regeling van de federale bevoegdheden op het stuk van energie iedere samenhang ontbreken. Spreker verklaart het dus eens te zijn met de heer Coenraets om deze bevoegdheid bij de federale overheid te houden.

De commissie neemt nota van het verzoek van de Vlaamse Gemeenschap en van het antwoord van het ministerie van Economische Zaken. De commissie blijft evenwel sterk verdeeld over de interpretatie van artikel 6, § 1, VII, van de BWHI en bijgevolg over de oplossing die de voorkeur verdient.

### **5. De Instelling voor de Ontwikkeling van de Ondergrondse Vergassing (IOOV)**

#### *5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Het uitvoerend personeel van de IOOV is uitsluitend Franstalig. Het budget van de IOOV werd door de financieringswet van 1989 geregionaliseerd, de in-

flamande n'intervient pas dans le fonctionnement de l'IDGS et toute l'expérience et la reconnaissance internationale en matière de gazéification souterraine est entre les mains des francophones. De plus, aucun crédit flamand n'a plus été accordé à l'IDGS depuis 1992, l'option politique flamande étant de ne pas faire de la gazéification souterraine du charbon une priorité.

Le budget ayant été régionalisé, il conviendrait de régionaliser l'Institut pour le développement de la gazéification souterraine

*5.2. Point de vue du ministère des Affaires économiques — Administration de l'Énergie (24 avril 1997)*

Il est étrange que cette revendication émane de la Région flamande alors que celle-ci - bien qu'elle ait apporté une mise initiale lors de la création de l'Institut et de l'expertise par la suite - manifeste depuis plusieurs années son désintérêt pour cette activité en ne participant plus au financement de l'organisme, laissant la Région wallonne assurer seule ce financement.

Par rapport aux compétences fédérales, il n'est pas contesté qu'il s'agit de la démonstration d'une technologie nouvelle d'utilisation rationnelle de l'énergie, qui entre en tant que telle dans les compétences régionales telles qu'elles sont décrites actuellement par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il est exact que cet organisme a été « oublié » lors de la phase précédente de réforme des institutions.

Si la Région flamande souhaite revendiquer une part des actifs de l'organisme, les régions devront s'accorder sur les modalités du transfert; il serait en effet regrettable de démembrer l'organisme en mettant à mal la collaboration européenne financée depuis plusieurs années par la seule Région wallonne, d'autant qu'il semble que la Région flamande s'oriente vers une autre technologie.

*5.3. Audition de M. Fiévez, directeur de l'Institut de gazéification souterraine du charbon et M. Medaets, président du Conseil d'administration de l'Institut (13 novembre 1998)*

*5.3.1. Présentation:* L'IDGS est un établissement d'intérêt public. Son activité est celle d'un centre de recherches avec deux axes de développement/recherche: l'énergie, depuis son origine, et l'environnement aujourd'hui. Il exerce ses activités en Belgique et en Europe.

L'IDGS n'a pas la même vocation qu'une université ou un laboratoire. On n'y fait pas de recherche fondamentale, mais on y gère des projets pilotes. On part

stallation en zijn personeelsbestand echter niet. Het Vlaamse Gewest komt niet aan bod bij de werking van de instelling en alle ervaring en internationale erkenning inzake de ondergrondse vergassing ligt in handen van de Franstalige leden. Bovendien zijn sinds 1992 geen Vlaamse kredieten meer ter beschikking gesteld van de IOOV, dit in tegenstelling tot het Waals Gewest. Dit was een bewuste beleidsoptie daar de ondergrondse vergassing van steenkool niet als prioritair werd beschouwd.

Daar wel het budget maar de instelling zelf niet geregionaliseerd werd, dient thans de instelling nog geregionaliseerd te worden.

*5.2. Standpunt van het ministerie van Economische Zaken — Bestuur Energie (24 april 1997)*

Het is nogal vreemd dat deze eis uitgaat van het Vlaamse Gewest, dat bij de oprichting van de instelling weliswaar kapitaal en vervolgens expertise heeft ingebracht, maar sinds enige tijd geen belangstelling meer schijnt te hebben voor deze activiteit aangezien het niet meer bijdraagt aan de financiering van de instelling.

Wat de bevoegdheden betreft, leidt het geen twijfel dat het gaat om een nieuwe technologie van rationeel energieverbruik, die als zodanig behoort tot de gewestbevoegdheden zoals die thans omschreven zijn in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Het is inderdaad zo dat de IOOV « vergeten » is bij de voorgaande fase van hervorming van de instellingen.

Indien het Vlaamse Gewest een deel van de activa van de instellingen wil opeisen dan zullen de gewesten overeenstemming moeten bereiken over de regels van die overdracht. Het zou immers jammer zijn dat de splitsing van een instelling schade berokkent aan een Europees samenwerkingsproject dat sedert verschillende jaren alleen nog door het Waalse Gewest gefinancierd wordt, temeer daar het Vlaamse Gewest de voorkeur schijnt te geven aan een andere technologie.

*5.3. Hoorzitting met de heer Fiévez, directeur van de Instelling voor de ontwikkeling van ondergrondse vergassing en de heer Medaets, voorzitter van de Raad van beheer van de instelling (13 november 1998)*

*5.3.1. Toelichting:* De IOOV is een instelling van openbaar nut die zich in België en Europa toelgt op onderzoek en ontwikkeling in twee domeinen: van bij het begin, de energie en het milieu, de dag van vandaag.

De IOOV heeft een andere opdracht dan de universiteiten en de laboratoria en doet niet aan fundamenteel onderzoek. Er worden wel een aantal experimen-

d'un concept que l'on démontre sur site. Ces projets de démonstration impliquent l'intégration de technologies provenant d'autres métiers. Ces projets sont gérés dans le cadre de contrats internationaux financés à 40 % par la Commission européenne. Le premier a été mené en Belgique, le deuxième en Espagne. D'autres projets sont en cours avec les Hollandais et les Anglais.

Aujourd'hui, l'institution ne compte que six personnes mais bénéficie surtout d'un réseau scientifique international à travers toute l'Europe, les États-Unis et maintenant l'Asie.

Travaillant sur des objectifs à long terme, l'IDGS n'est pas en concurrence avec l'industrie privée. L'IDGS a toujours un positionnement d'innovation, une attitude de pionnier. Cette démarche de pionnier est d'ailleurs assez difficile à entretenir au fil des années.

*5.3.2. Historique :* Au début des années 70, l'IDGS a été l'un des instruments mis en place par le gouvernement pour répondre à un besoin de sécurisation en matière d'approvisionnement en énergie du territoire, dans un contexte de crise énergétique. Ce contexte n'existe plus aujourd'hui en raison de la diversification des énergies disponibles, de la chute du marché du gaz et, surtout, du volume des investissements pétroliers en mer du Nord. Cependant, aux échelles mondiale et européenne, les plus grandes réserves disponibles se trouvent toujours dans le charbon. L'IDGS a développé des technologies dans un esprit de mise en valeur des concessions de charbon du sous-sol profond, inaccessibles au point de vue économique au moyen des techniques minières classiques.

L'IDGS n'a pas été régionalisé pour une raison très simple: il gérait un contrat international et il était impossible de produire le même type de résultat, en scindant ce programme. Cependant, son budget a été régionalisé: le montant prévu au budget fédéral en 1988 a été scindé en deux: une moitié pour la Région flamande et l'autre pour la Région wallonne.

L'IDGS est donc un organisme hybride, qui dépend en fait de trois structures. Statutairement, il dépend du ministère des Affaires économiques et, depuis juillet 1998, du ministère de l'Énergie. Financièrement, il dépend de la Région wallonne, seule région qui a continué à subsidier, à concurrence de sept millions par an, une partie des frais de fonctionnement. La Région flamande s'est retirée de ce programme de recherche mais elle continue à marquer un intérêt pour les résultats.

Il est difficile d'imaginer que l'IDGS puisse transférer des résultats à la Région flamande sans compensation financière: la Région wallonne pourrait s'y

tele projecten beheerd; waarbij men vertrekt van een concept, dat dan in situ wordt uitgewerkt. Bij dit soort demonstratieprojecten wordt ook een beroep gedaan op technologieën uit andere sectoren. De projecten worden beheerd in het kader van internationale contracten, die voor 40 % gefinancierd worden door de Europese Commissie. Er is een eerste project geweest in België en een tweede in Spanje. Momenteel wordt ook samengewerkt met de Nederlanders en de Engelsen.

Op dit ogenblik telt de instelling slechts zes personeelsleden, maar ze kan wel rekenen op een internationaal wetenschappelijk netwerk in Europa, de Verenigde Staten en nu ook Azië.

Omdat ze op lange termijn werkt, blijft de IOOV uit het vaarwater van de privé-sector. De instelling heeft altijd naar innovatie gestreefd, maar het wordt hoe langer hoe moeilijker om dit soort pionierswerk te blijven verrichten.

*5.3.2. Voorgeschiedenis :* Naar aanleiding van de energiecrisis in het begin van de jaren zeventig heeft de regering een aantal beleidsinstrumenten gecreëerd om de energietoevoer in ons land veilig te stellen; de IOOV was een van die instrumenten. Vandaag de dag liggen de zaken echter helemaal anders: de beschikbare energiebronnen zijn veel verscheidener geworden, de prijzen voor aardgas zijn sterk gedaald en er wordt veel meer geïnvesteerd in oliewinning in de Noordzee. Toch blijft steenkool een erg belangrijke energiebron, wegens de grote beschikbare reserves, zowel op Europees als op wereldvlak. De IOOV heeft technologieën ontworpen om de mijnconcessies voor diepgelegen steenkool, die met de klassieke technieken tot nu toe economisch niet haalbaar zijn, toch rendabel te maken.

Omdat ze een internationaal contract beheert is de IOOV als instelling niet geregionaliseerd; een opsplitsing zou goede resultaten in de weg staan. Het budget daarentegen is wel geregionaliseerd: het bedrag dat voorzien was in de federale begroting van 1988, is gelijk verdeeld over het Vlaamse en het Waalse Gewest.

Het gevolg is dat de IOOV afhangt van drie structuren: statutair gezien hoort de instelling bij het ministerie van Economische Zaken en sinds juli 1998 van het ministerie van Energie. Voor haar financiën hangt de IOOV af van het Waalse Gewest, dat als enige een deel van de werkingskosten blijft subsidiëren (7 miljoen per jaar). Het Vlaamse Gewest heeft zich uit het onderzoeksprogramma teruggetrokken, maar heeft nog steeds belangstelling voor de resultaten.

Men kan zich echter moeilijk voorstellen dat de IOOV haar resultaten zou overdragen aan het Vlaamse Gewest zonder financiële compensatie: het

opposer étant donné qu'elle apporte un soutien financier depuis dix ans.

*5.3.3. Comparaison avec l'ISSEP et le VITO:* La Région wallonne a créé un institut appelé l'ISSEP, équivalent du VITO en Région flamande. Cependant, ces instituts sont des para-régionaux, qui ont leurs contraintes statutaires propres :

— Il est impossible pour un des employés de travailler en poste 24 heures sur 24 pendant trois mois en Espagne, comme à l'IDGS;

— Il est impossible pour ces institutions d'engager des ingénieurs allemands, espagnols ou anglais au moment nécessaire pour démarrer un projet international;

— L'autonomie budgétaire des régions ou des administrations de ces deux organismes n'est pas suffisante pour gérer les programmes de recherche nécessaires.

De plus, on ne peut gérer ces projets sur une base annuelle, qui est l'horizon d'analyse de ce genre d'organisme; la gestion de ces projets demande trois à cinq ans. Enfin, si le programme s'inscrit dans un programme européen en quinze ans, ces organismes ne sont pas le bon véhicule pour mener à terme ce genre de recherches.

L'IDGS est néanmoins en contact avec l'ISSEP et le VITO parce qu'ils ont des scientifiques et des techniciens de haut niveau qui permettent de répondre à des points précis.

*5.3.4. Problèmes:* La technologie de la gazéification souterraine ne pourra être mise en œuvre par un grand groupe industriel que dans un délai de dix à quinze ans. Les recherches sont entamées depuis quinze ans. Entre-temps, les anciens mineurs, exploitants et géologues disparaissent. Il est indispensable de maintenir un minimum de compétence, c'est-à-dire du personnel pour entretenir les connaissances technologiques, à défaut de quoi ce savoir-faire va rapidement disparaître.

Si des projets se développaient en Belgique, on pourrait prévoir un parallélisme entre un projet de la Région wallonne et un autre de la Région flamande, en valorisant chaque fois le savoir-faire qui a été mis en œuvre. Cela ne répond pas à la demande de régionalisation de la Région flamande, mais M. Fievez répond qu'une régionalisation de l'institution signifierait la mise en liquidation de l'institution avec la perte de tout le savoir acquis.

En effet, l'IDGS est une institution d'intérêt public. Le transfert du personnel de ce genre de structure vers un para-régional, tel que l'ISSEP ou le VITO soulève-

Waalse Gewest, dat al tien jaar een financiële bijdrage levert, zou zich hiertegen kunnen verzetten.

*5.3.3. Vergelijking ISSEP - VITO:* Het Waalse Gewest heeft een instelling in het leven geroepen, de ISSEP, die de tegenhanger is van de VITO in het Vlaamse Gewest. Het gaat hier om paragewestelijke instellingen die hun eigen statutaire verplichtingen hebben :

— Een werknemer van de ISSEP kan onmogelijk drie maanden zonder onderbreking in Spanje werken, wat bij de IOOV wel kan;

— Deze instellingen kunnen geen Duitse, Spaanse of Engelse ingenieurs in dienst nemen, om een internationaal project op te starten;

— De budgettaire autonomie van de gewesten of van de administratieve diensten van deze instellingen is onvoldoende om de nodige onderzoeksprogramma's te beheren.

Een bijkomend probleem is dat dit soort instellingen een boekhouding opstelt op jaarbasis, terwijl de projecten van de IOOV gemiddeld over drie tot vijf jaar gepland worden. Als het programma kadert in een Europees programma dat vijftien jaar duurt, kunnen deze instellingen dit soort onderzoek ook niet tot een goed einde brengen.

De IOOV onderhoudt wel contacten met de ISSEP en de VITO, omdat deze instellingen hooggekwalificeerde wetenschappers en technici in dienst hebben, die kunnen antwoorden op precieze vragen.

*5.3.4. Problemen:* Het onderzoek inzake ondergrondse vergassing loopt al vijftien jaar, maar voor een grote industriële groep wordt deze technologie pas interessant over tien à vijftien jaar. In die jaren verdwijnt een generatie oud-mijnwerkers, uitbaters en geologen. Om toch een minimum aan technologische kennis en knowhow te behouden, moet er een zekere personeelsbezetting blijven.

Bij de ontwikkeling van projecten in België kan er gedacht worden aan parallelle projecten in het Waalse en in het Vlaamse Gewest, wat zal leiden tot een gunstige kruisbestuiving. Deze werkwijze komt weliswaar niet tegemoet aan de vraag van het Vlaamse Gewest, dat de instelling geregionaliseerd wil zien, maar de heer Fievez antwoordt hierop dat regionaliseren gelijkstaat met liquideren, en dat zo alle verworven kennis verloren gaat.

Overdracht van personeel is immers geen haalbare optie: de IOOV is een instelling van openbaar nut, terwijl de ISSEP en de VITO paragewestelijke instel-

rait d'énormes difficultés. Cela s'est fait une fois et il a fallu douze ans pour gérer le dossier du personnel.

Une autre difficulté a trait aux équivalences barémiques, car l'IDGS est géré sur la base des contrats du secteur privé. Si on fait des équivalences barémiques salariales avec les employés du même niveau de responsabilités dans ce genre d'institution, il est difficile de trouver une base de rémunération qui soit acceptable. Autrement dit, le personnel s'en ira.

Quant aux dossiers en cours, aucun scientifique du VITO ou de l'ISSEP n'est à même de les reprendre ni de les réactiver dans le cadre de programmes européens.

Outre ce problème de structure, l'IDGS connaît naturellement des difficultés budgétaires, puisque, en dehors des subventions de la Région wallonne, il vit sur ses «fonds propres», à savoir des reliquats de subventions de la Commission européenne, du gouvernement allemand, du gouvernement belge. Le budget ayant été transféré aux régions, l'IDGS ne reçoit plus de subventions de l'État fédéral. Seule la Région wallonne a continué à financer le fonctionnement de l'IDGS. La Région flamande a décidé que le programme de gazéification souterraine ne faisait plus partie de ses priorités.

Les promoteurs privés ne sont pas intéressés car les procédés ne sont pas encore rentables. De plus, ils sont prudents en raison des complications institutionnelles, de la difficulté de savoir quelle autorité a la gestion du budget de l'institution.

Les fonds propres de l'IDGS ne sont pas inépuisables. Dans de telles circonstances, il est clair que l'IDGS connaîtra des difficultés financières en 1999.

5.3.5. *Souhaits de l'IDGS*: Les souhaits de l'IDGS sont les suivants:

— une structure juridique permettant de développer toutes les activités de recherche qui seront prévues dans les nouveaux statuts: on vise donc l'utilisation de la technologie minière dans le domaine de l'énergie et de l'environnement et la possibilité de participer à des projets tant en Belgique qu'à l'étranger, en rapport avec cet objet;

— l'exercice de ces activités sous un statut privé aux fins de pouvoir engager des travailleurs étrangers, d'avoir des horaires adaptés à l'activité de recherche, et de pouvoir effectuer les prestations en limitant autant que possible les frais pour l'autorité;

— la mise à disposition des moyens financiers nécessaires, octroyés sur base de montants pluri-annuels.

Le conseil d'administration, de son côté, va rajeunir ses cadres et établir un équilibre entre les représen-

tingen zijn. De enige keer dat men zich aan een dergelijke overdracht heeft gewaagd, heeft het niet minder dan twaalf jaar geduurd voor de dossiers van het personeel in orde waren.

Er is ook een probleem met de loonschalen. Het IOOV richtte zich op contracten uit de privé-sector; als men zich nu gaat baseren op het salaris van werknemers met dezelfde verantwoordelijkheid in eenzelfde soort instelling, zal men moeilijk tot een aanvaardbaar loon komen; het personeel zal dan ook vertrekken.

Anderzijds is geen enkele wetenschapper van de VITO of de ISSEP in staat de lopende dossiers over te nemen of opnieuw op te starten in het kader van Europese programma's.

Bovenop deze structurele problemen kampt de IOOV ook met budgettaire moeilijkheden. Naast subsidies van het Waalse Gewest heeft de instelling nog haar «eigen vermogen», dat bestaat uit resten van subsidies van de Europese Commissie, de Duitse en de Belgische regering. Nu het budget is overgedragen aan de gewesten, krijgt de IOOV geen subsidies meer van de federale Staat en wordt de werking van de instelling alleen nog gefinancierd door het Waalse Gewest; voor het Vlaamse Gewest is het programma van ondergrondse vergassing geen prioriteit.

Er is ook weinig belangstelling uit de privé-sector, omdat de ontwikkelde processen nog niet rendabel zijn. Privé-investeerdere worden ook afgeschrikt door de institutionele rompslomp, waardoor het bijvoorbeeld niet duidelijk is wie nu bevoegd is voor het beheer van het budget van de instelling.

Het eigen vermogen van de IOOV is niet onuitputtelijk, en de instelling zal dan ook financiële moeilijkheden ondervinden in 1999.

5.3.5. *Desiderata van de IOOV*: De instelling wenst onder meer:

— een juridische structuur waarmee alle onderzoeksactiviteiten die in de nieuwe statuten vermeld staan, kunnen worden ontwikkeld: het is de bedoeling de mijnbouwtechnologie te gebruiken in de energie- en de milieusector en te kunnen deelnemen aan dit soort projecten in België en in het buitenland;

— een privé-statuut; met dit statuut kunnen buitenlandse werknemers worden aangetrokken en kan er aan onderzoek worden gedaan met een aangepast uurrooster; voor de overheid worden de kosten zo laag mogelijk gehouden;

— voldoende financiële middelen, gespreid over verschillende jaren.

De raad van bestuur van zijn kant wil het kaderpersoneel verjongen en een evenwicht tot stand brengen

tants de l'autorité, des instances scientifiques et du secteur privé.

M. Medaets pense qu'une structure fédérale avec collaboration des régions est la solution la plus appropriée.

Le seul moyen de continuer à survivre est de s'ouvrir à l'international et non de se casser en deux. Les pays étrangers sont demandeurs des technologies de l'IDGS, mais la structure actuelle ne permet pas suffisamment d'aller vers eux. Depuis un an donc, une réflexion a été menée et un projet d'adaptation des statuts a été déposé auprès du ministre de l'Énergie afin de permettre, notamment, à une entreprise privée de participer à un projet précis, d'y investir, et de quitter le projet si elle en a envie. C'est le modèle de gestion proposé par l'IDGS et il apparaît que les décisions nécessaires devront être prises rapidement par l'autorité si l'on veut permettre la survie de l'institution. Il reste que cela n'apporte pas la réponse financière.

#### 5.4. Discussion finale (19 mars 1999)

##### 5.4.1. Observations de M. Coenraets

L'Institut pour le développement de la gazéification souterraine est resté fédéral mais son budget a été régionalisé. Le ministère des Affaires économiques reconnaît que cet organisme a été oublié lors de la phase précédente de la réforme des institutions.

Suite à l'audition des représentants de l'Institut, il apparaît qu'une structure fédérale avec collaboration des régions serait la solution la plus appropriée. Néanmoins, si l'on admet que cet organisme a été oublié lors de la réforme des institutions, de façon logique, il devrait être régionalisé complètement.

On se trouve actuellement dans une espèce de situation de refinancement des régions par l'autorité fédérale, car le budget est régionalisé mais les fonctionnaires sont apparemment toujours payés par le pouvoir fédéral.

##### 5.4.2. Discussion

Un membre pense que le personnel doit être transféré à la Région wallonne. Les budgets destinés à payer le personnel ont été régionalisés. Les Flamands qui y travaillaient sont à présent occupés ailleurs. On a oublié de transférer le personnel aux régions. Cela aurait dû être fait sur base de la décision de 1989. Comme il ne reste pas de Flamands à l'Institut, on ne peut pas non plus les transférer à la Région flamande. Quoi qu'il en soit, l'Institut pour le développement de la gazéification souterraine est une matière régionale.

tussen de vertegenwoordigers van de overheid, de wetenschappelijke instellingen en de privé-sector.

De heer Medaets meent dat een federale structuur in samenwerking met de gewesten de beste oplossing is.

Als ze opgesplitst wordt, maakt de instelling geen schijn van kans. De IOOV moet zich richten op het buitenland, waar veel vraag is naar de technologie die ze ontwikkeld heeft, maar in de huidige structuur ligt dat moeilijk. Sinds een jaar wordt er aan een oplossing gesleuteld. Er is een ontwerp tot wijziging van de statuten ingediend bij de minister van Energie; met een nieuw statuut zou een onderneming uit de privé-sector kunnen investeren in een welbepaald project en eraan deelnemen zolang ze dat wenst. Om het voortbestaan van de instelling veilig te stellen, moet de overheid dringend de nodige maatregelen nemen en het model dat de IOOV voorstelt, in de praktijk omzetten. Overigens biedt dit nieuwe model geen oplossing voor de financiële problemen.

#### 5.4. Eindbespreking (19 maart 1999)

##### 5.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Instelling voor de ontwikkeling van de ondergrondse vergassing is federaal gebleven maar haar budget is naar de gewesten gegaan. De minister van Economische Zaken erkent dat men die instelling uit het oog is verloren tijdens het vorige stadium van de hervorming der instellingen.

Uit een hoorzitting met de vertegenwoordigers van de Instelling is gebleken dat een federale structuur en samenwerking van de gewesten de meest aangewezen oplossing is. Indien men er niettemin van uitgaat dat men de Instelling bij de hervorming der instellingen gewoon vergeten is, zou die logischerwijze volledig geregionaliseerd moeten worden.

Thans bevindt de Instelling zich in de eigenaardige toestand dat de gewesten opnieuw gefinancierd worden door de federale overheid aangezien het budget naar de gewesten is gegaan maar de ambtenaren blijkbaar nog altijd door de federale overheid worden betaald.

##### 5.4.2. Bespreking

Een lid meent dat het personeel moet overgedragen worden aan het Waalse Gewest. De budgetten om het personeel te betalen werden geregionaliseerd. De Vlamingen die er werkten, werken nu elders. Men is vergeten het personeel over te dragen naar de gewesten. Dit had moeten gebeuren op grond van de beslissing van 1989. Aangezien er geen Vlamingen meer werken, kunnen ze ook niet overgedragen worden naar het Vlaamse Gewest. In ieder geval is de Instelling voor de Ontwikkeling van de Ondergrondse Vergassing een gewestaangelegenheid.

Un autre membre remarque qu'en dehors de ce problème de financement, il convient aussi de savoir s'il est utile de garder en vie cet institut. Il faut se mettre autour de la table et régulariser cette situation.

M. Coenraets explique que, sur le plan strict des compétences matérielles, cet Institut a une vocation tant fédérale que régionale, selon les aspects que l'on prend. En effet, ils font de la recherche scientifique dans le domaine de l'énergie. Or, la recherche scientifique est une compétence accessoire. La région, comme l'autorité fédérale peuvent en faire, puisque la région est compétente pour les aspects régionaux de l'énergie et que, par définition, certains aspects demeurent de la compétence fédérale.

Un troisième membre constate qu'il existe une réalité financière qui pousse à trouver une solution. En effet, les fonds propres de l'Institut ne sont pas inépuisables et l'Institut connaîtra des difficultés financières en 1999. La Région flamande s'est retirée de ce programme de recherche mais elle continue à marquer un intérêt pour les résultats. Comme la survie de l'institution semble souhaitable, il convient que les différentes parties abordent ensemble le problème.

Un membre ajoute que la survie de cette institution dépend d'une décision rapide. Deux thèses sont en présence. Certains membres soutiennent la thèse de l'Institut, à savoir maintenir un organe fédéral, mais avec la participation des régions. Plusieurs membres défendent une autre thèse, à savoir que l'Institut n'a rien à voir avec le niveau fédéral et qu'il doit être régionalisé. Cette dernière solution signifie concrètement un transfert à la Région wallonne, car la Région flamande n'intervient plus dans le fonctionnement de l'IDGS.

Un autre membre estime que le problème est d'ordre pratique. Il ne voit pas comment le transfert des six personnes travaillant encore à l'Institut à une entité fonctionnant dans le cadre de la Région wallonne pourrait compromettre la survie de l'institution. Il ne comprend pas pourquoi on tient absolument à en faire une entité fédérale.

##### 5.5. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'une décision rapide doit être prise quant au statut de l'IDGS puisqu'il va être confronté à des problèmes de financement.

Een ander lid merkt op dat er niet alleen een financieringsprobleem is maar ook de vraag welk nut het heeft de Instelling te behouden. Er dienen besprekingen te komen om deze toestand te regulariseren.

De heer Coenraets wijst erop dat wat de strikt materiële bevoegdheden betreft, de Instelling een zowel federale als gewestelijke taak vervult naar gelang van het standpunt dat men inneemt. Het is immers zo dat de Instelling wetenschappelijk onderzoek verricht op het stuk van de energie. Het wetenschappelijk onderzoek is echter een bijkomende bevoegdheid. Zowel het gewest als de federale overheid kunnen onderzoek verrichten omdat het gewest bevoegd is voor de gewestelijke aspecten van het energiebeleid en een aantal andere aspecten uit de aard van de zaak tot de federale bevoegdheid blijven behoren.

Een derde lid stelt vast dat de financiële toestand ertoe noopt een oplossing te vinden. Immers, de eigen middelen van de Instelling zijn niet onuitputtelijk en in 1999 gaat de Instelling financiële moeilijkheden tegemoet. Het Vlaamse Gewest neemt niet meer deel aan dat onderzoeksprogramma doch betoont nog altijd interesse voor de resultaten. Aangezien het wenselijk lijkt de Instelling te laten voortbestaan, behoren de verschillende partijen het probleem samen aan te snijden.

Een lid voegt eraan toe dat er een snelle beslissing moet komen opdat de Instelling kan overleven. Er staan twee meningen tegenover elkaar. Sommige leden steunen het standpunt van de instelling, met name het behoud van de instelling op federaal niveau, maar met de deelname van de gewesten. Verscheidene leden verdedigen een ander standpunt, namelijk dat de Instelling niets te maken heeft met het federale niveau en moet worden geregionaliseerd. Dit tweede voorstel betekent concreet een overdracht naar het Waalse Gewest, aangezien het Vlaamse Gewest niet meer tussen komt in de werking van de IOOV.

Een ander lid vindt dat het een praktisch probleem is. Hij ziet niet in hoe de overdracht van de zes mensen die er nog werken in een entiteit die in het Waalse Gewest verder functioneert de leefbaarheid in gevaar kan brengen. Hij begrijpt niet waarom men er absoluut een federale entiteit wil van maken.

##### 5.5. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat er een snelle beslissing moet worden genomen met betrekking tot de IOOV omdat de Instelling met financiële problemen wordt geconfronteerd.

**SECTION 8.  
LES POUVOIRS SUBORDONNES**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

(Les régions sont compétentes pour :)

1<sup>o</sup> les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi;

2<sup>o</sup> le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

3<sup>o</sup> le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque les missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.

**Article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

Sont de la compétence des régions, l'organisation ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;

b) pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente :

1) pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande;

2) pour l'organisation de la tutelle administrative ordinaire sur les communes énumérées à l'article 7 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et sur les communes de Comines-Warneton et Fourons.

**AFDELING 8.  
ONDERGESCHIKTE BESTUREN**

**Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

(De gewesten zijn bevoegd voor :)

1<sup>o</sup> de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde toezicht inzake brandbestrijding;

2<sup>o</sup> de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en de provincies;

3<sup>o</sup> de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn.

**Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

Tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

a) Wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsinformaties;

b) Voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de federale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

De federale overheid blijft echter bevoegd voor :

1) de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten van het Duits taalgebied;

2) de organisatie van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.



**A. Observation générale**

*Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

1. Les régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice de la tutelle ordinaire sur les provinces et les communes.

Un certain nombre de cas particuliers font toutefois exception.

a. L'État fédéral reste compétent pour l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les communes de la région de langue allemande.

b. L'État fédéral est compétent pour l'organisation (mais non pour l'exercice) de la tutelle sur les communes de la périphérie bruxelloise, Fourons et Comines.

c. L'État fédéral et les communautés peuvent instaurer et exercer des tutelles spécifiques pour les matières de leurs compétences. On citera comme exemple la tutelle de l'État fédéral en matière d'incendie et celle des communautés en matière de bibliothèques.

2. Les régions sont compétentes pour le statut des intercommunales et des interprovinciales. De ce fait, le statut de telles associations chevauchant plusieurs régions doit faire l'objet d'accords de coopération.

Pour les intercommunales et les interprovinciales transrégionales, on distinguera la question du statut de celle de l'affiliation des entités: si, conformément aux législations régionales, des communes ou des provinces de différentes Régions souhaitent s'associer, seul le mécanisme de la tutelle aura à s'appliquer.

À noter encore que l'article 160 de la Constitution limite la compétence régionale aux règles définissant «les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes ou provinces peuvent s'entendre ou s'associer». D'autres aspects, comme le statut fiscal des intercommunales, demeurent de compétence fédérale.

3. Les régions sont compétentes pour le financement général des communes et des provinces. Par ailleurs, les régions, communautés et l'État fédéral peuvent confier aux pouvoirs locaux et aux personnes de droit public des missions dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives, à condition de pourvoir au financement de celles-ci.

4. Concernant les fusions de communes, l'avis conforme du gouvernement régional est requis préa-

**A. Algemene toelichting**

*Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

1. De gewesten zijn bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het gewone toezicht op de provincies en de gemeenten.

Een aantal bijzondere gevallen vormen hierop evenwel een uitzondering.

a. De federale overheid blijft bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het toezicht op de gemeenten van het Duitse taalgebied.

b. De federale overheid is bevoegd voor de organisatie (maar niet voor de uitoefening) van het toezicht op de gemeenten in de Brusselse rand, Voeren en Komen.

c. De federale overheid en de gemeenschappen kunnen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn een specifiek toezicht instellen en uitoefenen. Als voorbeeld vermelden wij het toezicht van de federale overheid inzake brandbestrijding en het toezicht van de gemeenschappen op het bibliotheekwezen.

2. De gewesten zijn bevoegd voor het statuut van de intercommunales en de interprovinciales. Daardoor moet het statuut van dergelijke verenigingen die de grenzen van een gewest overschrijden, geregeld worden in een samenwerkingsakkoord.

Voor de verenigingen van gemeenten en de verenigingen van provincies die de grenzen van één gewest overschrijden, moet een onderscheid gemaakt worden tussen het probleem van het statuut en dat van de toetreding van die gemeenten of provincies: indien gemeenten of provincies van verschillende gewesten zich wensen te verenigen overeenkomstig de gewestwetgevingen, moet alleen het toezichtmechanisme worden toegepast.

Opgemerkt zij nog dat artikel 162 van de Grondwet de gewestbevoegdheid beperkt tot de regeling van «de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene gemeenten of verscheidene provincies zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen». Andere aspecten zoals het fiscaal statuut van de intercommunales behoren tot de federale bevoegdheid.

3. De gewesten zijn bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten en de provincies. De gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid kunnen overigens aan de plaatselijke besturen en aan publiekrechtelijke rechtspersonen taken opdragen in de aangelegenheden die tot hun respectieve bevoegdheden behoren, op voorwaarde dat zij in de financiering ervan voorzien.

4. Wat de fusies van gemeenten betreft, is vóór elke beslissing van de Ministerraad over een voorontwerp

lablement à toute délibération du Conseil des ministres sur un avant-projet de loi portant fusion de communes ou sur un arrêté royal pris en application de la loi du 23 juillet 1971 sur les fusions de communes.

On signalera enfin qu'il n'appartient pas aux régions de faire obstacle à la nomination des bourgmestres par le Roi.

## B. Points en discussion

### 1. La législation organique des communes et des provinces

#### 1.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Les régions exercent la tutelle administrative sur les communes, et donc aussi sur le fonctionnement des organes communaux, alors que le fonctionnement organique (législation) est toujours réglé par l'autorité fédérale. Il en va de même pour la tutelle et la législation organique des provinces.

Les régions devraient être compétentes pour l'organisation des structures communales et provinciales sur lesquelles elles-mêmes exercent ou devraient pouvoir exercer la tutelle.

Dans ce but, il faut transférer aux régions la compétence relative à la législation organique des communes et des provinces.

#### 1.2. Observations de quelques membres (6 mars 1997)

— En ce qui concerne la régionalisation de la loi communale et la loi provinciale, l'accord portait sur l'inscription de ce point dans la liste des dispositions constitutionnelles soumises à révision. L'engagement de son groupe politique ne va pas plus loin. Si on veut trouver une majorité des deux tiers, il ne faut pas compter sur son groupe politique.

— Un membre s'étonne que l'on ne respecte pas les accords en matière de régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale. Si l'on plaide par ailleurs en faveur de paquets de compétences homogènes, il est inadmissible que les régions soient compétentes pour l'organisation de la tutelle administrative sur les communes, à l'exception des communes de la périphérie bruxelloise, des communes de la région de langue allemande, de Fourons et de Comines-Warneton. L'on crée ainsi deux sortes de communes.

— Un membre espère que les propositions concernant la régionalisation de la loi communale et la loi provinciale seront discutées prochainement.

van wet betreffende een fusie van gemeenten of over een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de fusies van gemeenten (44) het eensluidend advies van de gewestregering vereist.

Opgemerkt zij ten slotte dat het niet tot de bevoegdheden van de gewesten behoort zich te verzetten tegen de benoeming van een burgemeester door de Koning (45).

## B. Discussiepunten

### 1. De organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies

#### 1.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De gewesten oefenen het administratief toezicht uit op de gemeenten en dus ook op de werking van de gemeente-organen, terwijl de organieke werking (wetgeving) nog federaal geregeld wordt. Hetzelfde geldt voor het toezicht en de wetgeving i.v.m. de provincies.

De gewesten moeten bevoegd zijn voor de organisatie van de gemeentelijke en provinciale structuren waarop zichzelf toezicht uitoefenen of zouden moeten kunnen uitoefenen.

Daartoe moet de bevoegdheid over de organieke wetgeving inzake de gemeenten en de provincies aan de gewesten worden overgedragen.

#### 1.2. Opmerkingen van sommige leden (6 maart 1997)

— Wat de regionalisering van de gemeentewet en de provinciewet betreft, merkt een lid op dat de overeenkomst vooral betrekking heeft op het feit dat dit punt was opgenomen in de lijst van de voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsbepalingen. De verbintenis van zijn fractie gaat niet verder. Als men daarvoor een tweederde meerderheid wil vinden, moet men niet rekenen op zijn fractie.

— Een lid verwondert zich erover dat men de afspraken inzake de regionalisering van de gemeentewet en provinciewet niet naleeft. Als men anderzijds pleit voor homogene bevoegdheidspakketten, is het onaanvaardbaar dat de gewesten bevoegd zijn voor de organisatie van het administratief toezicht op de gemeenten, met uitzondering van de Brusselse randgemeenten, de gemeenten van het Duitse taalgebied, Voeren en Komen-Waasten. Zo creëert men twee soorten gemeenten.

— Een ander lid hoopt dat de voorstellen inzake de regionalisering van de gemeentewet en de provinciewet in de nabije toekomst kunnen worden besproken.

— Un membre fait remarquer que la régionalisation n'est pas un remède efficace à tous les problèmes soulevés. Chaque région devra alors résoudre elle-même les problèmes résiduels.

*1.3. Remarque supplémentaire du gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997)*

La commission de la Réforme de l'État plaide pour une régionalisation de la législation organique des communes et des provinces. À cet égard, il faut prévoir les garanties légales nécessaires pour le statut des flamands dans les administrations communales de Bruxelles. C'est pourquoi il est proposé de commencer par voter une loi fédérale qui contiendrait un certain nombre de dispositions à préciser et applicables seulement aux 19 communes bruxelloises. Ensuite, il faut régionaliser la loi communale pour Bruxelles, étant entendu que le régime organique doit être voté à la majorité absolue des suffrages de chaque groupe linguistique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

*1.4. Observation de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Les observations du gouvernement flamand relatives aux garanties à accorder aux flamands de Bruxelles mériteraient des explications complémentaires: s'agit-il de prévoir, comme en périphérie, des garanties linguistiques (non sans doute, celles-ci existant déjà par ailleurs puisque les communes qui composent le territoire de la région sont soumises à un régime de bilinguisme)? S'agit-il, plutôt, de prévoir des mécanismes garantissant une représentation minimale des flamands dans les institutions communales et dans leurs administrations? De là viendrait peut-être l'exigence de créer une nouvelle catégorie d'ordonnances, à savoir des «ordonnances spéciales» votées à la majorité absolue des membres composant chaque groupe linguistique du Conseil de la région de Bruxelles-Capitale. De là aussi vient la demande de régionalisation de la loi électorale communale et provinciale.

*1.5. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

À la suite de l'accord de la Saint Michel, il conviendrait, dans la mesure où l'article 162 de la Constitution est soumis à révision, de régionaliser la loi organique provinciale et la loi organique communale de manière à ce que les régions puissent exercer de façon plus cohérente leurs compétences à l'égard des pouvoirs subordonnés. Une exception est faite pour les lois électorales. Il faut aussi que les droits des minorités linguistiques dans les communes à facilités

— Een lid merkt op dat de regionalisering geen sluitende remedie is voor alle opgeworpen problemen. Ieder gewest zal de resterende problemen dan zelf moeten oplossen.

*1.3. Bijkomende bedenking van de Vlaamse regering (1 juli 1997)*

De commissie Staatshervorming van het Vlaams Parlement pleit voor een regionalisering van de organieke wetgeving op gemeenten en provincies. Hierbij moeten de nodige wettelijke waarborgen worden voorzien voor de positie van de Vlamingen in de Brusselse gemeentebesturen. Daarom wordt voorgesteld eerst een federale wet te stemmen die een aantal nader aan te duiden bepalingen zou bevatten die enkel van toepassing zijn op de 19 Brusselse gemeenten. In een latere fase moet dan de gemeentewet voor Brussel worden geregionaliseerd waarbij de organieke regeling in de Hoofdstedelijke Raad met een volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep moet worden goedgekeurd.

*1.4. Opmerking van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De opmerkingen van de Vlaamse regering met betrekking tot de waarborgen die aan de Brusselse Vlamingen moeten worden verleend, behoeven verdere toelichting. Moeten, zoals in de Brusselse rand, waarborgen inzake het taalgebruik worden bepaald (waarschijnlijk niet aangezien deze waarborgen reeds bestaan voor de gemeenten die het grondgebied van het Gewest vormen, zijn onderworpen aan een stelsel van tweetaligheid)? Of is het veeleer de bedoeling mechanismen te bepalen die een minimale vertegenwoordiging van de Vlamingen in de gemeentelijke instellingen en in hun administraties moeten waarborgen? Daaruit ontstaat misschien de behoefte om een nieuwe categorie van ordonnanties te creëren, namelijk de «bijzondere ordonnanties» aangenomen met een volstrekte meerderheid van de leden in elke taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Daaruit komt misschien de vraag voort om de gemeente- en de provinciekieswet te regionaliseren.

*1.5. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

Indien artikel 162 van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard, is het wenselijk in het verlengde van het Sint-Michielsakkoord de bevoegdheid voor de wetten op de provinciale en de gemeentelijke instellingen over te dragen aan de gewesten zodat deze hun bevoegdheden ten aanzien van de ondergeschikte besturen op een meer samenhangende wijze kunnen uitoefenen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de kieswetten. Ook moeten de rechten

soient sauvegardés et que le principe de l'autonomie communale soit maintenu dans la Constitution et puisse être invoqué devant la Cour d'arbitrage par les pouvoirs locaux.

De même, l'article 162, al. 2, 6<sup>o</sup>, de la Constitution devrait être revu afin de permettre au législateur régional de n'envisager qu'une tutelle de légalité.

## *1.6. Discussion finale*

### *1.6.1. Observations de M. Coenraets*

Dans le chef des régions, il y a une demande dans le sens d'une régionalisation des lois organiques provinciale et communale de manière à ce que les régions puissent exercer de façon plus cohérente leurs compétences à l'égard des pouvoirs subordonnés. La demande émanant du ministère de la Communauté flamande est plus radicale que celle du gouvernement wallon. Les observations des membres au cours des premières discussions donnent à penser que ces propositions ne font pas l'unanimité.

### *1.6.2. Discussion*

Un membre fait une remarque au sujet de la demande du gouvernement flamand relative à la représentation garantie des Flamands dans les communes bruxelloises. Ces garanties existent déjà en partie dans la loi communale vu que, d'abord, celle-ci permet de désigner un échevin supplémentaire dans le groupe linguistique néerlandophone et qu'ensuite elle prévoit une mesure au cas où le conseil communal ne compterait aucun néerlandophone. Dans cette hypothèse, un membre néerlandophone du conseil du CPAS se voit attribuer le même droit de consultation qu'un conseiller communal. Si on devait régionaliser la loi communale, ces garanties ne pourraient être modifiées que par une loi votée à la double majorité. Par ailleurs, cette loi prévoit encore tant pour les néerlandophones que pour les francophones, quelques garanties supplémentaires qui devront être reconnues si on régionalise la loi communale.

Un membre observe à titre accessoire que le point de vue du gouvernement wallon, transmis en mars 1998, aurait été différent s'il avait été transmis en mars 1999.

## ***2. L'organisation et la politique concernant les finances et le personnel des communes et des provinces.***

### *2.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

La frontière entre les compétences de l'autorité fédérale et de l'autorité régionale est souvent vague.

van de taalminderheden in de faciliteitengemeenten gevrijwaard worden en moet het beginsel van de gemeentelijke autonomie in de Grondwet behouden blijven zodat het door de plaatselijke besturen opgeworpen kan worden voor het Arbitragehof.

Verder moet artikel 162, tweede lid, 6<sup>o</sup>, van de Grondwet herzien worden om de gewestelijke wetgever in staat te stellen eventueel slechts een wettigheidstoezicht in te stellen.

## *1.6. Eindbespreking*

### *1.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De gewesten vragen dat stappen worden gezet in de richting van een regionalisering van de organieke wetgeving op gemeenten en provincies zodat zij hun bevoegdheden ten aanzien van de ondergeschikte besturen op een meer coherente manier kunnen uitoefenen. De minister van de Vlaamse Gemeenschap gaat hierin verder dan de Waalse regering. Uit de opmerkingen van de leden tijdens de eerste besprekingen blijkt dat over deze voorstellen geen consensus bestaat.

### *1.6.2. Bespreking*

Een lid maakt een opmerking in verband met de vraag van de Vlaamse regering inzake de gewaarborgde vertegenwoordiging van de Vlamingen in de Brusselse gemeenten. Die waarborgen staan nu al voor een deel in de gemeentewet ingeschreven, want ze biedt ten eerste de mogelijkheid om een extra schepen van de Nederlandse taalgroep aan te wijzen en ten tweede kent ze een regeling voor het geval de gemeenteraad geen enkele nederlandstalige telt. Dan kan een Nederlandstalig OCMW-raadslid hetzelfde inzage-recht krijgen als een gemeenteraadslid. Wanneer men de gemeentewet regionaliseert dan kan men die waarborgen alleen maar wijzigen door een bij dubbele meerderheid goedgekeurde wet. Verder zijn er, zowel voor de Nederlandstaligen als de Franstaligen nog enkele bijkomende waarborgen ingeschreven die moeten worden erkend wanneer men tot regionalisering overgaat.

Ter informatie wijst een lid erop dat het standpunt van de Waalse regering in maart 1998 is verstuurd en dat het er in maart 1999 anders zou hebben uitgezien.

## ***2. De organisatie en het beleid inzake de financiën en het personeel van de gemeenten en de provincies***

### *2.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling:*

De scheidingslijn tussen de bevoegdheid van de federale en van de gewestelijke overheid is vaak bij-

Bien que les régions ne disposent pas directement de compétences législatives, elles déterminent, via la tutelle, les frontières à l'intérieur desquelles les décisions de l'autorité locale et provinciale peuvent être mises en œuvre.

L'autorité qui, à travers l'exercice de la tutelle, est en contact avec la problématique communale et provinciale doit être la même que celle qui peut agir sur le plan législatif et organisationnel.

L'organisation et la politique concernant les finances et le personnel des communes et des provinces doit revenir aux régions.

Il faut donc compléter l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 par ce qui suit :

«4<sup>o</sup> Les institutions provinciales et communales, prévues à l'article 162 de la Constitution, spécialement en ce qui concerne les finances et le personnel»

## 2.2. *Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

La régionalisation de l'organisation et de la politique concernant les finances et le personnel des communes et des provinces semble s'inscrire dans le cadre ou dans le mouvement de régionalisation de la législation organique. L'aspect «finances» sera peut-être plus délicat à traiter.

## 2.3. *Discussion finale*

### 2.3.1. *Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets renvoie aux observations faites à propos du point précédent.

## **3. L'organisation de la tutelle sur les six communes de la périphérie, ainsi que sur Comines-Warneton et Fourons.**

### 3.1. *Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'exercice uniforme de la tutelle sur toutes les communes et provinces est nécessaire pour le développement d'une politique cohérente.

La Région flamande doit être compétente pour l'organisation de la tutelle sur l'ensemble de son territoire, y compris les six communes de la périphérie, Comines-Warneton et Fourons.

zonder vaag. Hoewel de gewesten niet rechtstreeks over wetgevende bevoegdheid beschikken, bepalen zij via het toezicht welke de grenzen zijn waarbinnen beslissingen van de lokale en provinciale overheid uitwerking kunnen krijgen.

De overheid die via het toezicht voeling heeft met de gemeentelijke en provinciale problematiek, moet dezelfde zijn die ook wetgevend en organisatorisch kan optreden.

De organisatie en het beleid inzake de financiën en het personeel van de gemeenten en de provincies moeten toekomen aan de gewesten.

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet daartoe worden aangevuld als volgt:

«4<sup>o</sup>. De provinciale en de gemeentelijke instellingen, zoals bepaald in artikel 162 van de Grondwet, inzonderheid wat betreft de financiën en het personeel»

## 2.2. *Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De regionalisering van de organisatie en het beleid inzake de financiën en het personeel van de gemeenten en de provincies blijkt te passen in het streven naar de regionalisering van de organieke wetgeving. Het aspect «financiën» zal misschien moeilijker te regelen zijn.

## 2.3. *Eindbespreking*

### 2.3.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets verwijst naar de opmerkingen in verband met het vorige punt.

## **3. De organisatie van het toezicht op de zes randgemeenten, Komen-Waasten en Voeren**

### 3.1. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De eenvormige uitoefening van het toezicht op alle gemeenten en provincies is nodig voor het ontwikkelen van een samenhangend beleid.

De gewestelijke overheid moet haar volle bevoegdheid kunnen uitoefenen over het gehele grondgebied, m.a.w. ook bevoegd zijn voor de organisatie van het toezicht op de 6 randgemeenten, Komen-Waasten en Voeren.

*3.2. Remarque supplémentaire du gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997)*

On peut ajouter que l'exercice homogène de compétences signifie que l'on est responsable pour la totalité du territoire. Aussi le gouvernement flamand doit-il devenir compétent pour organiser la tutelle administrative dans les six communes périphériques et à Fourons. De même, le système des facilités peut être géré à l'échelon régional. En effet, un État de droit démocratique doit être suffisamment fort pour établir des règles pour l'ensemble de ses habitants.

**4. L'organisation de la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale**

*4.1. Observation d'un membre (6 mars 1997)*

Un membre n'est pas convaincu du fait que le transfert de l'exercice de la tutelle administrative aux régions constitue un plus dans la Région de Bruxelles-Capitale. Cette région ne comprend que 19 communes, de sorte que la tutelle est souvent très personnalisée. Il n'est dès lors pas évident que la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale serait un élément positif.

*4.2. Réplique d'un autre membre (6 mars 1997)*

La régionalisation de la tutelle administrative n'a pas été inutile. De nombreuses communes ont été très heureuses des efforts faits par la région pour redresser les finances communales.

**5. Agglomérations et fédérations de communes**

*5.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Les régions doivent être compétentes pour la législation en matière d'agglomérations et de fédérations de communes.

Cela n'a pas de sens de régionaliser les lois organiques sur les communes et les provinces et de laisser à la compétence fédérale la législation sur les agglomérations.

*5.2. Réplique de M. Coenraets (12 novembre 1997)*

Si les lois organiques sur les communes et les provinces sont régionalisées, il faudra aussi régionaliser la législation sur les agglomérations et les fédérations des communes.

*3.2. Bijkomende bedenking van de Vlaamse regering (1 juli 1997)*

De homogene bevoegdheidsuitoefening betekent dat men verantwoordelijk is voor het gehele grondgebied. De Vlaamse regering moet dan ook bevoegd worden voor de organisatie van het administratief toezicht in de zes randgemeenten en Voeren. Ook de faciliteitenregeling kan op gewestelijk vlak worden behartigd. Een democratische rechtsstaat moet immers voldoende sterk zijn om regels vast te stellen voor al haar inwoners.

**4. De organisatie van het administratief toezicht op de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

*4.1. Opmerking van een lid (6 maart 1997)*

Een lid is niet overtuigd van het feit dat de overdracht van het administratief toezicht naar de gewesten een pluspunt is voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dit Gewest bestaat maar uit 19 gemeenten, zodat het toezicht dikwijls heel individueel is. Het spreekt dan ook niet vanzelf dat regionalisering van de gemeentewet en de provinciewet positief zou zijn.

*4.2. Repliek van een ander lid (6 maart 1997)*

Een ander lid meent dat de regionalisering van het administratief toezicht niet nutteloos was. Vele gemeenten waren zeer gelukkig met de inspanningen van het gewest om de gemeentefinanciën recht te trekken.

**5. Agglomeraties en federaties van gemeenten**

*5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De gewesten moeten bevoegd zijn voor de wetgeving inzake agglomeraties en federaties van gemeenten.

Het zou onzinnig zijn de gemeente- en provinciewet te regionaliseren en de agglomeratiewetgeving federaal te laten.

*5.2. Repliek van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Indien de organieke wet inzake de gemeenten en de provincies geregionaliseerd wordt, zou ook de wetgeving op de agglomeraties en federaties van gemeenten geregionaliseerd moeten worden.

## **6. La loi électorale communale et provinciale**

*6.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Quand les lois organiques communale et provinciale auront été régionalisées, il ne tiendra pas debout de réserver encore à la compétence du législateur fédéral le soin de déterminer la manière dont les organes communaux et provinciaux sont élus.

*6.2. Remarque supplémentaire du gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997)*

À propos de la législation électorale, il y a lieu de faire remarquer qu'il serait nécessaire de régionaliser la loi électorale communale et provinciale au cas où l'on régionaliserait l'organisation des élections des parlements des communautés et des régions.

*6.3. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

À la suite de l'accord de la Saint Michel, il conviendrait, dans la mesure où l'article 162 de la Constitution est soumis à révision, de régionaliser la loi organique provinciale et la loi organique communale de manière à ce que les régions puissent exercer de façon plus cohérente leurs compétences à l'égard des pouvoirs subordonnés, à l'exception des lois électorales.

## **7. Compétence législative en matière de funérailles.**

*7.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Les funérailles, y compris les sépultures, les columbariums et la dispersion des cendres sont une matière purement communale, réglée sur le plan fédéral, mais appliquée sur le plan régional. L'application efficace ou l'amélioration des activités relatives aux funérailles n'est pas garantie.

La régionalisation de la compétence réglementaire permettrait de concevoir cette réglementation comme un cadre à l'intérieur duquel les autorités locales, par leurs propres règlements de police, pourraient tenir compte des caractéristiques locales.

Pour ces raisons, il est proposé d'ajouter la matière des funérailles à l'article 6, §1<sup>er</sup>, VIII, de la LSRI.

## **6. De gemeente- en provinciekieswet**

*6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Wanneer de organieke gemeentewet en provinciewet wordt geregionaliseerd, houdt het geen steek meer de wijze waarop de gemeente- en provincieorganen worden verkozen nog aan de federale wetgever voor te behouden.

*6.2. Bijkomende bedenking van de Vlaamse regering (1 juli 1997)*

Het is nodig de gemeente- en provinciekieswet te regionaliseren wanneer de organisatie van de verkiezingen van de parlementen van de gemeenschappen en gewesten zou worden geregionaliseerd.

*6.3. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

Indien artikel 162 van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard, is het wenselijk in het verlengde van het Sint-Michielsakkoord de bevoegdheid voor de wetten op de provinciale en de gemeentelijke instellingen over te dragen aan de gewesten zodat deze hun bevoegdheden ten aanzien van de ondergeschikte besturen op een meer samenhangende wijze kunnen uitoefenen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de kieswetten.

## **7. Wetgevende bevoegdheid inzake de lijkbezorging**

*7.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De wetgevende bevoegdheid inzake de lijkbezorging, met inbegrip van begraaftplaatsen, columbaria en asverstrooiing, is een louter gemeentelijke aangelegenheid, die federaal wordt geregeld maar gewestelijk toegepast. De efficiënte toepassing of verbetering van activiteiten i.v.m. de lijkbezorging is niet gewaarborgd.

De regionalisering van de regelgevende bevoegdheid maakt het mogelijk deze regelgeving als raamwerk op te bouwen binnen hetwelk de lokale overheden, via eigen politiereglementen, rekening kunnen houden met de lokale eigenheden.

Om die reden wordt voorgesteld de materie lijkbezorging aan het artikel 6, §1, VIII, van de BWHI toe te voegen.

*7.2. Point de vue du ministre de la Justice (14 mai 1997)*

La loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et les sépultures relève de la compétence des départements de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé publique.

Le département de la Justice estime qu'il y a lieu de maintenir ces matières dans les compétences de l'État fédéral afin de garantir l'uniformité des pratiques sur l'ensemble du territoire national. Une diversification des systèmes sur le plan régional, voire sur le plan local, paraît préjudiciable au maintien de l'ordre public et de la sécurité publique.

Par ailleurs, les articles 20 à 22 de la loi de 1971 constituant le pendant des articles 77 et suivants du Code civil relatifs à l'inhumation, il n'est pas indiqué que les deux volets d'une même problématique relèvent, d'une part, de la compétence régionale (pour les incinérations) et, d'autre part, de la compétence fédérale (pour les inhumations).

Il convient de noter que le gouvernement déposera prochainement un projet de loi modifiant la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et les sépultures. La réforme a pour but de moderniser et actualiser la législation et la réglementation relatives aux funérailles et sépultures, plus particulièrement en ce qui concerne la crémation.

Le département de la Justice émet donc un avis défavorable à la régionalisation des matières relevant de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures.

*7.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

La régionalisation de la matière des funérailles, en ce compris les sépultures, les columbariums et la dispersion des cendres, ne semble pas être justifiée de manière très précise par la Communauté flamande. Par contre, les arguments figurant dans la note du ministère de la Justice paraissent plus convaincants, et militent pour le maintien de cette matière dans le giron fédéral.

*7.4. Point de vue de quelques membres (12 mars 1998)*

Un membre fait remarquer qu'il ne convient pas de renvoyer aux titres des lois. Une loi concerne bien souvent des matières fort diverses. Il en va ainsi de la loi sur les funérailles. Cette loi règle aussi comment le décès doit être constaté. La régionalisation de cette matière se heurte au principe selon lequel il appartient à l'État fédéral de veiller au respect des droits fondamentaux.

*7.2. Standpunt van de minister van Justitie (14 mei 1997)*

De wet van 20 juli 1971 behoort tot de bevoegdheid van de departementen Binnenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid.

Volgens het departement van Justitie moeten deze aangelegenheden blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale Staat om eenvormige praktijken op heel het nationale grondgebied te waarborgen. Staat men toe dat de regelingen op het gewestelijke of zelfs op het plaatselijke vlak van elkaar afwijken, dan dreigen de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang te komen.

Voorts is het zo dat de artikelen 20 tot 22 van de wet van 1971 de tegenhanger zijn van de artikelen 77 en volgende van het Burgerlijk Wetboek over de teraardebestelling. Bijgevolg is het niet raadzaam die twee aspecten van eenzelfde aangelegenheid onder te brengen enerzijds bij de gewestelijke bevoegdheden (lijkverbranding) en anderzijds bij de federale bevoegdheden (teraardebestelling).

Tot slot wordt erop gewezen dat de regering eerlang bij het Parlement een wetsontwerp zal indienen tot wijziging van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging. Met die hervorming wil zij de wet- en regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging moderniseren en aanpassen, meer bepaald op het punt van de lijkverbranding.

Het departement van Justitie geeft dus een negatief advies over de regionalisering van de aangelegenheden die vallen onder de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

*7.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Het is niet erg duidelijk welke verantwoording de Vlaamse Gemeenschap geeft voor de regionalisering van de bevoegdheid inzake de lijkbezorging, met inbegrip van de begraafplaatsen, columbaria en asverstrooiing. De argumenten in de nota van het ministerie van Justitie om deze materie in de federale beleidssfeer te houden lijken daarentegen overtuigender.

*7.4. Standpunt van sommige leden (12 maart 1998)*

Een lid wijst erop dat het zeer gevaarlijk is te verwijzen naar titels van wetten. Veel wetten bevatten bepalingen met een zeer uiteenlopende draagwijdte. Voorbeeld: de wetgeving op de lijkbezorging: deze wet bepaalt ook hoe het overlijden moet worden vastgesteld. Een regionalisering van deze bepalingen zou strijdig zijn met de opvatting dat de fundamentele rechten en vrijheden hoe dan ook moeten worden gewaarborgd door de federale Staat.



De l'avis d'un autre membre, rien n'empêche la régionalisation des dispositions concernant les sépultures et la dispersion des cendres.

### 7.5. Discussion finale

#### 7.5.1. Observations de M. Coenraets

Le ministère de la Communauté flamande souhaite une régionalisation de la compétence législative en matière de funérailles, qui permettrait de concevoir une réglementation comme un cadre, à l'intérieur duquel les autorités locales pourraient tenir compte des caractéristiques locales. M. Coenraets ne comprend pas la raison d'être de cette demande.

#### 7.5.2. Discussion

Un membre dit comprendre difficilement le point de vue du ministre de la Justice. Comment l'ordre et la sécurité publique pourraient-ils être compromis par la régionalisation de ces compétences? Il est, selon lui tout à fait dans la logique des choses d'attribuer ces compétences aux régions.

Un autre membre pense que la seule raison pour laquelle cette compétence ne devrait pas être attribuée aux communautés est qu'elle a un lien avec le domaine des cultes. À l'époque où des modifications ont été apportées au régime des funérailles, elles ont été soumises aux représentants du culte israélite. On pourrait effectivement soutenir que les funérailles doivent rester une matière fédérale tant que les cultes le seront.

Un autre membre tient à faire observer que, pour des raisons pratiques, beaucoup de communes bruxelloises ont leur cimetière en périphérie dans la Région flamande. C'est une raison supplémentaire pour ne pas régionaliser ce type de compétence.

Certains membres considèrent que le point de vue du ministre de la Justice n'est pas fondé, mais ils reconnaissent que la compétence fédérale peut devoir être maintenue en raison des liens avec la compétence en matière de cultes. D'autres membres ne comprennent pas la rationalité de cette revendication de la Communauté flamande.

## 8. La tutelle sur les fabriques d'église.

### 8.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Les fabriques d'église sont des organes qui défendent des intérêts locaux. La tutelle sur leurs décisions est exercée par le gouvernement fédéral.

Volgens een ander lid komen de bepalingen met betrekking tot de begraafplaatsen en de asverstrooiing in aanmerking voor regionalisering.

### 7.5. Eindbespreking

#### 7.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De minister van de Vlaamse Gemeenschap vraagt om de regionalisering van de regelgevende bevoegdheid inzake begrafenissen, zodat deze regelgeving kan worden opgebouwd als raamwerk binnen hetwelk de lokale overheden rekening kunnen houden met de lokale eigenheden. De heer Coenraets begrijpt de reden achter dit verzoek niet.

#### 7.5.2. Bespreking

Een lid zegt dat hij het standpunt van de minister van Justitie moeilijk kan begrijpen. Hoe kunnen de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang worden gebracht door een regionalisering van deze bevoegdheden? Het ligt volgens hem helemaal in de logica der dingen dat deze bevoegdheden aan de gewesten worden toegewezen.

Een ander lid meent dat de enige reden waarom deze bevoegdheid niet aan de gemeenschappen zou moeten worden toegewezen de verwevenheid is met het domein van de erediensten. De wijzigingen die destijds zijn aangebracht in de regeling rond de lijkbezorging, werden voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de Joodse eredienst. Men zou inderdaad kunnen argumenteren dat, zolang de eredienst federaal blijft, ook de lijkbezorging dat moet blijven.

Een ander lid wijst erop dat veel Brusselse gemeenten hun begraafplaats aan de rand, dus in het Vlaamse Gewest hebben. Dat is een bijkomende reden om deze bevoegdheid niet te regionaliseren.

Een aantal leden vinden het standpunt van de minister van Justitie ongegrond, maar erkennen dat de federale bevoegdheid behouden moet blijven vanwege het verband met de bevoegdheid inzake erediensten. Andere leden begrijpen de reden van de eis van de Vlaamse Gemeenschap niet.

## 8. Het toezicht op de kerkfabrieken

### 8.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De kerkfabrieken zijn organen die lokale belangen behartigen. Het toezicht op de besluiten van de kerkfabrieken wordt uitgeoefend door de federale regering.

Les communes répondent des déficits et du premier contrôle sur les actes des fabriques d'église.

Les régions doivent être compétentes pour l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les fabriques d'église.

Proposition: Modification de l'article 7 de la LSRI de telle sorte que la Région soit compétente pour organiser et exercer la tutelle sur les fabriques d'église.

8.2. *Point de vue du ministre de la Justice (14 mai 1997)*

Les fabriques d'église ont une double qualité, à la fois établissements publics et établissements religieux.

Le Conseil d'État, d'une façon générale, reconnaît la qualité d'autorité administrative aux fabriques d'église et a estimé dans son avis du 16 avril 1986 que les fabriques d'église sont des établissements publics existant dans le cadre de la commune et que la matière du temporel des cultes échappe à la sphère d'application de l'article 7 de la LSRI: selon l'avis, la tutelle exercée sur les fabriques d'église constitue «une matière nettement distincte de la tutelle administrative sur les communes et les autres pouvoirs», elle «constitue un des éléments de l'organisation du temporel des cultes(1)».

Les cultes ne sont pas un objet d'administration communale, ni d'administration provinciale, les intérêts respectifs étant différents. A la différence des CPAS dont la comptabilité est soumise à approbation, les fabriques d'église ne sont pas des établissements publics subordonnés à la commune.

Attribuer aux trois régions la tutelle administrative sur les fabriques d'église entraînerait trois régimes différents de règles applicables à des paroisses ou des communautés se trouvant sur le territoire de une, deux, voire trois régions.

Il serait difficile d'imaginer trois législations différentes et des recours différents pour la comptabilité.

Le département de la Justice émet donc un avis négatif sur la proposition de régionaliser la tutelle sur les fabriques d'église.

(1) Avis du 16 avril 1986 sur une proposition de loi relative à l'organisation des fabriques d'église et à la gestion de leurs biens et revenus, Doc. Ch., Sess. 1985-1986, n°1194/2.

De gemeenten staan in voor het werkingstekort en het eerste toezicht op de handelingen van de kerkfabrieken.

De gewesten moeten bevoegd zijn voor de organisatie en de uitoefening van de voorgedij op de kerkfabrieken.

Om die reden wordt voorgesteld artikel 7 van de BWHI te wijzigen zodat de gewesten bevoegd zouden zijn om het toezicht ook op de kerkfabrieken te organiseren en uit te oefenen.

8.2. *Standpunt van de minister van Justitie (14 mei 1997).*

De kerkfabrieken hebben een tweevoudige hoedanigheid; ze zijn tegelijkertijd een openbare instelling en een religieuze instelling.

In de regel erkent de Raad van State dat de kerkfabrieken de hoedanigheid van administratieve overheid bezitten. In zijn advies van 16 april 1986 stelt de Raad dat de kerkfabrieken openbare instellingen zijn die bestaan binnen een gemeente en dat de temporary van de erediensten niet vallen onder de toepassing van artikel 7 van de BWHI. Zo is de raad van oordeel dat het toezicht op de kerkfabrieken een aangelegenheid is die «duidelijk te onderscheiden is van het administratief toezicht op de gemeenten en de andere plaatselijke overheden». Dat toezicht is «een van de bestanddelen van de inrichting van de temporary van de erediensten(1)».

Erediensten vallen niet onder het bestuur van een gemeente, noch onder dat van de provincie, omdat de respectieve belangen niet samenvallen. Anders dan de OCMW's, waarvan de boekhouding ter goedkeuring wordt voorgelegd, zijn kerkfabrieken geen openbare instellingen die onder de bevoegdheid van de gemeente vallen.

Draagt men aan de drie gewesten het administratief toezicht op over de kerkfabrieken, dan zou zulks leiden tot de invoering van drie uiteenlopende regelingen voor de parochies of de kerkelijke gemeenten die zich bevinden op het grondgebied van een, twee of zelfs drie gewesten.

Het is ondenkbaar dat er drie verschillende wetgevingen en drie verschillende regelingen komen voor beroep inzake de boekhouding.

Het departement van Justitie geeft dus een negatief advies over de regionalisering van het toezicht op de kerkfabrieken.

(1) Advies van 16 april 1986 over een wetsvoorstel betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten, stuk Kamer 1985-1986, nr. 194/2.

8.3. *Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne la régionalisation des fabriques d'église, la note du ministère de la justice met en évidence la spécificité d'une institution faussement rapprochée des institutions communales. La nécessité de maintenir un régime juridique homogène sur l'ensemble du territoire découle du caractère «non-régional» des établissements religieux, qui obéissent à des structures non fédéralisées (évêché de Malines-Bruxelles). Par ailleurs, on peut s'interroger sur la raison d'être d'un processus de fédéralisation qui ne s'intéresserait qu'à l'un des six cultes reconnus en Belgique.

8.4. *Discussion finale*

8.4.1. *Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets observe que les structures de l'église ne sont pas régionalisées. Faut-il donc procéder à une régionalisation de la tutelle sur les fabriques d'église? Le problème provient du fait que des paroisses sont à cheval sur le territoire de deux régions. Ainsi, l'archevêché de Malines-Bruxelles est à cheval sur le territoire de deux régions, même s'il a été procédé à une certaine régionalisation interne.

8.4.2. *Discussion*

Un membre se demande si cette tutelle ne va pas de pair avec la tutelle sur les communes. Il existe évidemment un certain droit de regard des évêchés mais la tutelle proprement dite est exercée par la province, parallèlement à la tutelle sur les communes et les CPAS. La problématique n'est-elle donc pas liée à la grande discussion sur la régionalisation de la tutelle des communes?

Un autre membre estime que le problème n'est pas seulement celui des paroisses chevauchant le territoire de plusieurs communes. Le ministre de la Justice est aussi le ministre des cultes et les régions n'ont aucune autorité en la matière, c'est pourquoi la tutelle n'a pas été transférée. La tutelle est exercée d'une certaine façon par les gouverneurs de province comme organe du pouvoir central. Il n'existe pas d'appel, mais éventuellement un recours au Conseil d'État.

M. Coenraets ajoute que le ministre de la Justice fait observer que les fabriques d'église ne sont pas des établissements publics subordonnés à la commune. Il est donc inexact de faire le lien avec la régionalisation de la tutelle sur les communes. Il existe effectivement une autonomie fonctionnelle entre les deux.

Un autre membre estime que si l'on régionalise la politique communale, on doit y inclure cette question

8.3. *Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Wat de regionalisering van de kerkfabrieken betreft, wordt in de nota van het ministerie van Justitie duidelijk gewezen op het specifieke karakter van deze instelling die ten onrechte in verband gebracht wordt met de gemeentelijke instellingen. Het is noodzakelijk een homogene wettelijke regeling te behouden over heel het grondgebied en dit wegens het «niet-gewestgebonden» karakter van de kerkelijke instellingen waarvan de structuren niet gefederaliseerd zijn (bisdom Mechelen-Brussel). Anderzijds kan men zich afvragen of een federaliseringsproces dat slechts een van de zes in België erkende erediens ten aanzien van de gemeente van belang is.

8.4. *Eindbespreking*

8.4.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets merkt op dat de structuren van de kerk niet geregionaliseerd zijn. Moet het toezicht op de kerkfabrieken dan geregionaliseerd worden? Het probleem is dat sommige parochies zich op het grondgebied van twee gewesten bevinden. Zo strekt het aartsbisdom Mechelen-Brussel zich over twee gewesten uit, al is er wel een zekere interne regionalisering doorgevoerd.

8.4.2. *Bespreking*

Een lid vraagt of dit toezicht niet samengaat met het toezicht op de gemeenten. Uiteraard houden de bisdommen een oogje in het zeil, maar het echte toezicht wordt door de provincie uitgeoefend, samen met het toezicht op de gemeenten en de OCMW's. Is deze problematiek daarom niet verbonden met de algemene discussie over de regionalisering van het toezicht op de gemeenten?

Een ander lid meent dat de parochies die op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen, niet het enige probleem vormen. De minister van Justitie is bevoegd voor de erediens tenzij de gewesten geen enkele bevoegdheid hebben in deze materie, en daarom is het toezicht niet overgedragen. Het toezicht wordt in zekere mate uitgeoefend door de provinciegouverneurs als orgaan van de centrale overheid. Er is geen beroep mogelijk, wel kan eventueel een vordering worden ingesteld bij de Raad van State.

De heer Coenraets voegt hieraan toe dat de minister van Justitie erop wijst dat de kerkfabrieken geen openbare instellingen zijn, ondergeschikt aan de gemeente. Het verband met de regionalisering van het toezicht op de gemeenten is onterecht. Beide staan functioneel gezien los van elkaar.

Een ander lid denkt dat, als het gemeentebestuur geregionaliseerd wordt, dit onderwerp ook moet

également. Cette solution est logique eu égard au lien organique et financier avec les communes.

La commission demeure partagée quant à la proposition de régionaliser la tutelle sur les fabriques d'églises.

### **9. L'association d'une province ou d'une commune avec des tiers.**

#### *9.1. Observation de M. Coenraets (note du 2 septembre 1996)*

En vertu de l'article 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour « les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi ».

Si tout ce qui concerne la formation d'associations entre provinces et entre communes relève clairement de la compétence des régions, il n'en va pas de même des autres formes d'association dans lesquelles un pouvoir local est impliqué.

L'association d'une province ou d'une commune avec des tiers est-elle comprise dans la compétence régionale, ou bien demeure-t-elle du ressort du législateur fédéral, compétent au titre de l'organisation des pouvoirs locaux? La question est ouverte mais il semble que la compétence régionale s'impose.

Une clarification dans le texte légal ne serait pas inopportune.

#### *9.2. Observation d'un membre (6 mars 1997)*

Concernant l'association d'une commune ou d'une province avec des tiers, un membre se demande si l'on ne se trouve pas dans le cadre de la législation organique sur les provinces et les communes et qu'il s'agit donc d'une compétence fédérale. Dans sa note M. Coenraets dit qu'il s'agit d'une compétence régionale.

#### *9.3. Réplique de M. Coenraets*

Il faut opérer une distinction entre l'objet de la convention passée entre une commune ou une province et un partenaire privé, et la forme juridique de la convention. L'objet doit relever de l'intérêt local ou provincial. Il est défini par la loi communale et la loi provinciale. L'observation formulée dans la note concerne la forme juridique de la convention.

Cela vaut aussi pour les intercommunales qui ne peuvent mettre en commun que des matières d'intérêt communal. La forme et le mode de fonctionnement de

meegaan. Gezien de organieke en de financiële link met de gemeenten, is deze oplossing logisch.

De commissie is verdeeld over het voorstel om het toezicht op de kerkfabrieken te regionaliseren.

### **9. De vereniging van een provincie of een gemeente met derden**

#### *9.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor « de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding ».

Alles wat verband houdt met de vorming van verenigingen van provincies en van gemeenten behoort duidelijk tot de bevoegdheid van de gewesten. Hetzelfde geldt niet voor andere verenigingsvormen waarbij een lokaal bestuur betrokken is.

Behoort de vereniging van een provincie of van een gemeente met derden tot de gewestbevoegdheid of tot de bevoegdheid van de federale wetgever die ook bevoegd is voor de organisatie van de lokale besturen? Dit blijft een open vraag, maar de gewestbevoegdheid lijkt onvermijdelijk.

Een verduidelijking van de wettekst is wenselijk.

#### *9.2. Opmerking van een lid (6 maart 1997)*

Wat de vereniging van een gemeente of van een provincie met derden betreft, vraagt een lid zich af of men zich hier niet in het kader bevindt van de organieke wetgeving op de provincies en de gemeenten, wat dus een federale bevoegdheid is. In zijn nota zegt de heer Coenraets dat het een gewestbevoegdheid is.

#### *9.3. Repliek van de heer Coenraets (6 maart 1997)*

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het onderwerp van de overeenkomst tussen een gemeente of een provincie en een privé-partner en de rechtsvorm van die overeenkomst. Het onderwerp moet van lokaal of provinciaal belang zijn en wordt gedefinieerd in de gemeentewet en de provinciewet. De opmerking in de nota heeft betrekking op de rechtsvorm van de overeenkomst.

Dat geldt ook voor de intercommunales, die alleen zaken van gemeentelijk belang in gemeenschap mogen brengen. De vorm en de werkwijze van de

l'intercommunale relèvent de la compétence de la région.

*9.4. Point de vue du Gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997)*

Pour ce qui est de l'association d'une province ou d'une commune avec des tiers, l'on peut dire ce qui suit.

L'association d'une province ou d'une commune avec des tiers relève de la compétence de l'autorité fédérale puisque cela doit être réglé dans la loi provinciale ou dans la loi communale. Par définition, il ne s'agit pas d'associations intercommunales, car celles-ci supposent plusieurs communes. Si l'on régionalise la loi provinciale et la loi communale, il est évident que cette matière relèvera des régions.

L'accession d'une intercommunale à une autre personne morale relève bien de la compétence de la région et est réglée dans le projet de décret en chantier, relatif aux intercommunales.

*9.5. Point de vue du gouvernement wallon (18 mars 1998):*

Ainsi que la note de M. Coenraets en fait état, la loi spéciale de 1993 devrait pouvoir préciser en ce qui concerne les autres formes d'association, que celles entre provinces et entre communes dans lesquelles un pouvoir local peut être impliqué, qui des régions ou du pouvoir fédéral est compétent pour organiser cette matière.

*9.6. Discussion finale*

*9.6.1. Observations de M. Coenraets*

Les régions sont compétentes en matière d'association de communes et de provinces. La loi spéciale ne parle pas d'autres formes d'associations. Pourtant, dans de nombreux cas, les communes ou les provinces peuvent être amenées à collaborer et à créer des structures juridiques nouvelles avec des partenaires qui ne sont pas nécessairement d'autres communes ou d'autres provinces. On peut songer à une association entre une commune et la région, entre une province et la région ou entre une commune et un partenaire privé. En l'état actuel des choses, il est impossible de le faire car la loi ne l'a pas prévu. La suggestion consiste à compléter le texte de la loi spéciale afin de permettre aux régions, par le biais de décrets ou d'ordonnances, de définir le régime juridique de ces nouvelles formes d'associations. Cela permettrait de faire place à un peu d'innovation juridique et de ne pas se cantonner dans les structures

intercommunale behoren tot de bevoegdheid van het gewest.

*9.4. Standpunt van de Vlaamse Regering (1 juli 1997)*

Wat de vereniging van een provincie of een gemeente met derden betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

Een vereniging van een provincie of een gemeente met derden behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid vermits dit moet worden geregeld in de provincie- of gemeentewet. Het gaat per definitie niet om intercommunale samenwerkingsverbanden, want die veronderstellen meerdere gemeenten. Wanneer de gemeente- en provinciewet worden geregionaliseerd, zal de aangehaalde aangelegenheid uiteraard materie van de gewesten worden.

De toetreding van een intercommunale tot een andere rechtspersoon behoort wel tot de bevoegdheid van het Gewest en wordt geregeld in het op stapel staande ontwerp van decreet met betrekking tot de intercommunales.

*9.5. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Zoals vermeld wordt in de nota van de heer Coenraets, moet het mogelijk zijn in de bijzondere wet van 1993 te bepalen, wat betreft de andere vormen van vereniging dan de verenigingen tussen provincies en gemeenten, waarin een plaatselijk bestuur betrokken kan zijn, of de gewesten dan wel de federale overheid bevoegd zijn om deze materie te regelen.

*9.6. Eindbespreking*

*9.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De gewesten zijn bevoegd voor de verenigingen van gemeenten en provincies. De bijzondere wet spreekt niet over andere vormen van vereniging. Toch zullen gemeenten en provincies in vele gevallen willen samenwerken en nieuwe juridische structuren creëren met partners die niet noodzakelijk andere gemeenten of andere provincies zijn. Zo is bijvoorbeeld een vereniging tussen een gemeente en een gewest, tussen een provincie en een gewest of tussen een gemeente en een privé-partner denkbaar. Dat kan momenteel niet omdat de wet er niets over zegt. Het voorstel heeft tot doel de bijzondere wettekst te doen aanvullen zodat de gewesten via decreten of ordonnances het juridische kader kunnen vaststellen voor deze nieuwe vormen van vereniging. Zo komt er plaats voor juridische vernieuwing en zijn we niet langer met handen en voeten gebonden aan de bestaande intercommunale en interprovinciale vormen van vereniging, die

d'intercommunales et d'interprovinciales actuelles, qui handicapent sérieusement le mode d'action des communes et des provinces.

### **10. Les conventions entre communes et provinces**

*10.1. Observation de M. Coenraets (note du 2 septembre 1996)*

A qui revient la compétence relative aux conventions entre communes ou entre provinces ?

Si l'article 162 de la Constitution vise les conditions dans lesquelles les pouvoirs locaux peuvent s'entendre ou s'associer, la loi spéciale, par contre, ne traite que des associations de communes proprement dites.

La doctrine considère que seule la législation sur les intercommunales proprement dites, c'est-à-dire sur la création de personnes juridiques nouvelles, relève de la compétence régionale.

*10.2. Conclusions de la commission*

La commission renvoie au point suivant.

### **11. Le régime juridique régissant les associations de communes et de provinces interrégionales**

*11.1. Note de M. Coenraets (note du 2 septembre 1996)*

En attribuant aux régions les compétences concernant « les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de commune dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations », la loi spéciale du 8 août 1980 avait opéré une répartition des compétences très compliquée.

La Constitution révisée en 1993 et la loi spéciale du 16 juillet 1993 transfèrent l'intégralité des compétences en matière d'intercommunales et d'interprovinciales aux régions et clarifie donc particulièrement la situation.

L'alinéa 4 de l'article 162 de la Constitution permet, en effet, au législateur spécial de confier aux régions la détermination des conditions et du mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer.

La loi spéciale use de cette faculté en citant parmi les compétences régionales, en son article 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, « les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la

de la liberté de mouvement des communes et des provinces et de la liberté de mouvement des provinces et des communes ».

### **10. De overeenkomsten tussen gemeenten of tussen provincies**

*10.1. Opmerking van de heer Coenraets (nota van 2 september 1996)*

Wie is bevoegd voor de overeenkomsten tussen gemeenten of tussen provincies ?

Artikel 162 van de Grondwet handelt weliswaar over de voorwaarden waaronder de lokale besturen over de voorwaarden waaronder de lokale besturen zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, maar de bijzondere wet handelt alleen over verenigingen van gemeenten.

In de rechtsleer wordt ervan uitgegaan dat enkel de wetgeving op de intercommunales, d.w.z. op de oprichting van nieuwe rechtspersonen, tot de gewestbevoegdheid behoort.

*10.2. Besluit van de commissie*

De commissie verwijst naar het volgende punt.

### **11. Het statuut van de verenigingen van provincies en gemeenten die de gewestgrenzen overschrijden**

*11.1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

Door aan de gewesten de bevoegdheden toe te wijzen « betreffende de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen », heeft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheden op een zeer ingewikkelde wijze verdeeld(46).

De in 1993 herziene Grondwet en de bijzondere wet van 16 juli 1993 dragen de bevoegdheden inzake de verenigingen van gemeenten en de verenigingen van provincies integraal over aan de gewesten en zorgen dus voor een veel duidelijker toestand.

Het vierde lid van artikel 162 van de Grondwet maakt het immers voor de bijzondere wetgever mogelijk de regeling van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, op te dragen aan de gewesten.

In de bijzondere wet wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt daar in artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, als gewestbevoegdheden worden opgesomd « de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van

tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi. »

C'est donc l'organisation même des intercommunales qui relève de la compétence des régions.

La problématique des associations de communes est abordée par un arrêt intéressant de la Cour d'arbitrage, arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 dont nous reproduisons ci-après un extrait.

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être lu à la lumière des articles 41 et 162 de la constitution qui accordent aux communes un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal.

Il appartient au législateur régional de régler les conditions et les modalités de cette collaboration.

En l'espèce le législateur fédéral compétent règle une matière qui relève de la réglementation du chômage et prévoit que les communes doivent instituer une agence locale pour l'emploi, soit seules, soit en association avec d'autres communes.

Les agences locales pour l'emploi défendent, dans le cadre de la réglementation du chômage, un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale; elles ne poursuivent pas un intérêt exclusivement communal.

Les dispositions de l'article 162, al.4, de la Constitution et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont donc pas applicables à ces agences locales pour l'emploi. »

Les régions sont donc pleinement compétentes pour adopter les règles organiques des intercommunales et donc, pour définir la capacité, les modes de gestion et la nature juridique de celles-ci.

Les régions ne sont par ailleurs pas compétentes pour régler le statut fiscal des intercommunales.

En ce qui concerne les intercommunales interrégionales, la compétence des régions est expressément établie par la loi spéciale (*cf.* aussi article 92bis, § 2, d prévoyant un accord de coopération obligatoire à ce sujet). Avant les réformes de 1993, si le législateur spécial avait prévu que «toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une région doit être prise d'un commun accord entre les exécutifs concernés», il ne réglait pas la question de savoir qui était compétent pour définir le régime organique des intercommunales interrégionales. La Cour d'arbitrage n'avait pas tranché clairement, elle non plus, cette délicate question.

het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding» (47).

Het is dus de organisatie van de intercommunales die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

De problematiek van de verenigingen van gemeenten komt aan bod in een interessant arrest van het Arbitragehof, namelijk arrest nr. 58/92 van 12 juli 1995 waarvan wij hieronder een uittreksel weergeven.

« Artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gelezen in het licht van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die de gemeenten een recht van initiatief toekennen om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang.

Het komt de gewestelijke wetgever toe de voorwaarden en de wijze van die samenwerking te regelen.

Ten deze regelt de bevoegde federale wetgever een materie die tot de werkloosheidsreglementering behoort en bepaalt hij dat de gemeenten een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap moeten oprichten, hetzij samen met andere gemeenten.

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen behartigen in het raam van de werkloosheidsreglementering een algemeen belang voor rekening van de federale overheid; zij streven niet een uitsluitend gemeentelijk belang na.

De bepalingen van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn dan ook niet van toepassing op die plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.

De gewesten zijn dus volkomen bevoegd voor de organieke wetgeving op de intercommunales en dus ook om de bevoegdheid, het beleid en de juridische aard van die intercommunales te bepalen.

De gewesten zijn overigens niet bevoegd om het fiscaal statuut van de intercommunales te regelen.

Wat de verenigingen van gemeenten betreft die de grenzen van één gewest overschrijden, wordt de bevoegdheid van de gewesten uitdrukkelijk bepaald door de bijzondere wetgever (zie ook artikel 92bis, § 2, d, dat voorziet in een verplicht samenwerkingsakkoord over dit onderwerp) (48). Hoewel de bijzondere wetgever vóór de hervormingen van 1993 bepaald had dat «iedere beslissing betreffende verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één gewest uitstrekt, in onderlinge overeenkomst tussen de betrokken executieven genomen moet worden», gaf hij geen uitsluitel over de vraag wie bevoegd was om de organieke regeling van de interregionale intercommunales te bepalen. Het Arbitragehof had deze delicate kwestie al evenmin opgelost.

La loi spéciale de 1993 a privilégié la solution de l'accord de coopération obligatoire pour régler les questions relatives «aux associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région». Cet accord devra définir non seulement le régime juridique qui leur est applicable, mais aussi ses modalités d'application concrète.

A l'heure actuelle, cet accord n'existe pas. En l'absence d'un accord, quel est le régime juridique régissant les associations de communes et de provinces interrégionales ?

Ne faudrait-il pas prévoir un pouvoir de substitution au bénéfice de l'autorité fédérale si un accord de coopération obligatoire n'est pas conclu ?

### *11.2. Point de vue du gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997):*

La Communauté flamande n'est pas d'accord avec M. Coenraets lorsqu'il envisage de donner au Gouvernement fédéral le droit de se substituer aux régions qui omettent de conclure un accord de coopération pour régler les matières relatives aux associations de communes et de provinces pour cause d'utilité publique qui dépassent les frontières d'une région.

Cela est inacceptable puisque la conclusion de pareil accord de coopération est une compétence exclusive attribuée aux régions. D'ailleurs, l'autorité fédérale n'a plus aucun pouvoir en matière de législation organique des associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique (art. 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980).

### *11.3. Discussion finale*

#### *11.3.1. Observations de M. Coenraets*

Les régions ne sont pas compétentes en tant que telles pour les associations de communes ou de provinces qui dépassent le territoire d'une région. Dans ce cadre, le problème territorial est difficile à régler. Selon M. Coenraets, la seule solution est de recourir à un accord de coopération pour créer ce type d'intercommunale et de soumettre cet accord à l'approbation des parlements respectifs. En effet, la création d'une personne morale de droit public nécessite un recours à l'instrument législatif. S'il doit y avoir un accord de coopération, il doit être soumis à l'approbation des parlements respectifs.

Puisqu'il n'y a pas d'accord de coopération qui définisse le régime juridique de manière globale, il faut travailler au cas par cas et conclure des accords de coopération ponctuels. À défaut de tels accords, il est

De bijzondere wet van 1993 heeft de voorkeur gegeven aan een verplicht samenwerkingsakkoord om de problemen te regelen die verband houden met «de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen die de grenzen van een gewest overschrijden». In dit samenwerkingsakkoord zal niet alleen de rechtsregeling worden bepaald die op hen van toepassing is maar ook de concrete uitvoering ervan.

Dat samenwerkingsakkoord werd tot op heden niet gesloten. Daardoor bestaat er rechtsonzekerheid inzake het statuut van de betrokken verenigingen van provincies en gemeenten.

Zou men dat niet kunnen verhelpen door een substitutierecht toe te kennen aan de federale overheid, zodat zij in de plaats kan treden van de in gebreke blijvende gewesten ?

### *11.2. Standpunt van de Vlaamse Regering (1 juli 1997)*

De Vlaamse Gemeenschap gaat niet akkoord met de overweging om aan de federale regering een substitutierecht toe te kennen om in de plaats te treden van Gewesten die nalaten een samenwerkingsakkoord te sluiten voor de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben op verenigingen van gemeenten en van provincies tot nut van het algemeen die de grenzen van een gewest overschrijden.

Dit is onaanvaardbaar vermits het sluiten van zo'n samenwerkingsakkoord een toegewezen exclusieve bevoegdheid is van de gewesten. De federale overheid heeft trouwens geen enkele bevoegdheid meer inzake de organieke regelgeving over de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen (art. 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, BWHI).

### *11.3. Eindbespreking*

#### *11.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De gewesten zijn niet als zodanig bevoegd voor verenigingen van gemeenten en provincies die het grondgebied van het gewest overschrijden. Het territoriale bevoegdheidsprobleem is hier moeilijk te regelen. Volgens de heer Coenraets is de enige oplossing een soort intercommunale op te richten met een samenwerkingsakkoord en dit akkoord ter goedkeuring aan de respectieve parlementen voor te leggen. De oprichting van een publiekrechtelijk rechtspersoon moet via een wetgevende instelling gaan. Als een samenwerkingsakkoord nodig is, moet dat aan de goedkeuring van de respectieve parlementen worden voorgelegd.

Aangezien er geen samenwerkingsakkoord is dat een algemeen juridisch stelsel oplegt, moet per geval een samenwerkingsakkoord worden gesloten. Zonder deze akkoorden kan bij de huidige stand van



impossible, dans l'état actuel des choses, de créer une intercommunale interrégionale puisque ce serait un excès de compétence territoriale

### 11.3.2. Discussion

Un membre signale qu'il existe une réglementation européenne permettant aux communes frontalières d'un pays de créer une personne morale avec les communes frontalières d'un autre pays. C'est donc possible avec d'autres pays mais pas avec une autre région.

Un membre observe que rien n'interdit à deux communes de s'associer. Le problème sera de savoir quelle législation s'appliquera, pour autant qu'elle soit différente chez l'une et chez l'autre. Si elles obtiennent l'accord des deux gouvernements régionaux compétents en matière d'intercommunales, même en l'absence d'une législation nationale, il y aura un accord de *facto*.

M. Coenraets répond que les communes ne peuvent s'associer que dans les cas prévus par la loi. Il existe à ce propos une jurisprudence du Conseil d'État. Les prises de participation de communes dans le capital de sociétés commerciales posent dès lors un problème. Une commune ne peut être actionnaire d'une société privée puisque la liberté d'association des communes est limitée par le carcan légal. Si la loi n'a pas organisé le régime juridique de l'association intercommunale inter-régionale, les communes ne peuvent suppléer d'elles-mêmes à cette carence du législateur. L'ancienne loi nationale sur les intercommunales ne peut entrer en ligne de compte puisque la matière a été régionalisée.

Un membre demande si M. Coenraets évoque des accords de coopération globaux ou au cas par cas.

M. Coenraets répond que le législateur de 1993 a retenu la solution des accords globaux dans le cadre des réformes institutionnelles. Toutefois, rien n'interdit de conclure un accord ponctuel pour définir le régime juridique à défaut d'accord global; l'essentiel est le passage commun devant les parlements des deux régions concernées, notamment pour régler l'organisation de la tutelle, déterminer qui va l'exercer et dans quels cas la tutelle peut intervenir. S'il y a des divergences de régimes juridiques entre les décrets adoptés par les régions vis-à-vis de leurs propres intercommunales régionales, il faut voir quel régime juridique commun sera d'application.

zaken geen interregionale intercommunale worden opgericht, omdat dit een overschrijding zou inhouden van de territoriale bevoegdheid.

### 11.3.2. Bespreking

Een lid merkt op dat er een Europese regeling bestaat volgens welke grensgemeenten van een land een rechtspersoon kunnen oprichten samen met grensgemeenten van een ander land. Het kan dus wel met andere landen maar niet met een ander gewest.

Een lid merkt op dat niets twee gemeenten belet om zich te verenigen. Het probleem is welke wetgeving moet worden toegepast als die in de twee gemeenten anders is. Als de gemeenten de toestemming van de twee gewestregeringen krijgen die bevoegd zijn voor de intercommunales, zal er de *facto* een akkoord zijn, ook al ontbreekt de nationale wetgeving terzake.

De heer Coenraets antwoordt dat de gemeenten zich alleen in de door de wet vastgestelde gevallen kunnen verenigen. De jurisprudentie van de Raad van State bevestigt dit. De deelname van gemeenten in het kapitaal van handelsvennootschappen vormt dan ook een probleem. Een gemeente kan geen aandelen hebben in een privé-vennootschap omdat de verenigingsvrijheid van de gemeenten beperkt is door een wettelijk keurslijf. Als de wet het juridische stelsel voor de interregionale intercommunale verenigingen niet regelt, kunnen de gemeenten niet zelf deze leemte opvullen. De oude nationale wet op de intercommunales kan niet meer gelden aangezien de materie geregionaliseerd is.

Een lid vraagt of de heer Coenraets spreekt over algemene samenwerkingsakkoorden of samenwerkingsakkoorden per geval.

De heer Coenraets antwoordt dat de wetgever in 1993 in het kader van de institutionele hervormingen heeft gekozen voor algemene akkoorden. Niets belet evenwel dat een specifiek akkoord wordt gesloten om het juridisch stelsel te bepalen als een algemeen akkoord ontbreekt. Het belangrijkste is dat beide partijen voor de parlementen van de betrokken gewesten verschijnen, met name om de organisatie van het toezicht te regelen, vast te stellen wie het toezicht zal uitoefenen en in welke gevallen het precies wordt uitgeoefend. Als de juridische stelsels die de gewesten bij decreet hebben vastgesteld voor hun eigen gewestelijke intercommunales, onderlinge verschillen vertonen, moet worden afgesproken welk gemeenschappelijk juridisch stelsel van toepassing zal zijn.

## **12. La tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie**

*12.1. Observation de M. Coenraets (note du 2 septembre 1996).*

Le législateur spécial a prévu une restriction aux compétences des régions: la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie est organisée par la loi fédérale.

Cette exception met en cause, sur un point particulier, l'homogénéité des compétences régionales.

Il serait souhaitable de fixer les contours peu précis de la notion de «tutelle spécifique».

*12.2. Point de vue du gouvernement flamand (1<sup>er</sup> juillet 1997):*

La Communauté flamande peut se ranger à l'observation de M. Coenraets sur la politique en matière de lutte contre l'incendie.

### *12.3. Discussion finale*

#### *12.3.1. Observations de M. Coenraets*

Le législateur spécial a prévu une restriction aux compétences des régions puisque la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie demeure une compétence fédérale. M. Coenraets propose que l'homogénéité des compétences régionales soit restaurée.

#### *12.3.2. Discussion*

Un membre estime qu'il convient d'être prudent d'un point de vue strictement opérationnel. Il y a, d'une part, l'aspect relatif à la tutelle administrative mais aussi, d'autre part, des aspects fonctionnels. Il y a des problèmes de normes et des subventions en matière de matériel. La régionalisation de cet aspect du problème soulève aussi un problème d'impact budgétaire. Le membre ne s'estime pas en mesure de trancher ce problème sur base des seules informations fournies.

Un autre membre pense que tout cela est lié à des questions de sécurité. Il existe des projets de fusion entre les pompiers et la protection civile; d'autres projets entendent organiser des passerelles avec l'armée en cas de catastrophes ... Par ailleurs, cela entre aussi dans la tutelle régionale par les budgets des communes. Il s'agit d'une des compétences du ministère de l'Intérieur et il paraît normal au membre que ce ministère garde les choses en mains, tant pour les opérations que pour la tutelle sur les normes et la subvention.

## **12. Het specifiek toezicht inzake brandbeveiliging**

*12.1. Opmerking van de heer Coenraets (nota van 2 september 1996)*

De bijzondere wetgever heeft voorzien in een beperking van de bevoegdheden van de gewesten: het specifieke toezicht inzake brandbeveiliging wordt georganiseerd door de federale wet.

Deze uitzondering brengt op een specifiek punt de homogeniteit van de gewestbevoegdheden in het gedrang.

Het is wenselijk de grenzen van het vage begrip «specifiek toezicht» duidelijker af te bakenen.

*12.2. Standpunt van de Vlaamse regering (1 juli 1997)*

De Vlaamse regering kan zich achter deze opmerking scharen.

### *12.3. Eindbespreking*

#### *12.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De bijzondere wetgever heeft de gewestelijke bevoegdheid beperkt in die zin dat het specifieke toezicht inzake brandbeveiliging een federale bevoegdheid blijft. De heer Coenraets stelt voor de gewesten opnieuw homogene bevoegdheden toe te kennen.

#### *12.3.2. Bespreking*

Een lid vindt dat men vanuit zuiver operationeel oogpunt voorzichtig tewerk moet gaan. Enerzijds is er het administratief toezicht maar anderzijds zijn er ook functionele aspecten. Er is het probleem van de normen en de subsidies voor het materieel. De regionalisering van dit aspect doet meteen een probleem van budgettaire impact rijzen. Het lid vindt dat hij niet voldoende informatie heeft om het probleem te beslechten.

Een ander lid vindt dat dit alles verband houdt met veiligheidskwesaties. Er zijn plannen voor een fusie van de brandweer en de civiele bescherming; voor het organiseren van verbindingen met het leger bij rampen ... Vanwege de impact op de begroting van de gemeenten, valt dit overigens ook onder het toezicht van de gewesten. De minister van Binnenlandse Zaken is momenteel bevoegd voor deze materie en volgens het lid moet hij dat blijven, zowel voor de operaties als voor het toezicht op de normen en de subsidies.

Selon un autre membre, si on transfère aux régions l'ensemble de la tutelle administrative ordinaire, il est logique que les communautés et le pouvoir fédéral puissent organiser une tutelle administrative spécifique pour les compétences pour lesquelles elles collaborent avec les communes. On parle aujourd'hui aussi d'une tutelle administrative spécifique sur les questions de police communale. Il est difficile de fonctionner sans une telle tutelle.

### **13. Le financement des communes et provinces**

#### *13.1. Observation d'un membre (6 mars 1997)*

Un membre fait remarquer que la note stipule que les régions, communautés et l'État fédéral peuvent confier aux pouvoirs locaux et aux personnes de droit public des missions dans les matières qui relèvent de leurs compétences, à condition de pourvoir au financement de celles-ci.

Quelle est la base légale de la condition mentionnée? En pratique, on voit de plus en plus que l'État fédéral impose des obligations légales aux communes et aux CPAS. Généralement le financement n'est assuré par l'État que partiellement.

#### *13.2. Réplique de M. Coenraets (6 mars 1997)*

Le financement a un caractère accessoire par rapport à la compétence matérielle. En principe, la compétence matérielle implique que l'on dispose des moyens financiers pour exercer la compétence. Il n'y a toutefois pas de base légale imposant que l'on mette à disposition les moyens financiers. Il existe des exemples où il y a un décalage entre la compétence matérielle et le financement.

#### *13.3. Observation d'un membre (6 mars 1997)*

Selon un membre, la base légale réside dans le droit des régions et des communautés d'établir un impôt sur des matières qui ne font pas encore l'objet d'un impôt national.

#### *13.4. Observation d'un autre membre (6 mars 1997)*

Le membre conteste la note lorsqu'elle stipule que les régions, les communautés et l'État fédéral peuvent confier des missions aux pouvoirs locaux à condition de pourvoir au financement de celles-ci. Il y a toujours une intervention des pouvoirs locaux. Il n'existe donc pas pour les régions, les communautés et l'État une obligation de financer, ni même d'intervenir.

Een ander lid meent dat, als het gewoon administratief toezicht in zijn geheel wordt overgeheveld naar de gewesten, het logisch is dat de gemeenschappen en de federale overheid voor de bevoegdheden waarvoor ze met de gemeenten samenwerken specifiek administratief toezicht kunnen organiseren. Er is nu ook sprake van een specifiek administratief toezicht op de gemeentelijke politiaangelegenheden. Zonder dergelijk toezicht wordt functioneren moeilijk.

### **13. Definanciering van de gemeenten en de provincies**

#### *13.1. Opmerking van een lid (6 maart 1997)*

Een lid merkt op dat de nota bepaalt dat de gewesten, de gemeenschappen en de federale Staat aan de lokale overheden en aan publiekrechtelijke rechtspersonen opdrachten mogen toevertrouwen inzake de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, op voorwaarde dat ze in de financiering ervan voorzien.

Wat is de wettelijke grondslag van die voorwaarde? In de praktijk stellen wij hoe langer hoe meer vast dat de federale overheid wettelijke verplichtingen oplegt aan de gemeenten en aan de OCMW's. Over het algemeen zorgt de Staat maar gedeeltelijk voor de financiering.

#### *13.2. Repliek van de heer Coenraets (6 maart 1997)*

De financiering is van ondergeschikt belang ten opzichte van de materiële bevoegdheid. In principe impliceert de materiële bevoegdheid dat men over de financiële middelen beschikt om die bevoegdheid uit te oefenen. Er bestaat echter geen wet die bepaalt dat men financiële middelen ter beschikking moet stellen. Soms bestaat er een kloof tussen de materiële bevoegdheid en de financiering.

#### *13.3. Opmerking van een lid (6 maart 1997)*

Volgens een lid bevindt de wettelijke basis zich in het recht van de gewesten en de gemeenschappen om belasting te vestigen op materies die nog niet het voorwerp zijn van een rijksbelasting.

#### *13.4. Opmerking van een ander lid (6 maart 1997)*

Een lid betwist het punt van de nota waarin staat dat de gewesten, de gemeenschappen en de federale Staat aan lokale overheden opdrachten kunnen toevertrouwen op voorwaarde dat ze voorzien in de financiering ervan. Er is altijd een financiële bijdrage van de lokale overheden. De gewesten, de gemeenschappen en de Staat zijn dus niet verplicht om te financieren, zelfs niet om bij te dragen.

### 13.5. Discussion finale

#### 13.5.1. Observations de M. Coenraets

Cette question est liée à la régionalisation de la loi organique.

### 14. Régies communales autonomes

#### 14.1. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)

Au cas où la régionalisation de la loi communale ne serait pas obtenue, il conviendrait d'envisager l'extension de la tutelle régionale aux régies communales autonomes.

La loi du 28 mars 1995 permet aux communes de créer des régies autonomes, dotées de la personnalité juridique, exerçant des activités à caractère industriel ou commercial déterminées par le Roi.

Cette loi ne précise rien quant à l'exercice de la tutelle administrative à l'égard de ces organismes.

Il en est de même en ce qui concerne la LSRI, telle que modifiée en 1988 et en 1993, en particulier l'article 7 qui ne traite que de la tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes.

Il conviendrait donc de clarifier la situation à cet égard.

Étant donné que les régies autonomes constituent des organismes publics locaux, il serait logique de confier explicitement la tutelle aux régions, ce qui impliquerait une modification de l'article 7 précité.

#### 14.2. Discussion finale

##### 14.2.1. Observations de M. Coenraets

À la demande des membres de la commission, M. Coenraets a rédigé une note concernant le statut juridique des régies communales à caractère industriel ou commercial (voir annexe).

Une distinction est opérée entre les régies non personnalisées et les régies personnalisées.

Les régies communales non personnalisées, sont soumis à tutelle et les régions ont eu l'occasion d'adopter des dispositions décrétales, notamment en créant une tutelle d'approbation.

Suite à l'adoption de la loi du 28 mars 1995, les communes peuvent également créer des régies communales personnalisées, à caractère commercial ou industriel. L'arrêté royal du 10 avril 1995 définit les activités à caractère industriel ou commercial qui

### 13.5. Eindbespreking

#### 13.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Deze kwestie houdt verband met de regionalisering van de organieke wet.

### 14. Autonome gemeentebedrijven

#### 14.1. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)

Indien het niet mogelijk zou blijken de gemeentewet aan de gewesten over te dragen, moet worden overwogen het toezicht van het gewest op de autonome gemeentebedrijven uit te breiden.

De wet van 28 maart 1995 biedt de gemeenten de mogelijkheid autonome gemeentebedrijven op te richten, die over rechtspersoonlijkheid beschikken en activiteiten van industriële of commerciële aard, bepaald door de Koning, uitoefenen.

Deze wet vermeldt niets over de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op deze instellingen.

Hetzelfde geldt voor de BWHI, als gewijzigd in 1988 en in 1993, in het bijzonder artikel 7, dat slechts melding maakt van het toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten.

De toestand op dit vlak moet opgehelderd worden.

Aangezien de gemeentebedrijven plaatselijke overheidsinstellingen zijn, zou het logisch zijn dit toezicht uitdrukkelijk aan de gewesten toe te wijzen, hetgeen een wijziging van het voornoemde artikel 7 impliceert.

#### 14.2. Eindbespreking

##### 14.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Op verzoek van de commissie stelde de heer Coenraets een nota op over het juridische statuut van de gemeentebedrijven van industriële en commerciële aard (zie bijlage).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeentebedrijven met en gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid.

De niet-gepersonaliseerde gemeentebedrijven zijn onderworpen aan de voogdij. De gewesten kunnen decretale bepalingen aannemen, met name om een goedkeuringstoezicht in te voeren.

Ingevolge de wet van 28 maart 1995 kunnen de gemeenten ook gemeentebedrijven met rechtspersoonlijkheid oprichten die van commerciële of industriële aard zijn. Het koninklijk besluit van 10 april 1995 bepaalt de activiteiten van commerciële

peuvent être confiées à ces régies communales personnalisées. Parmi ces activités se trouvent l'achat et la construction d'immeubles, en vue de la vente ou d'opérations de leasing. Les régies foncières, dans la mesure où elles développent des activités de ce type, peuvent donc être constituées sous forme de régies communales autonomes avec personnalité juridique distincte. Si les activités excèdent ce cadre, il s'agit alors de services communaux non personnalisés soumis à la tutelle générale sur les communes.

En transférant la tutelle sur les communes aux régions, la loi spéciale a-t-elle transféré aux régions la tutelle sur les régies communales personnalisées? Les choses ne sont pas claires car le législateur est resté muet à ce propos. Mme Deom plaide en faveur d'une régionalisation de la tutelle sur ces régies communales personnalisées. Le raisonnement de l'auteur est simple et de bon sens. Si le législateur fédéral permet aux communes de créer des personnes juridiques distinctes, il pourrait, ce faisant, soustraire aux régions une partie non négligeable des activités des communes. Ce serait contraire au principe suivant lequel les régions exercent la tutelle sur les communes. Cela peut être comparé à la débudgétisation dans le cadre des finances publiques, dans le but d'échapper au contrôle de la Cour des comptes.

#### 14.2.2. Discussion

Un membre trouve cette suggestion logique, mais elle exigerait une modification de l'article 7 de la loi spéciale.

Un autre membre souligne qu'il existe déjà un contrôle, dans la mesure où les régies communales doivent soumettre leur budget au conseil communal. La délibération du conseil est ensuite transmise à l'autorité de tutelle de sorte qu'il y a quand même une tutelle indirecte. Ce contrôle serait toutefois limité au budget.

Un membre pense que le bon sens indique que la tutelle sur les régies communales personnalisées doit être de la compétence régionale.

Un autre membre estime que le raisonnement se trouve également dans la loi spéciale. La tutelle administrative sur les communes est attribuée aux régions. Il n'est cependant pas stipulé qu'il s'agit des conseils communaux, des collèges et du bourgmestre. Cela concerne donc également les régies communales. On peut juste modifier la loi pour toute sécurité.

M. Coenraets objecte qu'il s'agit ici de personnes juridiques totalement indépendantes des communes. La référence aux communes ne semble donc pas suffisante. Il faut nécessairement compléter la loi spéciale sur ce point.

of industriële aard die aan een gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid kunnen worden toevertrouwd. Tot deze activiteiten behoren de aankoop en de bouw van onroerende goederen met het oog op verkoop of leasing. In de mate waarin landmaatschappijen dergelijke activiteiten voeren, kunnen zij dus worden opgericht onder de vorm van autonome gemeentebedrijven met een eigen rechtspersoonlijkheid. Indien de activiteiten dit kader overschrijden, gaat het om gemeentediensten zonder rechtspersoonlijkheid die onderworpen zijn aan het algemeen toezicht op de gemeenten.

Heeft de bijzondere wet de voogdij op de autonome gemeentebedrijven overgedragen aan de gewesten door aan hen de voogdij op de gemeenten over te dragen? Dit is niet duidelijk, aangezien de wetgever hier niets over heeft bepaald. Mevrouw Deom pleit voor een regionalisering van de voogdij op de autonome gemeentebedrijven. De redenering van deze auteur is eenvoudig en duidelijk. Indien de federale wetgever de gemeenten toelaat afzonderlijke rechtspersonen op te richten, zou hij een niet onaanzienlijk gedeelte van de gemeentelijke activiteiten kunnen onttrekken aan de gemeenten. Dat zou strijdig zijn met het beginsel dat de gewesten de voogdij op de gemeenten uitoefenen. Zulks zou kunnen worden vergeleken met de debudgettering in het kader van de openbare financiën teneinde aan de controle van het Rekenhof te ontsnappen.

#### 14.2.2. Bespreking

Een lid vindt dit deze suggestie logisch, maar zij vereist wel een wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet.

Een ander lid benadrukt dat er reeds toezicht bestaat in de mate waarin de gemeentebedrijven hun begroting aan de gemeenteraad moeten voorleggen. De beslissing van de raad wordt vervolgens meegedeeld aan de voogdijoverheid zodat er minstens een indirecte voogdij is. Dit toezicht is echter beperkt tot de begroting.

Een lid meent dat het gezond verstand leert dat het toezicht op de autonome gemeentebedrijven tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Een ander lid meent dat de redenering ook in de bijzondere wet zit. Het administratief toezicht op de gemeenten is aan de gewesten toegewezen. Het is niet gespecificeerd dat het de raden, de colleges en de burgemeester betreft. Het slaat dus net zo goed op de gemeentebedrijven. Men kan de wet wel wijzigen terwille van de rechtszekerheid.

De heer Coenraets werpt op dat het om rechtspersonen gaat die volledig onafhankelijk zijn van de gemeenten. De verwijzing naar de gemeenten lijkt dus niet voldoende. Men is verplicht de bijzondere wet op dit punt aan te vullen.

### 14.3. Conclusions de la commission

La commission, à l'unanimité, estime que les régions communales autonomes doivent être soumises à tutelle, et que celle-ci doit être exercée par les régions. Le texte de l'article 7 de la loi spéciale doit donc être compété sur ce point. Un membre pense qu'une telle interprétation découle déjà du texte actuel, mais il ne s'oppose pas à ce que cette compétence soit précisée dans le texte, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité juridique.

### 15. Elargissement de l'autonomie de la Communauté germanophone sous l'angle des ses rapports avec les pouvoirs subordonnés.

15.1. Note de la Communauté germanophone (note du 28 septembre 1998)

Le Conseil de la Communauté germanophone se prononce pour la création d'un bloc de compétences cohérent (dans le champ des compétences de la Communauté germanophone) en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. En ce qui concerne les communes et les CPAS, par exemple, à la fois l'État fédéral, la Région wallonne et la Communauté germanophone sont compétents. De plus, la province intervient également (comme autorité de tutelle). La Communauté germanophone voudrait simplifier et coordonner cette répartition de compétences complexe à l'échelon de la commune, l'échelon administratif le plus proche du citoyen.

#### A. En ce qui concerne les communes :

1) La Communauté germanophone est intéressée par la prise en charge de compétences régionales liées à l'organisation communale (financement par le Fonds des communes, travaux subsidiés, tutelle sur les intercommunales)

##### Arguments :

— la création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés (voir plus haut);

— la proximité institutionnelle et territoriale entre les communes et la Communauté germanophone/lien avec les matières communautaires: les institutions de la Communauté germanophone entretiennent des rapports étroits avec les 9 communes de la région de langue allemande. Si la Communauté germanophone prenait en charge le financement des communes, elle pourrait par exemple mener une politique d'investissement cohérente qui tienne compte des projets d'investissement propres à la Communauté.

La même remarque vaut pour l'aide sociale publique, un secteur extrêmement sensible de la vie

### 14.3. Besluit van de commissie

De commissie is unaniem van oordeel dat de autonome gemeentebedrijven aan de voogdij moeten worden onderworpen, en dat deze door de gewesten moet worden uitgeoefend. De tekst van artikel 7 van de bijzondere wet moet op dit punt dus worden aangevuld. Een lid meent dat een dergelijke interpretatie reeds uit de huidige tekst voortvloeit, maar hij verzet zich niet ertegen dat deze bevoegdheid in de tekst wordt gepreciseerd, weze het louter omwille van de rechtszekerheid.

### 15. Uitbreiding van de autonomiestatus van de Duitstalige Gemeenschap.

15.1. Nota van de Duitstalige Gemeenschap (nota van 28 september 1998)

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap spreekt zich uit voor de samenstelling van een coherent bevoegdheidspakket (in de bevoegdheidssfeer van de Duitstalige Gemeenschap) wat de ondergeschikte besturen betreft. Wat de gemeenten en de OCMW's aangaat, zijn bv. de federale staat, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap bevoegd. Bovendien komt ook nog de provincie tussen (als toezichtgebend bestuur). De Duitstalige Gemeenschap zou deze ingewikkelde bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de gemeente - het bestuur dat het dichtst bij de burger staat - willen vereenvoudigen en coördineren. Gelet op de territoriale nabijheid enerzijds en de talen cultuureenheid anderzijds zou een coherent bevoegdheidspakket moeten worden toegewezen aan de Duitstalige Gemeenschap.

#### A. De gemeenten

1) De Duitstalige Gemeenschap zou gewestelijke bevoegdheden willen overnemen die verband houden met de organisatie van de gemeenten (financiering door het Gemeentefonds, gesubsidieerde werken, toezicht op de intercommunales ..)

##### Argumenten :

— opstelling van een coherent bevoegdheidspakket betreffende de ondergeschikte besturen;

— de institutionele en ruimtelijke nabijheid tussen de gemeenten en de Duitstalige Gemeenschap/verband met andere gemeenschaps-aangelegenheden: de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap onderhouden tamelijk nauwe betrekkingen met de 9 gemeenten van het Duitstalig gebied. Door de overname van de bevoegdheid inzake financiering van de gemeenten zou bv. een coherent investeringsbeleid kunnen worden gevoerd dat rekening houdt met de gemeenschaps-eigen investeringsprojecten.

Hetzelfde geldt voor het openbaar maatschappelijk welzijn, een bijzonder belangrijk luik van het alle-

communale. Le règlement, le financement et la tutelle sur les CPAS ont déjà été transférés en large partie lors de la dernière réforme de l'État; la prise en charge des compétences ayant trait aux communes pourrait utilement compléter ce champ de compétences.

2) La déclaration de révision de la Constitution du 12 avril 1995 prévoit le transfert du règlement légal des institutions communales aux régions; cette compétence devrait être transférée à la Communauté germanophone pour ce qui concerne la région de langue allemande.

*Arguments :*

— l'importance des rapports entre la Communauté germanophone et les 9 communes germanophones;

— suite logique de la communautarisation de la législation organique et de la tutelle sur les CPAS;

— création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés.

3) La Communauté germanophone souhaiterait prendre en charge l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les 9 communes de la région de langue allemande. Le transfert de cette compétence fédérale est possible par une modification en ce sens de la loi spéciale du 8 août 1980; le transfert de l'exercice de cette compétence est possible sur base de l'article 140 de la Constitution.

*Arguments :*

— création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés.

— rien ne justifie le maintien de cette compétence entre les mains de l'État fédéral: le maintien de la tutelle administrative ordinaire sur les 9 communes de la région de langue allemande dans le champ des compétences de l'État fédéral fut justifié en son temps par le statut spécial de ces communes dites à facilités linguistiques (comme c'était le cas pour les «communes malmédycennes»). Or, la tutelle sur ces dernières fut régionalisée par la loi spéciale du 8 août 1988, bien qu'il s'agisse toujours de communes à facilités linguistiques. Les arguments avancés à l'époque pour le maintien de la tutelle administrative ordinaire dans le champ de compétences de l'État sont donc dépassés par cette décision de 1988, d'autant plus que les communes précitées sont voisines des communes germanophones;

— l'importance des rapports entre la Communauté germanophone et les 9 communes germanophones: les rapports entre les organes de la Commu-

naagse gemeentelieven. De regeling, de financiering en het toezicht op de OCMW's zijn bij de jongste staats-hervorming grotendeels aan de Duitstalige Gemeenschap overgedragen; een overname van de aangehaalde bevoegdheden betreffende de gemeenten zou dit bevoegdheidsdomein aanvullen.

2) De wettelijke regeling van de gemeentelijke instellingen zou voor het Duitstalig gebied aan de Duitstalige Gemeenschap moeten worden overgedragen, parallel met de overdracht van die bevoegdheid aan de Gewesten in de andere taalgebieden (waarin de verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995 voorziet).

*Argumenten :*

— de betekenis van de betrekkingen tussen de Duitstalige Gemeenschap en de 9 gemeenten;

— logisch gevolg van de communautarisering van de organieke wetgeving en het toezicht op de OCMW's;

— opstelling van een coherent bevoegdheidspakket betreffende de ondergeschikte besturen.

3) De Duitstalige Gemeenschap zou het gewoon administratief toezicht op de 9 gemeenten van het Duitstalig gebied willen overnemen. De overdracht van deze federale bevoegdheid is door een gepaste wijziging van de BWHI mogelijk; voor de overdracht van de uitoefening ervan kan artikel 140 van de Grondwet worden toegepast.

*Argumenten :*

— opstelling van een coherent bevoegdheidspakket betreffende de ondergeschikte besturen;

— geen enkele reden voor het verblijf in het bevoegdheidsdomein van de federale Staat: als reden voor het behoud van het gewoon administratief toezicht op de 9 gemeenten van het Duitstalig gebied in het federaal bevoegdheidsdomein werd destijds hun bijzondere status als gemeenten met faciliteiten aangevoerd (zoals dit het geval was voor de «Malmedyse gemeenten»). Door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 (art. 6, § 2) is dit toezicht op de laatstgenoemde gemeenten (Malmedy en Waimies) echter geregionaliseerd, alhoewel het nog steeds om gemeenten met taalfaciliteiten gaat. De oorspronkelijke argumentatie voor een verblijf van het gewoon administratief toezicht in het federaal bevoegdheidsdomein kan wegens de beslissing van 1988 niet worden gehandhaafd, des te meer aangezien de genoemde gemeenten buurgemeenten van het Duitstalig gebied zijn;

— de betekenis van de betrekkingen tussen de Duitstalige Gemeenschap en de 9 gemeenten: de betrekkingen tussen de organen van de Duitstalige

nauté germanophone et les 9 communes germanophones peuvent être qualifiés de très étroits (ne fût-ce qu'en raison de la proximité géographique). Il en est de même au plan institutionnel: lors de la dernière réforme de l'État, le règlement, le financement et la tutelle sur les CPAS (un secteur extrêmement sensible de la vie communale) ont été transférés en grande partie à la Communauté germanophone. Le transfert de la tutelle administrative ordinaire sur les communes ne ferait que compléter utilement ce pouvoir de contrôle de la communauté;

— réduction des dépenses administratives: la situation actuelle en matière de tutelle sur les communes (intervention des organes de la province) est insatisfaisante, tant pour les communes germanophones que pour le citoyen. Les procédures administratives sont beaucoup trop lentes (intervention de la province de Liège) et trop lourdes (traductions obligatoires). Le transfert de la tutelle à la Communauté germanophone permettrait une réduction considérable du travail et des dépenses administratives, d'autant plus qu'il serait possible, le cas échéant, de coordonner et de combiner cette tutelle administrative ordinaire avec certaines compétences de contrôle spécifiques de la communauté;

4) La Communauté germanophone souhaite que lui soit transférée la compétence régionale de régler les intercommunales comportant des communes germanophones et d'exercer la tutelle sur celles-ci. Cette compétence devrait logiquement inclure la possibilité de conclure les accords de coopération adéquats dans le cas d'intercommunales comportant des communes de régime linguistique différent.

*Arguments :*

— la création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés.;

— la connexité avec d'autres revendications: p.ex. le transfert de la tutelle sur les communes;

— la spécificité de la région de langue allemande: en ce qui concerne les intercommunales, l'action intentée par plusieurs communes germanophones contre le décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996 sur les intercommunales wallonnes confirme que les particularités de la région de langue allemande (dans ce cas précis, la composition politique des conseils communaux) ne sont pas toujours suffisamment prises en compte (voir arrêt de la Cour d'Arbitrage n° 66/98 du 10 juin 1998 - *Moniteur belge* du 24 juin 1998).

**B. En ce qui concerne les provinces :**

1) La Communauté germanophone souhaiterait exercer toutes les compétences des organes élus de la province (conseil provincial et députation perma-

Gemeenschap en de 9 Duitstalige gemeenten (niet in het minst wegens de ruimtelijke nabijheid) zijn bijzonder nauw. Dit is ook waar op institutioneel vlak: bij de jongste staatshervorming zijn de regeling, de financiering en het toezicht op de OCMW's (een uiterst belangrijk luik van het alledaagse gemeentelven) grotendeels aan de Duitstalige Gemeenschap overgedragen. De laatstgenoemde controlebevoegdheid van de gemeenschap zou door een overdracht van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten zinvol kunnen worden aangevuld;

— de vermindering van de administratieve rompslomp: de huidige regeling betreffende het gemeentetoezicht (door het inschakelen van de provincieorganen) is zowel voor de Duitstalige gemeenten als voor de burger helemaal onbevredigend. De administratieve wegen zijn veel te lang (ingrijpen van de Provincie Luik) en veel te omslachtig (voorgeschreven vertalingen). Door de overdracht van de toezichtbevoegdheid aan de Duitstalige Gemeenschap zou de administratieve rompslomp en de kosten aanzienlijk kunnen worden verlaagd, des te meer aangezien dit gewoon administratief toezicht zo nodig met bepaalde specifieke toezichtbevoegdheden van de Gemeenschap zou kunnen worden gecombineerd en gecoördineerd;

4) De Duitstalige Gemeenschap wenst dat de gewestelijke bevoegdheid tot wettelijke regeling van en toezicht op de intercommunales waarbij Duitstalige gemeenten betrokken zijn, aan de Duitstalige Gemeenschap wordt overgedragen. Dit zou natuurlijk ook de bevoegdheid inhouden om voor intercommunales met «taalgrensoverschrijdende deelneming» gepaste samenwerkingsakkoorden te sluiten.

*Argumenten :*

— opstelling van een coherent bevoegdheidspakket betreffende de ondergeschikte besturen;

— complementariteit met andere eisen: bv. overdracht van het toezicht op de gemeenten;

— bijzonderheid van het Duitstalig gebied: in verband met de intercommunales heeft de klacht van verscheidene Duitstalige gemeenten tegen het decreet van het Waalse Gewest van 5 december 1996 betreffende de Waalse intercommunales bevestigd dat niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de bijzonderheden (in dit geval de politieke samenstelling van de gemeenteraden) van het Duitstalig gebied (zie arrest van het Arbitragehof nr. 66/98 van 10 juni 1998, *Belgisch Staatsblad* van 24 juni 1998).

**B. De provincies**

1) De Duitstalige Gemeenschap zou alle bevoegdheden van de verkozen organen van de provincie (provincieraad en bestendige deputatie) willen waar-



nente) en passant, soit par une solution calquée sur le « modèle bruxellois », soit par le transfert de l'exercice de ces compétences via l'article 140 de la Constitution.

*Arguments :*

— création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés;

— double emploi avec les activités de la Communauté germanophone: la province est active dans nombre de domaines relevant du champ de compétences de la communauté - qui est l'instance supérieure - (enseignement, tourisme, affaires sociales, ...). Le transfert des compétences provinciales (et des moyens qui y sont liés) permettrait, par la suppression des doubles emplois et la création de synergies, de mener une politique plus efficace. Une utilisation plus ciblée des moyens disponibles deviendrait possible;

— simplification de la structure de l'État et réduction des dépenses administratives: la région de langue allemande étant une entité territoriale et démographique relativement petite, la présence d'une autorité administrative intermédiaire décentralisée n'a pas beaucoup de sens. Cette remarque vaut tout spécialement pour toutes les compétences communautaires, sur lesquelles la province concentre l'essentiel de ses activités. En outre, la suppression de la province diminuerait considérablement les dépenses administratives, puisque p. ex., la traduction systématique de tous les dossiers ne serait plus nécessaire. La proximité de l'administration (traitement sur place et non plus dans la capitale provinciale) et le gain de temps (engendré par la suppression des traductions) rapprocherait en fin de compte le citoyen de l'administration et des hommes politiques;

— connexité avec d'autres revendications: le transfert des compétences provinciales peut apparaître comme la suite logique d'autres revendications de la Communauté germanophone, puisque les missions de la province en ces matières seraient transférées aux organes de la Communauté germanophone, ce qui rendrait caduque l'intervention de la province. Ce serait par exemple le cas lors du transfert de la tutelle sur les communes ou de la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire;

— utilisation plus rationnelle des moyens financiers perçus par la province dans la région de langue allemande: l'inscription au budget global de la Communauté germanophone des moyens financiers perçus jusqu'ici par la province dans la région de langue allemande permettrait une utilisation plus efficace de ces revenus.

2) Election du Conseil provincial. Puisque le Conseil et le Gouvernement de la Communauté

nemen. Hierbij kan zowel een oplossing vergelijkbaar met het zogenaamde « Brussels model » als de overdracht van de uitoefening van deze bevoegdheden op basis van artikel 140 van de Grondwet worden overwogen.

*Argumenten :*

— opstelling van een coherent bevoegdheidspakket betreffende de ondergeschikte besturen;

— overlapping met de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap: de provincie is actief op vele gebieden die tot het bevoegdheidsdomein van de Duitstalige Gemeenschap — dus een hoger gerangschikt bestuur — behoren (onderwijs, toerisme, sociale aangelegenheden, ...). Door de overdracht van de provinciebevoegdheden (en de bijhorige geldmiddelen) zou door het vermijden van overlappingsen en het creëren van synergieën een efficiënter beleid kunnen worden gevoerd. De beschikbare middelen zouden doelmatiger kunnen worden gebruikt;

— vereenvoudiging van de staatsstructuur en vermindering van de administratieve rompslomp: omdat het Duitstalig gebied qua oppervlakte en bevolking relatief klein is, schijnt de inschakeling van een gedecentraliseerd « tussenbestuur » weinig zinvol. Dit geldt in het bijzonder voor alle gemeenschapsaangelegenheden. Bovendien zou de uitschakeling van de provincie de administratieve rompslomp aanzienlijk verminderen omdat het bijvoorbeeld niet meer nodig zou zijn elk dossier systematisch te vertalen. Door de vereenvoudiging van de administratieve procedures (bewerking ter plaatse en niet meer in de provinciehoofdstad) en van de te investeren tijd (te wijten aan de veelvuldige vertalingen) verbetert uiteindelijk ook het contact tussen de administratie en de politici aan de ene kant en de burger aan de andere kant;

— complementariteit met andere eisen: de overdracht van de provinciebevoegdheden kan als logisch gevolg van andere eisen van de Duitstalige Gemeenschap worden beschouwd omdat de taken van de provincie op die gebieden naar de organen van de Duitstalige Gemeenschap zouden worden overgeheveld en het ingrijpen van de provincie dus ongegrond zou zijn. Dit zou bv. het geval zijn bij de overdracht van het toezicht op de gemeenten of van de gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening;

— efficiënter gebruik van de gelden die de provincie in het Duitstalig gebied heft: de middelen die de Provincie tot nu toe in het Duitstalig gebied heft zouden efficiënter kunnen worden gebruikt indien zij in de begroting van de Duitstalige Gemeenschap zouden worden opgenomen.

2) Verkiezing van de provincieraad. Omdat volgens de wens van de Duitstalige Gemeenschap de

germanophone souhaitent exercer à l'avenir, pour la région de langue allemande, les compétences des organes élus de la province, il est logique que les habitants de cette région n'élisent plus les conseillers provinciaux de la province de Liège, qui ne seront plus compétents pour cette région. Il faut donc modifier la loi provinciale en ce sens.

3) La tutelle sur la province — liée à la revendication de la Communauté germanophone de pouvoir exercer les compétences provinciales —, nécessiterait une révision de la législation, de manière à soustraire la région de langue allemande au pouvoir de tutelle de la région.

En effet, en cas de prise en charge de compétences provinciales, les organes de la Communauté germanophone devraient exercer les missions des organes provinciaux (conseil provincial, députation permanente). Dans la situation juridique actuelle, les décisions prises dans ce contexte seraient soumises à la tutelle de la Région wallonne, une entité équivalente dans la structure actuelle de l'État belge. Pour remédier à cette situation préjudiciable pour l'autonomie de la Communauté germanophone, une révision de la base légale s'impose. C'est toujours sur la création d'un bloc de compétences cohérent en matière de pouvoirs subordonnés que s'appuie cette revendication.

## 15.2. Discussion finale

### 15.2.1 Observations de M. Coenraets

La Communauté germanophone revendique des pouvoirs comparables à ceux de la Région wallonne, voire un peu plus importants. Se pose à nouveau le problème des relations entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.

### 15.2.2. Discussion

Un membre évoque la proposition de loi déposée par le sénateur Chantraine visant le transfert à la Communauté germanophone de la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande (Stuk Senaat, nr. 1-1120/1, 1998-1999). Le conseil de la Communauté germanophone a dressé un catalogue de revendications. La proposition sus-mentionnée était une revendication plus précise. Or, la discussion a été reportée dans l'attente de l'avis du Conseil d'État.

Un membre répond que les revendications ici énumérées vont en effet beaucoup plus loin et touchent à tout l'équilibre des structures fédérales.

Un autre membre approuve. En réalité, toutes ces revendications aboutiraient, à terme, à la création de l'État-Région germanophone. C'est un problème très large qui ne peut être tranché au coup par coup. Il remet en cause des équilibres globaux. Le présent

Raad en de regering de bevoegdheden van de verkozene provincieorganen in de toekomst voor het Duitstalig gebied uitoefenen, is het maar logisch dat de inwoners van dit gebied de leden van de Luikse provincieraad niet meer verkiezen omdat deze niet meer voor dit gebied bevoegd zijn. Dientengevolge moet de provinciewet in die zin worden gewijzigd.

3) Wat het toezicht op de provincies aangaat, zou — bijkomend aan de eis van de Duitstalige Gemeenschap tot uitoefening van provinciebevoegdheden — de desbetreffende wettelijke grondslag in die zin moeten worden gewijzigd dat de bevoegdheid van het Gewest inzake het toezicht op het Duitstalig gebied wordt ingetrokken.

Inderdaad zouden de organen van de Duitstalige Gemeenschap bij de overname van provinciebevoegdheden de taken van de verscheidene provincieorganen (provincieraad, bestendige deputatie) waarnemen. Volgens de huidige juridische regeling zouden de desbetreffende beslissingen onderworpen zijn aan het toezicht van het Waalse Gewest, een in de staatsstructuur hiërarchisch evenwaardig onderdeel. Om een dergelijke, voor de autonomie van de Duitstalige Gemeenschap nadelige situatie te vermijden moet de wettelijke basis worden aangepast. Deze eis steunt ook op het voornemen om een coherent bevoegdheidspakket inzake ondergeschikte besturen te vormen.

## 15.2. Eindbespreking

### 15.2.1 Opmerkingen van de heer Coenraets

De Duitstalige Gemeenschap eist bevoegdheden vergelijkbaar met die van het Waalse Gewest, zelfs nog wat uitgebreider. Daardoor rijst opnieuw het probleem van de betrekkingen tussen het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

### 15.2.2. Bespreking

Een lid herinnert aan het wetsvoorstel van senator Chantraine dat strekt tot de overdracht van de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten van het Duitse taalgebied aan de Duitstalige Gemeenschap (Stuk Senaat, nr. 1120/1, 1998-1999). De Raad van de Duitstalige Gemeenschap heeft een lijstje met eisen opgesteld. Het reeds genoemde voorstel bevatte een meer precieze eis. De bespreking ervan is uitgesteld in afwachting van het advies van de Raad van State.

Een lid merkt op dat de hier opgesomde eisen inderdaad veel verder gaan en aan het hele evenwicht van de federale structuren raken.

Een ander lid is het daarmee eens. In feite zou de inwilliging van deze eisen leiden tot de oprichting van een Duitstalige Gewest-Staat. Het is een ingewikkeld probleem waarover niet zo maar beslist kan worden. Het zet ruimere, bestaande evenwichten opnieuw op

texte va très loin dans ses trois revendications, puisque, en son point 2, il envisage la communautarisation de la loi communale en ce qui concerne la Communauté germanophone. C'est un point sur lequel il est très difficile de marquer un accord pour le moment.

### 15.3. Conclusions de la commission

La commission estime que deux pistes peuvent être suivies pour rencontrer les revendications de la Communauté germanophone. Soit l'on opère un véritable transfert de compétences, ce qui implique la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Soit l'on se limite au transfert par la Région wallonne de l'exercice de certaines de ses compétences, sur base de l'article 139 de la Constitution. La commission estime, dans le premier cas, que la demande de la Communauté germanophone porte sur un transfert de compétences tellement important qu'il touche aux équilibres mêmes du système institutionnel. Dans le second cas, il appartient à la Région wallonne d'examiner la question avec la Communauté germanophone.

## C. L'IMPACT DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS SUR LES PROVINCES

### C1. NOTE À L'INTENTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES DU SÉNAT

LES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES  
ENTRE L'ÉTAT,  
LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS

#### ÉTAT DE LA QUESTION

Rapport demandé par la commission

Professeur Dr. Rudolf Maes (KULeuven)

Professeur Dr. Philippe De Bruycker (ULBruxelles)

Professeur Dr. Filip De Rynck (Hogeschool Gent,  
UFSIA-Antwerpen) (rédaction finale)

1<sup>er</sup> mars 1999

### INTRODUCTION

#### 1. La demande de la commission

La commission a déposé les deux questions que voici :

- la répartition actuelle des compétences entre l'État, les communautés et les régions soulève-t-elle

de helling. De voorliggende tekst gaat heel ver in zijn drie eisen: punt 2 stelt de communautarisering van de gemeentewet voor de Duitstalige Gemeenschap voor. Daar kan men het op dit ogenblik moeilijk mee eens zijn.

### 15.3. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat er twee manieren zijn om tegemoet te komen aan de eisen van de Duitstalige Gemeenschap. Ofwel gaat men over tot een echte overdracht van bevoegdheden, wat een wijziging inhoudt van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Ofwel beperkt men zich tot de overdracht door het Waalse Gewest van de uitoefening van sommige van zijn bevoegdheden, op grond van artikel 139 van de Grondwet. De commissie meent dat het verzoek van de Duitstalige Gemeenschap in het eerste geval een zodanig belangrijke overdracht van bevoegdheden meebrengt dat het evenwicht zelf van de instellingen in het geding komt. In het tweede geval staat het aan het Waalse Gewest het vraagtuk te onderzoeken met de Duitstalige Gemeenschap.

## C. DE IMPACT VAN DE BEVOEGDHEIDS-VERDELING TUSSEN DE STAAT, DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN OP DE PROVINCIËS

### C1. NOTA VOOR DE COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN VAN DE SENAAT

DE PROVINCIEBESTUREN TUSSEN STAAT,  
GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

#### STATUS QUAESTIONIS

Verslag in opdracht van de commissie

Professor Dr. Rudolf Maes (KULeuven)

Professor Dr. Philippe De Bruycker (ULBruxelles)

Professor Dr. Filip De Rynck (Hogeschool Gent,  
UFSIA-Antwerpen) (eindredactie)

1 maart 1999

### INLEIDING

#### 1. De vraag van de commissie

De commissie legde twee vragen voor :

- ondervinden de provincies moeilijkheden als gevolg van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen

des difficultés pour les provinces? Dans l'affirmative, comment pourrait-on les résoudre?

- y a-t-il des conflits de compétences entre les provinces et les autorités?

L'étude devrait comporter trois volets:

- une description générale des règles de répartition des compétences concernant les provinces;

- un inventaire des problèmes structurels et organisationnels qui sont liés à la répartition des compétences;

- un étude approfondie de l'impact de la répartition des compétences dans certains domaines politiques spécifiques.

Même si le délai fixé était très court, les trois chercheurs estiment avoir répondu de manière satisfaisante à la demande de la commission en faisant le point des aspects les plus significatifs de la situation en ce qui concerne la problématique actuelle des provinces. À ce sujet, il convient de formuler quelques remarques liminaires en guise d'introduction à chacun des chapitres du présent rapport.

## 2. Commentaire des éléments du rapport

### Chapitre premier

Ce chapitre répond à la question de la commission concernant les règles de répartition des compétences au niveau de l'État et des entités fédérées qui touchent l'institution provinciale dans son existence, son fonctionnement et son organisation.

Nous ne passerons pas en revue les diverses étapes du débat sur les administrations provinciales et les réformes successives dont elles ont fait l'objet et nous n'approfondirons pas la relation entre les diverses phases de la réforme de l'État et la situation des administrations provinciales. Ce problème a déjà été exposé à maintes reprises dans plusieurs publications(1). Nous nous contenterons de faire le point de la situation actuelle, y compris en ce qui concerne la position du gouverneur (deuxième partie de ce chapitre).

La problématique des provinces doit, en effet, s'envisager d'abord dans une optique macro-institutionnelle. Sont donc concernées les questions fondamentales qui touchent la province en tant que

(1) Voir Maes, R., *De territoriale decentralisatie*, Bruxelles, Inbel, 1985; Haché, D., *De geschiedenis van de provinciewet, Vereniging van Belgische Provincies*, Gand, 1990; De Bruycker, P., *L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale*, van De Bruycker, P., *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1997.

de Staat, de gemeenschappen en de gewesten? Indien er moeilijkheden bestaan, hoe zouden die kunnen worden opgelost?

- bestaan er conflictpunten tussen de bevoegdheden van de provincies en die van andere overheden?

Het onderzoek zou drie luiken moeten omvatten:

- een algemene beschrijving van de bevoegdheidsverdelende regels met betrekking tot de provincies;

- een inventaris van de structurele en organisatorische problemen die samenhangen met de bevoegdheidsverdeling;

- nader onderzoek van de weerslag van de bevoegdheidsverdeling op een aantal specifieke beleidsdomeinen.

De voorziene periode was zeer kort. De drie onderzoekers menen evenwel voldoende aan de vraag van de commissie tegemoet te komen door een status quaestionis te schetsen van de meest relevante aspecten van de huidige situatie in verband met de provinciale problematiek. Hierbij passen enkele voorafgaande bedenkingen als inleiding op elk hoofdstuk van dit rapport.

## 2. Toelichting bij de onderdelen van het rapport

### Hoofdstuk 1

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag van de commissie inzake de bevoegdheidsverdelende regels op het niveau van de Staat en de deelstaten, die het instituut provincie in zijn bestaan, werking en organisatie raken.

We geven geen overzicht van de verschillende fasen van de discussie over en de opeenvolgende hervormingen van de provinciebesturen, noch van de relatie tussen de verschillende etappes van de staatshervorming en de positie van de provinciebesturen. Die problematiek werd al herhaaldelijk in verschillende publicaties beschreven(1). We beperken ons tot een status quaestionis van de huidige toestand, met inbegrip van de positie van de gouverneur (het tweede deel van dit hoofdstuk).

De provinciale problematiek moet immers voor eerst vanuit een macro-institutioneel oogpunt worden bekeken. Hier gaat het dan om de fundamentele vragen die de provincie als instituut of bestuursfi-

(1) Zie Maes, R., *De territoriale decentralisatie*, Brussel, Inbel, 1985; Haché, D., *De geschiedenis van de provinciewet, Vereniging van Belgische Provincies*, Gent, 1990; De Bruycker, P., *L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale*, in De Bruycker, P., *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Brussel, 1997.

niveau de pouvoir. Il s'agit en première instance d'une question de droit public: comment la compétence relative à l'organisation et au fonctionnement de l'institution provinciale est-elle répartie aujourd'hui entre l'État, les communautés et les régions, dans l'état actuel de la réforme de l'État, suite à la dernière révision de la Constitution en 1993? À ce niveau, il convient également d'analyser la déclaration de révision de la Constitution du 7 avril 1995, qui permet de modifier certains articles, tandis que d'autres n'ont pas été soumis à révision.

Tout cela suscite des questions sur les révisions de la Constitution qui seront éventuellement opérées à l'avenir en fonction de l'optique que l'on vise en définitive et de la conception que l'on a de la place de l'institution dans l'édifice constitutionnel. Toutefois, dès lors que l'on aborde la question de l'optique visée, on quitte évidemment le domaine du droit public pour entrer dans celui des choix politiques. Quelle que soit la réforme visée, ce choix devra en tout cas être posé également au niveau fédéral. Est-il souhaitable d'insérer dans la Constitution des dispositions relatives à l'échelle et aux principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des provinces? Si oui, quelles doivent être ces dispositions et quel degré de liberté doit-on laisser à cet égard aux entités fédérées? Le choix politique relatif à l'organisation doit-il au contraire être confié entièrement aux entités fédérées? Il est probable que les rapports politiques contribueront également à déterminer si, et dans quelle mesure, le fédéral pourra encore prendre des décisions cruciales en la matière et si une vision commune de la province peut encore déboucher sur certaines dispositions constitutionnelles.

Les chercheurs ont délibérément évité de se prononcer sur cette question d'avenir: telle n'était pas non plus la mission de la commission. Dans le dernier chapitre du présent rapport, nous nous sommes cependant permis de donner un aperçu des positions adoptées dans les entités fédérées au sujet de cette problématique et de la manière dont leurs autorités intègrent l'administration provinciale dans leur philosophie du pouvoir. Quelles que soient les conclusions que la commission souhaite en tirer, cela lui sera sans aucun doute utile. On pourrait déjà en tenir compte dans les solutions à apporter à certains problèmes qui se posent actuellement au niveau de la loi provinciale. On s'est attaché, au chapitre 2, à décrire comment cela pourrait se faire.

La régionalisation de la loi provinciale figurait déjà dans l'accord politique de 1992, dit de la Saint-Michel. À l'époque, on considérait cette régionalisation comme l'aboutissement logique de la réforme de l'État dans ce dossier. Celle-ci avait déjà conduit auparavant à régionaliser les compétences en matière de tutelle et de financement, y compris en ce qui concerne les administrations provinciales. Dans le premier chapitre de l'étude, les chercheurs se sont

guur vatten. In eerste orde is dit een publiekrechtelijke materie: op welke manier is de bevoegdheid voor de organisatie en de werking van het instituut provincie nu verdeeld over de Staat, gemeenschappen en gewesten als gevolg van de huidige stand van de staatshervorming, na de laatste herziening van de Grondwet in 1993? Op dit niveau hoort ook de analyse van de verklaring van de grondwetsherziening van 7 april 1995 die het mogelijk maakt om bepaalde artikelen te wijzigen, terwijl andere artikelen niet voor herziening vatbaar verklaard zijn.

Dit alles roept vragen op over eventuele komende grondwetsherzieningen in functie van het uiteindelijk beoogde perspectief en de visie op de positie van de bestuursfiguur in de Grondwet. Zodra evenwel de zaak van het perspectief aan de orde komt, gaat het uiteraard niet langer om een publiekrechtelijke materie, maar om een politieke keuze. Welke de beoogde hervorming ook weze, deze keuze zal in elk geval ook op het federale niveau moeten worden gemaakt. Is het wenselijk in de Grondwet bepalingen in verband met de schaal en basisbeginselen inzake organisatie en werking van de provincie op te nemen, welke moeten dat dan zijn, welke graden van vrijheid worden op dit vlak aan de deelstaten gelaten? Of moet de politieke keuze inzake de inrichting en organisatie volledig aan de deelstaten worden overgelaten? De politieke verhoudingen zullen allicht ook meebepalen of en in welke mate op het federale niveau terzake nog cruciale beslissingen kunnen worden genomen en een bepaalde gemeenschappelijke visie op de provincie nog tot bepaalde grondwettelijke bepalingen kan leiden.

De onderzoekers hebben zich over deze toekomstvraag uitdrukkelijk niet uitgesproken: dat was ook niet de opdracht van de commissie. We hebben ons in het laatste hoofdstuk van dit rapport wel veroorloofd een overzicht te geven van standpunten in de deelstaten over deze problematiek en over de wijze waarop de overheden op het niveau van de deelstaten de provinciebesturen in hun bestuursfilosofie zien. Dat is allicht nuttig voor de commissie, welke ook de gevolgtrekking is die de commissie hieraan wenst te verbinden. De oplossing van een aantal actuele knelpunten op het niveau van de provinciewet zou hiermee al kunnen rekening houden. In hoofdstuk 2 wordt toegelicht op welke wijze dit zou kunnen.

De regionalisering van de provinciewet was reeds opgenomen in het politieke akkoord van 1992 (het zogenaamde Sint-Michielsakkoord) en werd toen gezien als een logisch sluitstuk van de staatshervorming voor dit dossier. Deze had vroeger al geleid, ook voor wat de provinciebesturen betreft, tot de regionalisering van de bevoegdheden inzake het toezicht en de financiering. De onderzoekers hebben in het eerste hoofdstuk daarom wel aandacht besteed aan de pu-

donc penchés sur les choix et les obstacles de droit public que l'exécution de cet accord politique pourrait entraîner. Sur ce point, nous sommes partis du principe que cet élément de l'optique politique pouvait être considéré comme acquis, mais nous admettons que tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant.

## Chapitre 2

Actuellement, la loi provinciale est une matière fédérale. Dans ce chapitre, on donne un aperçu concis des dispositions de la loi provinciale qui posent des problèmes d'organisation et de compétence. Selon les experts, ces problèmes se situent surtout à deux niveaux : d'une part, l'association des organes provinciaux à la cogestion des missions de l'État, des communautés et des régions, et, d'autre part, le problème de la situation du gouverneur en tant qu'organe provincial, commissaire du gouvernement et organe chargé d'exécuter les arrêtés des exécutifs des communautés et des régions.

Ce chapitre traite tout d'abord de la question complexe des dossiers de cogestion que mettent en œuvre les organes provinciaux dans le cadre des missions de l'État, des communautés et des régions. On est en train d'élaborer en la matière une proposition qui pourrait apporter plus de clarté dans l'organisation et les responsabilités provinciales et qui pourrait contribuer à résoudre une série de problèmes organisationnels qui subsistent.

Le gouverneur est un organe provincial particulier et la réforme de l'État l'a placé dans une situation encore plus particulière. La situation que le gouverneur occupe en Belgique est unique dans une perspective européenne(1). Il est un commissaire du gouvernement, nommé par les pouvoirs publics fédéraux, et il reste un fonctionnaire fédéral. Le gouverneur peut, en application de la loi du 6 juillet 1987, être chargé de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés d'administration générale, ainsi que des arrêtés des exécutifs des communautés et des régions (article 124 de la loi provinciale). Le gouverneur a donc plusieurs fonctions. Dans ce chapitre, on formule des remarques critiques à l'égard de ce rôle administratif, dans l'optique d'une bonne organisation interne des organes provinciaux mêmes. On trouvera des considérations plus détaillées sur la fonction de gouverneur au point 3 du chapitre 1<sup>er</sup>.

Ce chapitre décrit en outre une série de points moins développés, mais non moins importants, qui peuvent contribuer à l'amélioration du fonctionnement de l'organisation provinciale. Certains de ces points ont déjà été examinés dans le cadre d'initiatives parlementaires récentes.

(1) Voir plus loin au chapitre 1, point 3.

blikrechtelijke keuzes en hindernissen die de uitvoering van dit politieke akkoord zou kunnen meebrengen. Op dit punt zijn we er van uitgegaan dat dit onderdeel van het politieke perspectief als verworven mag worden beschouwd, maar we geven aan dat daarmee nog niet alle vragen opgelost zijn.

## Hoofdstuk 2

De provinciewet is op dit moment een federale materie. In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van deze bepalingen in de provinciewet die organisatorische en bevoegdheidsproblemen geven. Naar het oordeel van de onderzoekers situeren deze zich vooral op twee velden: enerzijds de betrokkenheid van de organen van de provincie in het kader van medebewind bij opdrachten van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, anderzijds de problematiek van de positie van de gouverneur als provinciaal orgaan, als commissaris van de regering en als uitvoerder van besluiten van de executieven van de gemeenschappen en de gewesten.

Dit hoofdstuk behandelt vooreerst de complexe problematiek van de medebewindsdossiers die de provinciale organen uitvoeren in het kader van opdrachten van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Terzake wordt een voorstel ontwikkeld dat tot grotere duidelijkheid van de provinciale organisatie en verantwoordelijkheden kan leiden en dat een aantal slepende organisatorische problemen kan helpen oplossen.

De gouverneur is een bijzonder provinciaal orgaan en de staatsvorming heeft de gouverneur in een nog meer bijzondere positie geplaatst. De positie van de Belgische gouverneur is in Europees perspectief uniek(1). Hij of zij is commissaris van de regering, benoemd door de federale overheid en blijft een federale ambtenaar. De gouverneur kan ingevolge de wet van 6 juli 1987 belast worden met de uitvoering van wetten, decreten en besluiten van algemeen bestuur, alsmede van de besluiten van de executieven van de gemeenschappen en gewesten (artikel 124 van de provinciewet). De figuur van de gouverneur is dus functioneel in meerdere stromen uiteengelegd. Dit hoofdstuk plaatst kritische bedenkingen bij deze bestuursfiguur vanuit het perspectief van de goede interne organisatie van de provinciebesturen zelf. Ruimere overwegingen over de functie van de gouverneur komen aan bod in punt 3 van hoofdstuk 1.

Dit hoofdstuk beschrijft verder een aantal kleinere maar daarom niet-onbelangrijke punten die kunnen bijdragen tot het verbeteren van het functioneren van de provinciale organisatie. Sommige van deze punten zijn reeds in behandeling in het kader van actuele parlementaire initiatieven.

(1) Zie verder in hoofdstuk 1, punt 3.

## Chapitre 3

Les communautés et les régions confient des missions aux organes provinciaux; ceux-ci peuvent, en tant qu'administrations territorialement décentralisées et élues, prendre des initiatives provinciales propres. Cette liberté d'agir de manière autonome ou autre, permet aux administrations provinciales d'intervenir dans une série de domaines politiques: la circulation, l'agriculture, l'environnement, les soins de santé, le tourisme et le divertissement, ... En développant des initiatives dans ces domaines, et eu égard aux objectifs politiques provinciaux, les administrations provinciales sont confrontées à de nombreuses interférences entre les missions et les compétences des autorités fédérales et des autorités régionales ou communautaires. Il a été impossible d'en faire un inventaire complet et actualisé dans le très court délai qui a été imparti. Dans le cadre des objectifs de la commission, cet inventaire n'a sans doute qu'une importance relative et, d'ailleurs, le problème en question n'est pas exclusivement provincial. Les organes communaux le connaissent en effet aussi; ils sont également confrontés au problème de la répartition des compétences dans les divers domaines politiques, quand ils organisent des activités dans l'intérêt communal ou quand les autorités centrales leur demandent d'exercer des missions dans le cadre de la cogestion. Dans ce chapitre, nous nous contenterons dès lors de citer quelques exemples illustratifs.

Nous y donnerons un aperçu des points de vue concernant les provinces et les organes provinciaux et des développements de fait qui peuvent jeter quelque lumière sur la situation des administrations provinciales en Flandre et en Wallonie. Ces points de vue présentent sans doute un intérêt pour la commission, étant donné que l'on peut penser qu'ils joueront un rôle important dans le débat relatif à la mission du Constituant et du législateur fédéral à l'égard de l'institution provinciale et de l'organisation des organes provinciaux.

## CHAPITRE PREMIER

**Les règles de répartition des compétences relatives à l'institution provinciale, les autres options et les difficultés soulevées par la régionalisation de la loi provinciale**

**1. Les provinces après la révision de la Constitution (1993)**

La déclaration adoptée le 7 avril 1995 ouvre à révision l'article 162 «en vue de, en application de l'article 39 de la Constitution, régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes (...)». Le préconstituant s'est ainsi inscrit dans la ligne des accords politiques dits de la Saint-Michel, conclus

## Hoofdstuk 3

De provinciebesturen krijgen opdrachten vanwege gemeenschappen en gewesten en zij kunnen als territoriaal gedecentraliseerd en verkozen bestuur eigen provinciale initiatieven nemen. Vanuit deze al dan niet autonome handelingsruimte betreden de provinciebesturen een aantal beleidsdomeinen: verkeer, landbouw, milieuzorg, gezondheidszorg, toerisme en recreatie,... Bij het ontwikkelen van deze initiatieven en bekeken vanuit de provinciale beleidsdoelstellingen, komen de provinciebesturen op vele interferenties tussen de taken en bevoegdheden die door federale, gewestelijke of gemeenschapsoverheden worden uitgeoefend. Een volledige actuele inventaris hiervan maken, in dit korte tijdsbestek, was onmogelijk. In het kader van de doelstellingen van de commissie is dit wellicht ook van relatief belang en gaat het overigens ook niet om een exclusief provinciaal probleem. Deze problematiek is immers identiek voor gemeentebesturen: ook zij komen met de stand van de bevoegdheidsverdeling op de verschillende beleidsdomeinen in aanraking als zij vanuit het gemeentelijk belang activiteiten opzetten of door de centrale overheden gevraagd worden opdrachten in het kader van het medebewind uit te voeren. We beperken ons in dit hoofdstuk dan ook tot enkele illustraties.

We geven in dit hoofdstuk een overzicht van de standpunten ten opzichte van de provincies en de provinciale organen en van enkele feitelijke ontwikkelingen die een licht kunnen werpen op de positie van de provinciebesturen in Vlaanderen en Wallonië. Dat is voor de commissie wellicht belangrijk omdat kan verwacht worden dat deze opvattingen een belangrijke rol zullen spelen in het debat over de taak van de Grondwetgever en van de federale wetgever ten aanzien van het instituut en de organisatie van de provinciebesturen.

## HOOFDSTUK 1

**De bevoegdheidsverdelende regels inzake het instituut provincie en de alternatieve keuzes en moeilijkheden bij de regionalisering van de provinciewet**

**1. De provincies na de grondwetsherziening (1993)**

De op 7 april 1995 aangenomen verklaring maakt artikel 162 voor herziening vatbaar om «met toepassing van artikel 39 van de Grondwet de organieke wetgeving inzake de provincies en de gemeenten te regionaliseren ...». Zodoende wijkt de preconstituant niet af van de zogeheten Sint-Michielsakkoorden, die

le 28 septembre 1992; le groupe de travail annoncé pour préparer la révision n'a cependant pas été créé, en l'absence de consensus politique pour aller de l'avant.

La difficulté de l'opération n'empêche pas que sa nécessité se fasse de plus en plus sentir. On peut s'interroger sur un processus consistant à fédéraliser, par petits bouts et étapes successives (1980, 1988 et 1993), le droit des pouvoirs locaux qui se trouvent aujourd'hui écartelés entre l'État et les régions. L'actuelle distribution des compétences, qui réserve le droit organique des provinces au pouvoir fédéral alors que la tutelle et le financement ont été régionalisés, devait inmanquablement poser problème. Les projets de réforme élaborés au niveau des régions se heurtent aux limites de leurs compétences dès qu'on touche au statut organique des pouvoirs locaux; l'adoption par le législateur fédéral de la loi du 25 juin 1997, dans le but de moderniser les provinces, n'a pas manqué de créer des tensions avec la Flandre, qui a contesté l'opportunité d'encore mener au niveau fédéral une telle réforme en raison des conséquences qu'elle emporte au niveau régional; enfin, la Cour d'arbitrage a été sollicitée pour trancher quelques conflits de compétence en la matière. D'évidence, une rationalisation de la répartition des compétences est nécessaire. De manière générale, la logique du fédéralisme amène à penser que les entités fédérées doivent pouvoir régler, sous réserve du respect d'un certain nombre de principes constitutionnels, l'ensemble du statut des pouvoirs locaux, lesquels réalisent au fond leur propre décentralisation plutôt que celle du pouvoir fédéral.

La révision en 1993 de l'ancien article premier de la Constitution dont le contenu a été réparti entre les articles 1<sup>er</sup> et 5 a entraîné une évolution formelle dans les rapports que l'État entretient avec les provinces. Alors que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution indiquait que «la Belgique est divisée en provinces», l'article 5 précise dorénavant que «La Région wallonne comprend les cinq provinces suivantes (...) et la Région flamande comprend les cinq provinces suivantes (...)». Les provinces apparaissent ainsi un peu plus comme des démembrements des régions et non plus de l'État. Cette modification de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution n'influe cependant pas directement sur le partage des compétences entre l'État et les régions; le droit organique des provinces demeure une compétence fédérale, contrairement à la tutelle et au financement qui ont déjà été régionalisés en deux temps par les lois spéciales de réformes institutionnelles des 8 août 1980 et 1988. Signalons encore une subtile évolution dans le vocabulaire employé: alors que la Belgique était «divisée» en provinces, les régions «comprennent» les cinq provinces énumérées pour chacune par la Constitution. Le terme comprendre évoque une simple situation de fait, alors que le terme diviser, beau-

op 28 september 1992 tot stand zijn gekomen. De in het vooruitzicht gestelde werkgroep die de grondwetsherziening zou voorbereiden, is evenwel nooit ingesteld wegens het uitblijven van een politieke consensus over dit onderwerp.

Hoe moeilijk deze taak ook is, de noodzaak om ze uit te voeren wordt steeds duidelijker. Men kan zich vragen stellen bij de stapsgewijze federalisering (1980, 1988 en 1993) van het recht van de lokale besturen, die thans verdeeld worden tussen de Staat en de gewesten. Er moesten wel problemen ontstaan door de thans geldende bevoegdheidsverdeling die de organieke wetgeving op de provincies uitsluitend aan de federale overheid overlaat en, het toezicht en de financiering aan de gewesten toewijst. De hervormingsplannen van de gewesten lopen vast op de grenzen van hun bevoegdheid zodra wordt geraakt aan het organiek statuut van de ondergeschikte besturen. Toen de federale wetgever de wet van 25 juni 1997 heeft goedgekeurd om de provincies te moderniseren, heeft dat geleid tot spanningen met Vlaanderen, dat een aantal vraagtekens heeft geplaatst bij de wenselijkheid van een federale hervorming wegens de gevolgen ervan voor de gewesten. Tot slot is men naar het Arbitragehof gestapt om een aantal bevoegdheidsconflicten daarover te laten oplossen. Uiteraard moet er een rationeler bevoegdheidsverdeling komen. Zonder op de details in te gaan wijst de logica van het federalisme uit dat de deelgebieden, met naleving van een aantal grondwettelijke beginselen, heel het statuut van de lokale besturen zelf moeten kunnen regelen, aangezien ze hun eigen decentralisatie tot stand moeten brengen veeleer dan die van de federale overheid.

Bij de herziening in 1993 van het vroegere artikel 1 van de Grondwet zijn de bepalingen verdeeld over de artikelen 1 en 5, wat een aantal formele ontwikkelingen op gang heeft gebracht in de verhoudingen tussen de Staat en de provincies. Volgens artikel 1 van de Grondwet was Belgiëverdeeld in provincies. Voortaan bepaalt artikel 5: «Het Waalse Gewest omvat de provincies... en het Vlaamse Gewest de provincies...». Zo lijken de provincies nog meer versnipperde indelingen van de gewesten en niet meer van de Staat. De wijziging van artikel 1 van de Grondwet heeft evenwel geen rechtstreekse invloed op de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gewesten. De organieke wetgeving op de provincies blijft een federale bevoegdheid in tegenstelling tot het toezicht en de financiering, die in twee stadia naar de gewesten zijn gegaan via de bijzondere wetten tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 en 1988. Ook wijzen wij op een subtiële verandering in het taalgebruik: vroeger was België *verdeeld in* provincies, thans *omvatten* de gewesten de vijf provincies die de Grondwet opsomt. De term «omvatten» wijst op een feitelijke toestand terwijl de termen «verdeeld zijn in» heel wat gebruikelijker is wanneer men



coup plus courant lorsqu'on envisage le découpage du territoire étatique, renvoie plus clairement à une idée juridique d'appartenance d'un certain nombre d'éléments à un ensemble auquel ils sont soumis. La province est donc bien une collectivité territoriale tiraillée entre les régions et l'État; la seule nouveauté est que l'article 5 de la Constitution consacre dorénavant cet écartèlement dans sa lettre sans rien y changer.

## **2. Les alternatives institutionnelles**

### *A. Quelle assise constitutionnelle pour les provinces ?*

La première question qui se pose est de savoir s'il faut encore réserver aux provinces une assise constitutionnelle. On peut aborder cette question sous l'angle de l'autonomie constitutive des entités fédérées. Celle-ci est jusqu'à présent très limitée en droit public belge, mais elle devrait logiquement s'élargir à la matière des pouvoirs locaux.

Plusieurs possibilités s'offrent à cet égard au pouvoir constituant :

- la solution la plus radicale consiste évidemment à supprimer dans la Constitution toute référence aux provinces, de sorte que les régions seraient totalement libres de s'organiser à l'avenir comme elles l'entendent.
- une solution intermédiaire consiste à maintenir dans la Constitution uniquement la division des régions en provinces, en leur laissant le soin de mettre ce principe en œuvre. Différentes modalités sont imaginables : soit laisser toute liberté aux régions pour ce qui concerne le nombre de provinces, soit garantir le maintien des dix provinces existantes tout en laissant aux régions la possibilité d'en créer de supplémentaires, ce qui suppose évidemment qu'elles deviennent compétentes pour déterminer le territoire des provinces.

On remarquera que ces deux hypothèses nécessitent que plusieurs articles de la Constitution soient ouverts à révision :

- l'article 5 tout d'abord, qui offre actuellement un solide fondement aux dix provinces puisque celles-ci voient leur existence garantie par cette disposition qui énumère les cinq provinces wallonnes et les cinq provinces flamandes (ce qui n'est pas le cas des 589 communes dont l'existence n'est individuellement reconnue que par la loi). Cette disposition n'est actuellement pas susceptible de révision puisqu'elle n'a pas été reprise dans la dernière déclaration du 7 avril 1995. Une régionalisation de l'organisation des provinces suppose qu'on modifie le second alinéa de l'article 5 en y remplaçant les termes «à la loi» par «au décret».

spreekt van het opsplitsen van het grondgebied van een Staat en duidelijker verwijst naar de juridische opvatting dat een aantal losse onderdelen behoren tot een groter geheel waaraan zij zijn onderworpen. De provincie is dus een territoriaal publiekrechtelijk lichaam dat heen en weer getrokken wordt tussen de gewesten en de Staat. De enige nieuwigheid bestaat erin dat artikel 5 van de Grondwet voortaan die indeling bekrachtigt zonder eraan te raken.

## **2. Institutionele alternatieven**

### *A. Welke grondwettelijke grondslag voor de provincies ?*

In de eerste plaats is het de vraag of de provincies nog een grondwettelijke grondslag behoeven. Men kan die vraag aansnijden uit het oogpunt van de constitutieve autonomie van de deelgebieden. In het Belgisch publiekrecht is die autonomie tot heden zeer beperkt gebleven maar ze zou zich logischerwijze moeten verruimen tot de lokale besturen.

Op dit punt kan de grondwetgever verscheidene mogelijkheden hanteren :

- de meest ingrijpende oplossing bestaat er uiteraard in elke verwijzing naar de provincies in de Grondwet te schrappen zodat het de gewesten voortaan volstrekt vrij staat hun organisatie naar eigen keuze in te richten.
- een tussenoplossing bestaat erin dat enkel de verdeling van de gewesten in provincies in de Grondwet blijft staan en aan de gewesten op te dragen vaste vorm te geven aan dat beginsel. Er staan verschillende mogelijkheden open : ofwel laat men de gewesten volledig vrij inzake het aantal provincies ofwel waarborgt men het voortbestaan van de huidige tien provincies en biedt men de gewesten de mogelijkheid er nieuwe op te richten. Dat veronderstelt uiteraard dat zij bevoegd worden om het grondgebied van de provincies af te bakenen.

Op te merken valt dat die twee werkhypotheses vergen dat verscheidene grondwetsartikelen voor herziening vatbaar worden verklaard :

- in de eerste plaats artikel 5, dat bij de huidige stand van zaken een solide grondslag biedt voor de tien provincies omdat hun bestaan wordt gewaarborgd door een bepaling waarin de vijf Vlaamse en de vijf Waalse provincies opgesomd staan. Dat geldt niet voor de 589 gemeenten, waarvan het autonoom bestaan alleen door de wet wordt erkend. Deze bepaling komt thans niet in aanmerking voor herziening omdat zij niet voorkomt in de lijst van 7 april 1995. Om de inrichting van de provincies te kunnen regionaliseren moet men het tweede lid van artikel 5 van de grondwet aldus wijzigen : de woorden «de wet kan» vervangen door de woorden «het decreet kan».

• l'article 7 ensuite, qui précise que «Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi» (cette disposition n'est actuellement pas non plus susceptible de révision); à nouveau, une régionalisation suppose que les termes «en vertu d'une loi» soient remplacés par «en vertu d'un décret» ou plutôt «par un décret» afin de mieux protéger le territoire des provinces qu'on soustrairait ainsi à l'emprise du pouvoir exécutif.

### *B. Le statut de la province comme collectivité publique*

On peut aussi imaginer de ne remettre en cause que la qualité de collectivité politique des provinces et décider de les conserver comme administration déconcentrée. La question revient en réalité à déterminer parmi les garanties figurant à l'article 162 de la Constitution celles qu'il faut maintenir au profit des provinces:

1) Il s'agit tout d'abord de l'élection directe des membres des conseils provinciaux (article 162, 1<sup>o</sup>)

Il convient ne pas négliger l'importance du mode de désignation des organes en droit administratif. Le procédé de l'élection est, pour ce qui concerne la notion de décentralisation, trop souvent considéré de manière peu claire par la doctrine majoritaire comme un élément adventice, complémentaire et de nature plutôt politique que juridique. Une telle approche provient du fait que le droit administratif est traditionnellement basé sur le statut des actes administratifs au détriment du statut des organes qui les édictent, alors que ce dernier élément s'avère central dans une théorie générale de l'organisation administrative bien comprise. Dès lors qu'on réalise que le pouvoir hiérarchique détenu par l'administration sur les organes déconcentrés découle en principe du pouvoir de nommer ceux-ci dont elle est investie, il apparaît que l'élection des organes dirigeants des collectivités locales par ses membres a pour effet de soustraire celles-ci à toute relation hiérarchique vis-à-vis de l'administration centrale. Les organes des collectivités locales n'étant engagés vis-à-vis de leurs électeurs que dans les liens de soumission propres au mandat politique qui, dans notre système, est représentatif et non impératif, l'administration centrale ne dispose de plein droit d'aucun moyen lui permettant d'influer sur leur action. La seule exception à cette règle concerne les modes de contrôle expressément prescrits par la loi — ce qu'on appelle en général la tutelle(1) — qui porte sur les actes pris par les organes locaux et non sur les personnes qui composent ceux-ci.

(1) Laquelle est d'ailleurs régie par l'adage bien connu «pas de tutelle sans texte».

• volgens artikel 7 kunnen «de grenzen van de Staat, van de provincies en van de gemeenten niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan krachtens een wet» (deze bepaling is thans al evenmin vatbaar voor herziening). Ook hier vergt een regionalisering dat de woorden «dan krachtens een wet» worden vervangen door «dan krachtens een decreet» of veeleer nog door de woorden «door een decreet» om het grondgebied van de provincies dat men aldus aan de bevoegdheid van de uitvoerende macht onttrekt, beter te beschermen.

### *B. Status van de provincie als publiekrechtelijk lichaam*

Het is ook mogelijk de provincies als politiek lichaam te doen verdwijnen maar ze te behouden als een gedeconcentreerde overheidsdienst. Het komt er in feite op neer dat men moet beslisen welke van de waarborgen uit artikel 162 van de Grondwet voor de provincies moeten blijven gelden:

1) De rechtstreekse verkiezing van de provincieraadsleden (artikel 162, 1<sup>o</sup>)

In het bestuursrecht mag men nooit het belang onderschatten van de manier waarop de leden van een orgaan worden aangewezen. Met betrekking tot het concept decentralisatie wordt in de doctrine meestal nogal wazig gedaan over de verkiezingsprocedure, die als een bijkomstig element wordt beschouwd, veeleer politiek dan juridisch van aard. Dat komt omdat het bestuursrecht zich van oudsher baseert op de status van de administratieve handelingen veeleer dan op de status van de organen waarvan die uitgaan, terwijl dat laatste element juist van fundamenteel belang moet zijn in een algemene theorie over behoorlijke bestuursorganisatie. Aangezien het hiërarchische gezag van de overheid over de gedeconcentreerde organen in beginsel gebaseerd is op haar bevoegdheid om de leden ervan aan te wijzen, heeft de verkiezing van de leidinggevende organen van de lokale besturen door hun leden in feite tot gevolg dat zij aan de hiërarchische betrekkingen met de centrale overheid ontsnappen. De organen van de lokale besturen zijn tegenover de kiezers alleen gebonden door de normale verplichtingen van het politieke mandaat, dat in ons systeem representatief en niet dwingend is, zodat de centrale overheid van rechtswege geen enkel middel heeft om hun optreden te beïnvloeden. De enige uitzondering op deze regel zijn de controlemogelijkheden die uitdrukkelijk in de wet zijn opgenomen — wat men meestal het toezicht(1) noemt — en die betrekking hebben op de handelingen van de lokale organen en niet op de personen die daarvan deel uitmaken.

(1) Dat toezicht wordt overigens geregeld volgens het gekende adagium «geen toezicht buiten de wet».

L'article 162, 1<sup>o</sup>, de la Constitution constitue donc une disposition absolument essentielle dans le débat sur le sort des provinces. Une éventuelle régionalisation suppose qu'on ne le modifie pas si l'on entend maintenir aux provinces leur qualité de collectivité politique, sauf à envisager de supprimer l'obligation d'une élection directe par la population afin de permettre la construction du niveau intermédiaire à partir du niveau communal (il faudrait dans cette hypothèse supprimer le terme « directe », ce qui permettrait une élection indirecte des membres des conseils provinciaux).

Il importe cependant de garder à l'esprit que l'article 162, 1<sup>o</sup>, ne commande que le respect de l'élection directe en matière électorale et que, si aucune réserve n'est formulée, la loi relative aux élections provinciales sera intégralement régionalisée en même temps que la législation organique proprement dite, comme ce fut le cas en 1993 à l'occasion de la communautarisation partielle de la législation organique des centres publics d'aide sociale. Les débats qui ont entouré la révision de l'article 8 de la Constitution en vue d'octroyer le droit de vote aux ressortissants étrangers amènent à s'interroger sur le point de savoir si certains principes de base relatifs à l'électorat et l'éligibilité ne doivent pas être formulés dans la Constitution en cas de régionalisation.

2) Il s'agit ensuite de l'attribution aux conseils provinciaux de tout ce qui est d'intérêt provincial (l'article 162, 2<sup>o</sup>).

La crise qui affecte la légitimité des provinces est avant tout d'ordre fonctionnel. Il est clair que si l'on entend préserver, voire renforcer, les grands principes sur lesquels les provinces ont été bâties, il est indispensable de s'accorder sur le fait qu'il existe bien au niveau intermédiaire des compétences qui doivent être exercées par des responsables politiques. L'élection du conseil provincial et l'existence de six députés provinciaux entourés d'un cabinet ne peuvent se justifier que si ces organes ont véritablement un rôle politique à jouer et que leurs fonctions ne peuvent pas être adéquatement prises en charge par une administration déconcentrée composée de fonctionnaires nommés par les régions.

La commission « Bestuurlijke organisatie » a, pour ce qui concerne la Flandre, très nettement pris position en faveur du maintien de la province en tentant de circonscrire les compétences pouvant fournir à cette institution un fondement en tant que collectivité politique de niveau intermédiaire entre la communauté et les communes flamandes. Il s'agit selon elle de missions de distribution de biens publics entre les communes et les citoyens, de répartition entre des secteurs et des intérêts géographiquement situés et d'arbitrage au sujet du développement territorial. Si des divergences d'opinion peuvent évidemment voir le jour en ce qui concerne la nature politique ou techni-

Artikel 162, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet moet dus de kern vormen van het debat over de provincies. Bij een eventuele regionalisering mag aan dit artikel niet worden geraakt als men de provincies als politiek lichaam wil behouden, tenzij de rechtstreekse verkiezing door de bevolking wordt afgeschaft zodat het tussenniveau kan worden opgebouwd vanuit het gemeentelijk niveau (in dat geval moet de term « rechtstreekse » worden geschrapt, zodat de provincieraadsleden indirect verkozen kunnen worden).

Men moet evenwel voor ogen houden dat artikel 162, 1<sup>o</sup>, alleen de rechtstreekse verkiezing oplegt en dat — indien geen voorbehoud wordt geformuleerd — de wetgeving betreffende de provincieraadsverkiezingen en de eigenlijke organieke wetgeving volledig geregionaliseerd zullen worden, zoals ook is gebeurd in 1993 met de gedeeltelijke communautarisering van de organieke wetgeving op de OCMW's. Tijdens de debatten over de herziening van artikel 8 van de Grondwet teneinde het kiesrecht toe te kennen aan buitenlandse burgers, is de vraag gerezen of een eventuele regionalisering niet gepaard moet gaan met het vastleggen in de Grondwet van een aantal basisprincipes over actief en passief kiesrecht.

2) De toewijzing van alle materies van provinciaal belang aan de provincieraden (artikel 162, 2<sup>o</sup>).

De crisis rond de legitimiteit van de provincies betreft vooral hun werking. Als men de grote principes waarop de provincies zijn gebaseerd, wil bewaren of zelfs versterken, moet het als vaststaand worden beschouwd dat er bevoegdheden bestaan die door politieke verantwoordelijken op het tussenniveau moeten worden uitgeoefend. De verkiezing van een provincieraad en de aanwezigheid van zes leden van de bestendige deputatie met een kabinet hebben alleen zin als deze organen echt een politieke rol kunnen spelen en niet als hun taken net zo goed kunnen worden uitgevoerd door een gedeconcentreerde overheidsdienst, samengesteld uit ambtenaren die door de gewesten zijn aangewezen.

De commissie Bestuurlijke Organisatie heeft zich in Vlaanderen duidelijk uitgesproken voor het behoud van de provincies en tracht de bevoegdheden af te bakenen die aan deze instellingen legitimiteit kunnen verlenen als politiek lichaam gesitueerd tussen de gemeenschap en de Vlaamse gemeenten. Volgens deze commissie hebben de taken van de provincies vooral betrekking op de verdeling van openbare middelen tussen de gemeenten en de burgers en hun spreading over de verschillende sectoren en geografisch gebonden belangen, alsook de arbitrage met betrekking tot de territoriale ontwikkeling. Er kan uiteraard gediscussieerd worden over de vraag of bepaalde taken

que de certaines tâches et s'il n'est pas aisé de circonscrire les compétences qui doivent logiquement être dévolues à la collectivité de niveau intermédiaire en fonction des impératifs propres à la science administrative que sont la proximité, l'efficacité, l'économie, la rapidité, le débat portant sur les missions des provinces, qui ne peut plus être engagé qu'au niveau des régions, doit être mené si l'on veut véritablement conforter leur légitimité.

Le sort de la notion d'intérêt provincial apparaissant aux articles 41 et 162 de la Constitution est au cœur de cette discussion. Cette clause de compétence générale permet aux provinces, comme aux communes, de prendre des initiatives dans toute matière qu'elles jugent digne d'intérêt, pour autant que celle-ci ne soit pas explicitement attribuée ou réglée de manière complète et détaillée par un autre niveau de pouvoir.

Certains lui reprochent d'être trop imprécise. On peut s'accorder avec l'idée que les compétences provinciales méritent d'être énumérées de manière précise dans la loi provinciale, de même d'ailleurs pour ce qui concerne les communes. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une meilleure visibilité à ces institutions, mais aussi de mieux les protéger pour ce qui est de la délimitation exacte de leurs compétences. Une énumération précise des compétences provinciales par une loi organique présenterait en effet l'avantage de mettre fin aux pratiques consistant à diminuer — mais aussi augmenter pour ce qui est des charges financières — subrepticement les compétences des pouvoirs locaux, notamment par le biais de législations fourre-tout. On pourrait ainsi rendre les différents législateurs mieux conscients de l'impact des législations qu'ils adoptent sur les pouvoirs locaux.

Préciser les compétences des provinces dans leur loi organique ne doit cependant pas automatiquement avoir pour corollaire la suppression de l'intérêt provincial. Ainsi qu'on en convient généralement, cette notion a montré son utilité en permettant aux provinces de prendre de multiples initiatives dans les domaines les plus divers. Son maintien ne serait pas une incongruité ainsi qu'en témoigne l'exemple français où la traditionnelle clause générale de compétence n'a pas disparu avec l'apparition de listes précises de compétences suite au mouvement de décentralisation des années 1980(1). On conviendra certes que le risque que les provinces prennent ainsi des initiatives faisant double emploi avec celles d'autres niveaux de pouvoir persiste. Il nous paraît cependant qu'on peut y répondre autrement qu'en supprimant la notion d'intérêt provincial, notamment par le biais de la tutelle d'intérêt général et, si celle-ci venait à être suppri-

veeleer politiek dan wel technisch van aard zijn en het is niet eenvoudig om de bevoegdheden af te bakenen die moeten worden toegewezen aan de overheid van het tussenniveau om te voldoen aan de eisen van de bestuurswetenschappen, namelijk nabijheid, efficiëntie, zuinigheid en snelheid. Toch is het duidelijk dat het debat over de taken van de provincies alleen op het niveau van de gewesten kan worden gevoerd, en moet worden gevoerd als men hun legitimiteit echt wil onderbouwen.

Het concept provinciaal belang, vermeld in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, vormt de kern van deze discussie. Op basis van de algemene bevoegdheid die hun hier wordt toegekend, kunnen de provincies, net als de gemeenten, initiatieven nemen over alle aangelegenheden die zij van belang vinden, zolang deze niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan of volledig en tot in de details geregeld door een andere overheid.

Sommigen vinden dit concept te weinig nauwkeurig. Het zou inderdaad nuttig zijn om de bevoegdheden van de provincies zeer precies op te sommen in de provinciewet, en hetzelfde geldt voor de gemeenten. Op die manier krijgen deze instituten niet alleen een duidelijker profiel, maar bovendien worden ze door de precieze afbakening van hun bevoegdheden ook beter beschermd. Als de bevoegdheden van de provincies vasliggen in een organieke wet, is het niet meer mogelijk om de bevoegdheden van de lokale besturen heimelijk af te bouwen — maar ook uit te breiden wat de financiële lasten betreft —, zoals dat nu vaak gebeurt op basis van zogenaamde vergaarbakwetten. Zo zou men zich op de verschillende wetgevende niveaus ook meer bewust worden van de impact van de eigen wetgeving op de lokale besturen.

De opsomming van de bevoegdheden van de provincies in hun organieke wet hoeft niet automatisch te betekenen dat het concept provinciaal belang wordt afgeschaft. Iedereen is het erover eens dat dit concept zijn nut heeft bewezen doordat het de provincies toestond initiatieven te nemen op de meest diverse vlakken. Het behoud van dit concept hoeft geen anachronisme te zijn, zoals het Franse voorbeeld aantoonde: de traditionele algemene bevoegdheidsbepaling bleef daar behouden, ook toen een precieze lijst van bevoegdheden werd opgesteld naar aanleiding van de decentralisatie in de jaren 80(1). Het risico dat de provincies initiatieven nemen die initiatieven van andere bestuursniveaus overlappen, blijft inderdaad bestaan. Wij menen echter dat men dat risico op een andere manier kan opvangen dan door het concept provinciaal belang af te schaffen, en met name door het algemene toezicht of, als dat wordt afgeschaft,

(1) Voyez sur ce point Pontier, J.-M., *Semper manet*, sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, pp. 1443 et suivantes.

(1) Zie hierover Pontier, J.-M., *Semper manet*, sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, blz. 1443 e.v.

mée, par la mise en place de procédures de concertation et de coordination administrative, qui font actuellement défaut entre les différents niveaux de pouvoir. On gagnerait à se rappeler que la clause générale de compétence constitue l'une des marques du caractère véritablement politique et non, ainsi qu'on les présente trop souvent, administratif des collectivités territoriales et l'une de leurs spécificités par rapport aux établissements publics soumis au principe de spécialité.

D'après la réponse politique qu'on apporte à la question de savoir s'il faut maintenir ou supprimer l'intérêt provincial, on décidera soit de maintenir tel quel, soit de supprimer purement et simplement l'article 160, 2<sup>o</sup>, ainsi que l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup>.

3) l'article 162, 3<sup>o</sup>, peut vraisemblablement être supprimé pour la raison qu'il exprime plus une volonté politique qu'une obligation juridique. Sa portée programmatique n'a en tout cas jusqu'ici pas été suivie d'effets.

4) l'article 162, 4<sup>o</sup>, doit bien évidemment être maintenu, mais la compétence pour tracer les contours de la publicité des séances des conseils communaux et provinciaux doit, en cas de régionalisation, être renvoyée au décret.

5) l'article 162, 5<sup>o</sup>, paraît pouvoir être maintenu tel quel en cas de régionalisation du droit organique des provinces.

6) l'article 162, 6<sup>o</sup>, paraît pouvoir être maintenu tel quel sans aucun changement; le deuxième alinéa de l'article 162 a en effet déjà régionalisé la tutelle. On pourrait cependant envisager de supprimer la mention de l'intervention du «pouvoir législatif fédéral» comme autorité de tutelle parce qu'elle constitue un anachronisme.

Pour être complet, on indiquera que le quatrième alinéa de l'article 162 de la Constitution ne paraît pas devoir être modifié pour ce qui concerne l'association des provinces entre elles.

7) Il y a enfin l'article 170 de la Constitution relatif à la fiscalité provinciale.

Pour rappel, cette disposition a été modifiée de manière à donner au législateur fédéral la possibilité de supprimer la fiscalité provinciale. Dans ce sens, l'article 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 a prévu que les provinces ne pourraient plus établir d'impositions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982. Le gouvernement de l'époque se trouvant dans l'incapacité de mettre techniquement au point le système al-

door de invoering van een administratieve overleg- en coördinatieprocedure die momenteel nog ontbreekt tussen de verschillende bestuursniveaus. De algemene bevoegdheidsbepaling is het bewijs van het uitgesproken politieke, veeleer dan administratieve karakter van de lokale besturen — waarop vaak ten onrechte de nadruk wordt gelegd — alsook een van de specifieke eigenschappen die hen onderscheiden van de publiekrechtelijke instellingen waarvoor het specialiteitsbeginsel geldt.

Op de vraag of het concept provinciaal belang behouden moet blijven of moet verdwijnen, moet een politiek antwoord komen, en afhankelijk daarvan zullen artikel 160, 2<sup>o</sup>, en artikel 40, eerste lid, onveranderd behouden blijven of integendeel worden opgeheven.

3) artikel 162, 3<sup>o</sup>, kan waarschijnlijk worden opgeheven aangezien het een politieke keuze uitdrukt veeleer dan een juridische verplichting. Als programmapunt is het in elk geval nooit uitgevoerd.

4) artikel 162, 4<sup>o</sup>, moet uiteraard behouden blijven, maar als men overgaat tot regionalisering moeten de grenzen van de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden bij decreet worden geregeld.

5) artikel 162, 5<sup>o</sup>, kan onveranderd behouden blijven als de organieke wet op de provincies wordt geregionaliseerd.

6) artikel 162, 6<sup>o</sup>, kan onveranderd behouden blijven; het tweede lid van artikel 162 legt reeds de basis voor de regionalisering van het toezicht. Eventueel kan men de verwijzing naar het optreden van de «federale wetgevende macht» als toezichhoudende overheid schrappen, want dat wordt een anachronisme.

Volledigheidshalve dient vermeld dat het vierde lid van artikel 162 van de Grondwet met betrekking tot de vereniging van provincies niet gewijzigd hoeft te worden.

7) Artikel 170 van de Grondwet betreffende de provinciale fiscaliteit.

Deze bepaling is gewijzigd om de federale wetgever in staat te stellen de provinciale belastingen af te schaffen. Artikel 16 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980 bepaalt dat de provincies vanaf 1 januari 1982 geen belasting meer konden opleggen. Omdat de toenmalige regering er door technische moeilijkheden niet in geslaagd is om een alternatief financieringssysteem voor de

ternatif de financement des provinces dans les délais prévus, une loi du 9 juillet 1982 a finalement rétabli la fiscalité provinciale (1).

Si l'on maintient à la province sa qualité de collectivité politique, il est normal de lui laisser le pouvoir fiscal et donc de supprimer le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 170, § 3. Par contre, il apparaît que le 2<sup>e</sup> alinéa du § 3 doit être modifié. Il réserve en effet au législateur fédéral le pouvoir de limiter la capacité fiscale des provinces. Cette matière doit, indépendamment du droit organique des provinces, être régionalisée pour deux raisons: d'une part, elle touche de près la question du financement des provinces qui constitue déjà une compétence régionale en vertu de l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; d'autre part, il est apparu que les régions ont besoin de cette compétence, qu'elles tentent actuellement de prendre en main de manière indirecte par le biais de leurs pouvoirs de tutelle sur les pouvoirs locaux (comme cela est apparu en Wallonie à propos de ce qu'on appelle la «paix fiscale»).

Le financement des provinces par les régions pose un autre problème. Le pouvoir fédéral dispose de la possibilité de charger les pouvoirs locaux de l'accomplissement de certaines missions; il est parfois arrivé que des contestations s'élèvent au sujet de l'absence ou de l'insuffisance des moyens financiers accompagnant ces missions, qui peuvent indirectement être supportées par les régions parce qu'elles sont chargées du financement général des provinces. On devrait donc réfléchir à l'idée d'imposer au pouvoir fédéral ou à une communauté qui souhaite confier aux provinces une mission ayant des incidences financières, d'engager une concertation avec la région concernée, voire d'obtenir son accord lorsque l'opération envisagée a des incidences financières.

### C. La régionalisation de la loi provinciale

Pour ce qui concerne le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 162, chacun s'accordera pour considérer qu'il convient de réserver le droit organique des provinces au pouvoir décentralisé. Mais il y a deux manières de procéder à la régionalisation du droit organique des provinces.

Soit on inscrit les compétences des régions dans la Constitution elle-même en révisant l'article 162 dans le sens suivant: «Les institutions provinciales et communales sont réglées par le décret ou la règle visée à l'article 134» (c'est-à-dire l'ordonnance bruxelloise) et «Le décret et la règle visée à l'article 134, consacre l'application des principes suivants...». Cette solution à l'avantage de renforcer la compétence régionale, mais elle modifie indirectement l'article 134 qui

provincies binnen de vastgestelde termijnen in te voeren, is de provinciale fiscaliteit uiteindelijk opnieuw ingevoerd door een wet van 9 juli 1982(1).

Als de provincie als politiek lichaam behouden blijft, moet zij haar fiscale bevoegdheid behouden en moet het derde lid van artikel 170, § 3, worden opgeheven. Het tweede lid van § 3 moet daarentegen worden gewijzigd. Het kent de federale wetgever de exclusieve bevoegdheid toe om de fiscale opdracht van de provincies in te perken. Los van de organieke wet op provincies, moet deze materie naar de deelgebieden gaan om twee redenen: enerzijds houdt zij nauw verband met de financiering van de provincies, die nu al tot de bevoegdheden van de gewesten behoort krachtens artikel 6 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen; anderzijds is gebleken dat de gewesten nood hebben aan deze bevoegdheid die zij nu indirect in handen trachten te krijgen op basis van hun toezichthoudende bevoegdheid over de lokale besturen (zoals is gebleken in Wallonië naar aanleiding van de zogenaamde «belastingvrede»).

De financiering van de provincies door de gewesten doet een ander probleem rijzen. De federale overheid kan de lokale besturen bepaalde opdrachten geven; soms ontstaan betwistingen omdat geen of onvoldoende financiële middelen worden vrijgemaakt voor die opdrachten, die dan indirect worden gedragen door de gewesten omdat zij belast zijn met de algemene financiering van de provincies. Misschien is het een goed idee om de federale overheid of de gemeenschappen die de provincies een opdracht willen geven met financiële gevolgen, te verplichten om overleg te plegen met het betrokken gewest en eventueel zelfs zijn toestemming te vragen wanneer de voorgenomen operatie financiële gevolgen heeft.

### C. Regionalisering van de provinciewet

Wat de eerste lid van artikel 162 betreft, is iedereen het erover eens dat de organieke wetgeving op de provincie uitsluitend tot de bevoegdheid van de decreetgever moet behoren. Men kan dat evenwel op twee verschillende manieren doen.

Ofwel neemt de bevoegdheden van de gewesten op in de Grondwet zelf via een herziening van artikel 162 die als volgt zou luiden: «De provinciale en gemeentelijke instellingen worden geregeld bij decreet of bij de in artikel 134 bedoelde regel» (dit wil zeggen de verordening van het Brussels Gewest) en «Het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel verzekeren de toepassing van de volgende beginselen ...». Deze oplossing biedt het voordeel de gewestbevoegdheden te

(1) Voyez à ce sujet Lambrechts, W., De provinciale finances en de wet van 9 juli 1982, TBP, 1982, pp. 392 et suivantes.

(1) Zie hierover Lambrechts, W., De provinciale finances en de wet van 9 juli 1982, TBP, 1982, blz. 392 en verder.

renvoie la détermination des compétences régionales à la loi spéciale (contrairement aux compétences communautaires dont les grandes lignes figurent dans la Constitution). Si l'on veut éviter cette entorse à la rigueur du procédé de révision constitutionnelle, on peut imaginer, soit d'élargir le troisième alinéa et l'article 162 qui se limite actuellement à la tutelle à l'organisation des institutions provinciales et communales, soit d'ajouter à l'article 162 le nouvel alinéa suivant: «En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les institutions provinciales et communales».

La dimension linguistique de la régionalisation du droit organique des provinces ne doit pas être ignorée. Il faudra en effet étudier la nécessité de prévoir une exception au profit du pouvoir fédéral à la compétence éventuelle des régions pour ce qui concerne le vice-gouverneur à Bruxelles, le gouverneur adjoint du Brabant flamand ainsi que le collègue des gouverneurs.

Une autre question porte sur le point de savoir s'il convient ou non de prévoir des conditions particulières pour l'adoption par les régions des décrets organiques des provinces. En l'absence d'autonomie constitutionnelle des entités fédérées, on peut discuter de l'opportunité d'imposer aux régions l'adoption de décrets spéciaux comme on en connaît dans quelques matières assez particulières. On relèvera à cet égard que les régions ont jusqu'à présent pu régler la tutelle et le financement des collectivités territoriales par des normes ordinaires, de la même manière que les lois fédérales communales et provinciales sont des lois ordinaires. Le constituant de 1830 a jugé suffisant de réserver l'organisation des communes et provinces au législateur, en excluant l'intervention du seul pouvoir exécutif. La modification apportée à l'article 41 de la Constitution le 11 mars 1997 permettant de créer des «organes territoriaux intracommunaux» prévoit que les décrets et ordonnances régionaux réglant les conditions et le mode suivant lesquels de tels organes peuvent être créés, doivent être adoptés «à la majorité des deux tiers des suffrages émis et à la condition que la majorité des membres du Conseil concerné se trouve réunie». Il s'agit là des seules normes relatives aux pouvoirs locaux qui doivent être adoptées à une majorité spéciale.

Enfin, il faudra en cas de régionalisation songer à adapter, voire à constitutionnaliser, l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 tel que modifié par la nouvelle loi communale en prévoyant que le pouvoir fédéral peut, comme les

versterken doch zij wijzigt zijdelings artikel 134 dat het afbakenen van de gewestbevoegdheden toewijst aan de bijzondere wet (in tegenstelling tot de bevoegdheden van de gemeenschappen die in grote trekken voorkomen in de Grondwet). Wil men niet afwijken van de strakke procedureregels van een grondwetsherziening, dan kan men ofwel het derde lid van artikel 162, dat thans alleen handelt over de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de provinciale en gemeentelijke instellingen verruimen, ofwel aan artikel 162 een nieuw lid toevoegen, dat zou luiden: «Ter uitvoering van een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de provinciale en gemeentelijke instellingen».

Men mag het taalaspect van de regionalisering van de organieke wetgeving op de provincies niet uit het oog verliezen. Men behoort immers na te gaan of er op de eventuele bevoegdheid van de gewesten geen uitzondering moet worden gemaakt voor de federale overheid wat betreft de vice-gouverneur te Brussel, de adjunct-gouverneur van Vlaams-Brabant alsook het college van gouverneurs.

Een andere vraag is of men al dan niet bijzondere voorwaarden moet invoeren voor het aannemen door de gewesten van de organieke decreten op de provincies. Aangezien de deelgebieden niet beschikken over een grondwettelijke autonomie, kan men zich afvragen of het wenselijk is de gewesten te verplichten bijzondere decreten aan te nemen zoals er thans reeds bestaan in vrij gespecialiseerde aangelegenheden. Op dit punt is het belangrijk te wet dat de gewesten tot op heden het toezicht op en de financiering van territoriale publiekrechtelijke lichamen hebben kunnen regelen met gewone regels, zoals ook de federale gemeentewet en provinciewet gewone wetten zijn. De grondwetgever van 1830 heeft het voldoende geoordeeld te bepalen dat de inrichting van de gemeenten en de provincies een bevoegdheid was van de wetgever en te verbieden dat alleen de uitvoerende macht optreedt. De wijziging van artikel 41 van de Grondwet op 11 maart 1997 heeft de oprichting van «binnengemeentelijke territoriale organen» mogelijk gemaakt. Dat artikel bepaalt eveneens dat «dat decreet en in de artikel 134 bedoelde regel moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is». Dat zijn de enige regels voor de lokale besturen die met een bijzondere meerderheid aangenomen moeten worden.

Gaat men tot de regionalisering over, dan dient men er ten slotte aan te denken artikel 46 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de nieuwe gemeentewet, aan te passen, zelfs in de Grondwet op

communautés, charger les provinces et communes de l'exécution des normes qu'il édicte.

Il est évident que les garanties offertes aux provinces sont inversement proportionnelles à l'autonomie des régions en la matière. Il paraît donc inévitable que partisans et adversaires des provinces s'affrontent lors de ce débat, une ultime fois, au niveau fédéral en tentant d'adapter le contenu des dispositions constitutionnelles à leurs objectifs particuliers. Il convient à ce moment de garder à l'esprit que certains peuvent s'opposer à l'inscription dans la Constitution fédérale de garanties en faveur des provinces, non pas par hostilité envers cette collectivité, mais parce qu'ils considèrent que cette question doit être réglée par les régions en toute autonomie. De plus, d'éventuelles divergences de vues entre le Nord et le Sud à propos du sort qu'il convient de réserver aux provinces risquent fort d'être fatales à leur maintien dans la Constitution fédérale.

### **3. La fonction du gouverneur dans le système administratif belge**

S'il est des organes au sujet desquels on peut se demander quelle est encore leur place dans l'État belge suite à la réforme de l'État, c'est bien les gouverneurs de province. En tant que commissaire du gouvernement fédéral, ceux-ci peuvent en effet apparaître comme des scories de l'État unitaire qui n'ont plus leur place dans la nouvelle Belgique fédérale. Le sort qu'il convient de leur réserver a jusqu'à présent peu retenu l'attention. Il est vrai que le personnage n'est pas menacé dans son existence, les vellétés de supprimer la collectivité politique provinciale épargnant logiquement le gouverneur en tant qu'organe déconcentré de l'État. On s'est en réalité jusqu'à présent essentiellement préoccupé de leur rôle au sein de la députation permanente<sup>(1)</sup>. Les auteurs de la loi du 25 juin 1997 ont évité de les qualifier de commissaires du gouvernement fédéral en supprimant ce dernier adjectif qu'il avait été proposé d'ajouter à l'article 3 de la loi provinciale<sup>(2)</sup>, sans pour autant remettre en cause le fait qu'ils sont nommés par le Roi.

(1) Voyez les lois des 6 juillet 1987 et 25 juin 1997.

(2) Doc. Sénat, n° 1-236/16, 1996-1997, pp. 79-80.

te nemen door te bepalen dat de federale overheid de provincies en de gemeenten kan belasten met de uitvoering van de door haar uitgevaardigde regels, zoals de gemeenschappen dat ook kunnen.

Het spreekt vanzelf dat de waarborgen die de provincies krijgen, omgekeerd evenredig zijn met de autonomie van de gewesten op dat punt. Het lijkt dan ook onvermijdelijk dat de voorstanders en de tegenstanders van de provincies tijdens dit debat een laatste maal de degens zullen kruisen op het federale vlak wanneer zij pogen de inhoud van de grondwetsbepalingen aan te passen aan hun specifieke inzichten. Op dat ogenblik mag men niet uit het oog verliezen dat sommigen gekant kunnen zijn tegen het opnemen van die waarborgen voor de provincies in de Grondwet, niet omdat zij die lichamen vijandig gezind zijn, maar omdat zij ervan uitgaan dat de gewesten die aangelegenheid volledig autonoom moeten kunnen afwickelen. Daar komt nog bij dat uiteenlopende standpunten in het Noorden en het Zuiden van het land over het lot van de provincies, er dreigen toe te leiden dat die waarborgen niet in de Grondwet kunnen blijven staan.

### **3. De functie van de gouverneur in het Belgisch bestuurssysteem**

Indien er een orgaan is waarvan men zich kan afvragen welke functie het na de staatshervorming nog bekleedt in de Staat dan is het wel de provinciegouverneur. Als commissaris van de federale regering kan hij immers overkomen als een overblijfsel van de unitaire Staat dat niet meer thuishoort in het nieuwe federale België. Tot op heden heeft men zich weinig afgevraagd welke bestemming men aan dit orgaan moet geven. Weliswaar is de figuur van de gouverneur niet bedreigd in zijn bestaan, aangezien het voornemen om de provincie als politiek lichaam af te schaffen logischerwijze geen invloed heeft op de gouverneur omdat hij een gedeconcentreerd orgaan van de Staat is. Tot op heden heeft men zich in werkelijkheid voornamelijk toegelegd op zijn rol in de bestendige deputatie<sup>(1)</sup>. De opstellers van de wet van 25 juni 1997 hebben vermeden de gouverneur te definiëren als commissaris van de federale regering en hebben het adjectief «federaal», dat in de voorgestelde wijziging van artikel 3 van de provinciewet voorkwam, geschrappt, zonder evenwel zijn benoeming door de Koning op de helling te plaatsen<sup>(2)</sup>.

(1) Zie de wetten van 6 juli 1987 en 25 juni 1997.

(2) Stuk Senaat, nr. 1-236/16, 1996-1997, blz. 79-80.



La question fondamentale qui se pose est de savoir si la forme de l'État composé(1) tolère l'existence de représentants territoriaux (gouverneur, préfet ou commissaire). L'idée de représentation de l'État s'avère bien évidemment problématique dans un tel contexte: de qui les représentants peuvent-ils dans ce cas être les mandataires? On pense évidemment à l'État-pouvoir central ou fédéral, mais, étant donné que les composantes d'une fédération présentent beaucoup des traits caractéristiques de l'État, il pourrait aussi s'agir des entités fédérées. Qu'en est-il alors dans les États régionaux comme l'Italie ou l'Espagne? Au-delà de ces questions existentielles se pose la question de savoir ce que peut recouvrir la fonction de représentant territorial par rapport aux multiples niveaux de collectivités qui existent dans ces États. C'est à ces interrogations qu'il convient de tenter de répondre pour dégager les perspectives qui s'offrent aux gouverneurs dans la nouvelle Belgique fédérale. Une rapide étude de droit comparé(2) permet de mettre en évidence que le représentant territorial de l'État, qui apparaît dans les États composés aussi bien introuvable que multiple, peut se trouver dans trois cas de figure distincts.

1) Le premier est celui de la reproduction de l'État unitaire(3); il se produit en principe au sein de l'État fédéral.

La situation du représentant territorial dans ce type d'État composé est finalement assez simple: comme il n'existe pas de représentant du pouvoir fédéral chargé de faire le lien avec les États fédérés, son rôle ne se conçoit qu'à l'intérieur même de ceux-ci. De ce point de vue, la situation du représentant de l'État fédéré — puisque c'est effectivement de lui qu'il s'agit — est semblable à celle des représentants de l'État unitaire, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où l'État fédéré peut se comparer à un véritable État.

La question qui se pose dès lors est de savoir comment l'État fédéral parvient à faire l'économie

(1) Sur le sens que nous donnons à la notion d'État composé qui recouvre les variantes fédérale ou régionale, par opposition à l'État unitaire, voyez De Bruycker, P., «Le rôle politique des régions dans les États fédéraux ou régionalisés», in *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Études et travaux n° 35, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, pp. 22 et suivantes.

(2) Voyez à ce sujet De Bruycker, P., *Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État composé*, in *Les représentants territoriaux de l'État et les pouvoirs locaux*, Actes des deuxièmes Journées européennes des représentants territoriaux de l'État réunies à Rome du 29 juin au 2 juillet 1995, numéro spécial de la revue française *Administration*, pp. 51-58.

(3) Voyez à ce sujet Delcamp, A., *Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État unitaire*, idem, pp. 40-46; également Gleizal, J.-J., *Le retour des préfets?*, Presses universitaires de Grenoble, 1995.

De hamvraag is of de samengestelde staatsvorm(1) verenigbaar is met het bestaan van territoriale vertegenwoordigers (gouverneur, prefect of commissaris). Het idee van vertegenwoordiging van de Staat wordt natuurlijk problematisch in een dergelijke context: door wie kunnen de vertegenwoordigers in dat geval gemandateerd worden? Men denkt natuurlijk aan de Staat als centraal of federaal gezagsniveau maar aangezien de samenstellende delen van een federatie vele kenmerkende trekken van een Staat vertonen, zouden het ook de deelgebieden kunnen zijn. Hoet zit het dan in regionale Staten als Italië en Spanje? Naast deze existentiële vragen rijst de vraag wat de functie van territoriale vertegenwoordiger kan inhouden tegenover de talrijke gezagsniveaus die in die landen bestaan. Op die vragen moet men een antwoord trachten te formuleren om een zicht te krijgen op de mogelijkheden die in het nieuwe federale België open komen te liggen voor de gouverneurs. Een kleine rechtsvergelijkende studie(2) toont het bestaan aan van drie verschillende soorten van territoriale vertegenwoordiger, die in de samengestelde trouwens en onvindbare figuur kan zijn of juist in vele vormen verschijnen.

1) In het eerste geval is de territoriale vertegenwoordiger de reproductie van de unitaire Staat(3): dat doet zich in principe voor binnen de federale Staat.

De situatie van de territoriale vertegenwoordiger in dit soort samengestelde Staat is uiteindelijk vrij eenvoudig: aangezien er geen vertegenwoordiger is van de federale Staat die de band met de deelstaten moet onderhouden, wordt zijn rol alleen bepaald binnen deze deelgebieden. Uit dit oogpunt is de situatie van de vertegenwoordiger van de deelstaat — want daarover gaat het uiteindelijk — vergelijkbaar met die van de vertegenwoordigers van de unitaire Staat, wat niet zo verbazend is aangezien men de deelstaat kan vergelijken met een echte Staat.

De vraag rijst dan hoe het kan dat de federale Staat geen vertegenwoordiger heeft in de betrekkingen die

(1) Over de betekenis die wij geven aan het begrip samengestelde staatsvorm, dat slaat op federale of regionale varianten van de Staat in tegenstelling tot de unitaire Staat, zie De Bruycker, P., «Le rôle politique des régions dans les États fédéraux ou régionalisés», in: *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Études et travaux, nr. 35, Straatsburg, Raad van Europa, 1994, blz. 22 en volgende.

(2) Zie in dit verband De Bruycker, P., «Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État composé», in *Les représentants territoriaux de l'État et les pouvoirs locaux*, Actes des deuxièmes journées européennes des représentants territoriaux de l'État réunies à Rome du 29 juin au 2 juillet 1995, *Administration*, speciaal nummer, blz. 51-58.

(3) Zie in dit verband Delcamp, A., «Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État unitaire», idem, blz. 40-46; eveneens Gleizal, J.-J., *Le retour des préfets?*, Presses universitaires de Grenoble, 1995.

d'un représentant dans les relations que ses diverses composantes entretiennent entre elles (en ce compris les relations entre le pouvoir fédéral et les États fédérés). La réponse tient au mode de fonctionnement des États fédéraux. Les relations entre les composantes d'un État fédéral laissent peu de place à un représentant parce qu'on conçoit difficilement qu'il soit chargé d'imprimer une certaine unité à un ensemble entièrement construit sur le respect du principe de l'autonomie dans la diversité. On voit par ailleurs mal de qui il pourrait être le mandataire et quelles prérogatives il pourrait avoir à l'égard de composantes qui se trouvent en principe placées sur un pied d'égalité. Ce dernier principe amène les organes exécutifs des composantes à coopérer (que ce soit entre elles ou avec le pouvoir fédéral); c'est ce qu'on appelle le fédéralisme coopératif qui permet en réalité de faire l'économie d'un représentant du pouvoir fédéral. Certains peuvent évidemment se demander si ce type d'État parvient ainsi à imprimer une véritable cohérence à son action. Il importe à cet égard de ne pas perdre de vue l'importance du fédéralisme d'exécution sur le plan administratif. Cette idée veut que le pouvoir fédéral ne développe en principe pas une administration propre et qu'il ait recours à l'administration des entités fédérées, lesquelles agissent par dédoublement fonctionnel pour assurer l'exécution des politiques fédérales.

Le cas de l'Allemagne illustre parfaitement la situation que nous venons de décrire. Il existe au sein des Länder (sauf dans les villes-États) des représentants du gouvernement du Land; il s'agit des Regierungspräsidium(1) qui constituent une autorité intermédiaire entre d'une part les ministères du Land et d'autre part les collectivités locales (Landkreise, c'est-à-dire les arrondissements et les Gemeinden, c'est-à-dire les communes).

2) Le deuxième cas de figure est celui de la concurrence entre divers représentants territoriaux de l'État; il se présente dans les États régionaux (2).

La régionalisation débouche souvent sur la naissance d'un nouveau représentant de l'État. Celui-ci vient s'ajouter au représentant qui subsiste au niveau de l'ancienne collectivité intermédiaire provinciale. C'est le cas en Italie. L'article 124 de la Constitution indique «qu'un commissaire du gouvernement résidant au chef-lieu de la région préside aux fonctions administratives exercées par l'État et les coordonne

(1) Pour prendre un exemple, il y a dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie cinq Regierungsbezirke.

(2) Ce résultat s'observe aussi dans les cas où la régionalisation correspond à une forme de décentralisation comme en France où des préfets de région sont venus s'ajouter à la figure séculaire du préfet de département.

zijn verschillende onderdelen onderling onderhouden (inclusief de betrekkingen tussen het federale gezagsniveau en de deelstaten). Het antwoord ligt vervat in de wijze waarop de federale Staten functioneren. De betrekkingen tussen de onderdelen van een federale Staat laten weinig ruimte voor een vertegenwoordiger omdat men zich moeilijk kan voorstellen dat deze vertegenwoordiger voor eenheid moet zorgen binnen een geheel dat volledig gebouwd is op het principe van de autonomie in de verscheidenheid. Men kan zich trouwens afvragen door wie hij gemaandateerd zou kunnen zijn en over welke bevoegdheden hij zou beschikken ten aanzien van deelgebieden die in principe op gelijke voet met elkaar staan. Dit laatste principe brengt mee dat de uitvoerende organen van de deelgebieden moeten samenwerken (zowel onderling als met het federale gezag): dat noemt men het coöperatief federalisme, waardoor het in feite mogelijk is een vertegenwoordiger van het federale gezagsniveau uit te sparen. Sommigen zullen zich natuurlijk afvragen of dit soort Staat erin slaagt de nodige samenhang te bereiken in zijn optreden. In dit verband mag men niet uit het oog verliezen hoe belangrijk het uitvoeringsfederalisme op bestuurlijk vlak wel is. Overeenkomstig dit idee ontwikkelt het federale gezagsniveau geen eigen administratie en maakt het gebruik van de administratie van de deelgebieden, die zich functioneel opsplitsen om het federale beleid ten uitvoer te leggen.

Het geval van Duitsland vormt een perfecte illustratie van de zojuist beschreven toestand. In de Länder (behalve in de stadstaten) bestaan er vertegenwoordigers van de regering van het Land; het gaat om een Regierungspräsidium(1) dat een autonoom gezagsniveau vormt tussen de ministeries van het Land enerzijds en de lokale besturen anderzijds (Landkreise, dat zijn de arrondissementen en Gemeinden, dat zijn de gemeenten).

2) In het tweede geval bestaat er concurrentie tussen verschillende territoriale vertegenwoordigers van de Staat: het komt voor in de regionale Staten(2).

Regionalisering leidt vaak tot het ontstaan van een nieuwe vertegenwoordiger van de Staat. Deze wordt toegevoegd aan de bestaande vertegenwoordiger op het oude provinciale tussenniveau. Dat is het geval in Italië. Artikel 124 van de Grondwet bepaalt dat een commissaris van de regering die in de hoofdplaats van de regio verblijft, toeziet op de door de Staat uitgeoefende functies. De vertegenwoordiger van de regering

(1) Om een voorbeeld te nemen, in het Land Noord-Rijnland Westfalen zijn er vijf Regierungsbezirke.

(2) Men komt tot hetzelfde resultaat in de gevallen waarin de regionalisering overeenstemt met een bepaalde vorm van decentralisering zoals in Frankrijk, waar er een préfet de région gekomen is naast de al zeer lang bestaande figuur van de préfet de département.

avec les fonctions exercées par la région». Le représentant du gouvernement au niveau provincial porte, comme son homologue français, le titre de préfet. C'est également le cas en Espagne où l'article 154 de la Constitution est manifestement inspiré de la Constitution italienne; selon cette disposition, «un délégué nommé par le gouvernement sera chargé de diriger l'administration de l'État sur le territoire de la communauté autonome et la coordonnera, s'il y a lieu, avec l'administration propre de la communauté».

On notera que le rôle dévolu au représentant de l'État au niveau régional comprend des tâches de coordination. Il importe à cet égard de souligner que celui-ci doit intervenir dans un contexte assez particulier où il s'agit de coordonner des partenaires plutôt qu'un pouvoir central et des agents d'exécution. On peut se demander si le représentant régional ne pourrait pas disparaître en cas de fédéralisation des pays concernés, sauf en cas d'évolution vers une situation d'allégeance multiple de celui-ci sur le modèle du gouverneur de province belge (*infra*). Les gouverneurs espagnols et préfets italiens situés au niveau provincial n'ont pas disparu suite à la création d'un poste de représentant au niveau régional, mais on peut s'interroger sur le rôle qu'ils sont encore à même de remplir. Ils peuvent en effet entrer en concurrence avec le nouveau représentant régional, ce qui peut éventuellement entraîner une hiérarchisation des différents représentants selon le niveau où ils se situent. En plus du débat sur la nécessité de maintenir leur fonction, leur légitimité est en cause: en tant que représentants de l'ancien pouvoir central, ils peuvent apparaître comme une survivance de l'État unitaire que les régions peuvent vouloir, sinon éliminer, du moins s'approprier en tout ou en partie.

3) Le troisième cas de figure est celui de l'allégeance multiple du représentant territorial aux diverses composantes de l'État; on ne le rencontre exceptionnellement que dans le cas particulier de la Belgique.

Il paraît théoriquement possible de résoudre les difficultés liées à la position du représentant territorial en le plaçant dans une situation de démultiplication fonctionnelle où il ne dépendrait plus uniquement du pouvoir central, mais également des composantes de l'État. On a pu observer l'apparition d'une telle situation en Belgique où le gouverneur de province, de représentant du pouvoir fédéral qu'il était au départ, est également devenu celui des entités fédérées. C'est ce qui ressort de la modification apportée par la loi du 6 juillet 1987 à l'article 124 de la loi provinciale selon lequel «Le gouverneur est chargé, dans la province, de l'exécution des lois, des

op provinciaal vlak draagt zoals zijn Franse ambtsgeenoot de titel van prefect. Dat is eveneens het geval in Spanje waar artikel 154 van de Grondwet duidelijk teruggaat op de Italiaanse Grondwet; volgens deze bepaling wordt een door de regering benoemde vertegenwoordiger belast met de leiding van de administratie van de Staat op het grondgebied van de Autonome Gemeenschap en zorgt deze indien nodig voor coördinatie met de eigen administratie van de Gemeenschap.

Er zij opgemerkt dat de rol die op regionaal vlak aan de vertegenwoordiger van de gemeenschap toebedeeld wordt, coördinatietaken omvat. In dit verband moet vermeld worden dat deze coördinerend moet optreden tussen partners en niet tussen een centraal gezag en uitvoeringsinstanties. Men kan zich afvragen of de regionale vertegenwoordiger niet zou kunnen verdwijnen ingeval de betrokken landen overgaan op een federale staatsvorm, tenzij ze zich ontwikkelen tot een toestand waarin deze figuur afhankelijk is van verschillende gezagsniveaus, zoals het model van de Belgische provinciegouverneur (*infra*). De Spaanse gouverneurs en de Italiaanse prefecten op provinciaal niveau zijn niet verdwenen na het instellen op regionaal vlak van het ambt van vertegenwoordiger, maar men kan zich vragen stellen over de rol die zij nog kunnen spelen. Zij kunnen immers in concurrentie treden met de nieuwe regionale vertegenwoordiger, wat eventueel kan leiden tot een hiërarchische ordening van de verschillende vertegenwoordigers naar gelang van het niveau waar ze zich bevinden. Naast de discussie over de vraag of het wel noodzakelijk is hun ambt te handhaven komt hun legitimiteit in het gedrang: als vertegenwoordigers van het oude centrale gezag kunnen ze beschouwd worden als een overblijfsel van de unitaire Staat die de regio's misschien willen uitschakelen, zo niet op zijn minst geheel of gedeeltelijk willen overnemen.

3) In het derde geval is de territoriale vertegenwoordiger gehoorzaamheid verschuldigd aan de verschillende geledingen van de Staat: dit type komt slechts zelden voor en met name in het bijzondere geval van België.

Theoretisch gezien is het mogelijk de moeilijkheden in verband met de positie van de territoriale vertegenwoordiger op te lossen door zijn taken functioneel op te splitsen zodat hij niet alleen afhankelijk zou zijn van het centrale gezag maar eveneens van de geledingen van de Staat. Een dergelijk toestand is tot ontwikkeling gekomen in België: van vertegenwoordiger van het federale gezag oorspronkelijk is de gouverneur eveneens de vertegenwoordiger van de deelgebieden geworden. Dat blijkt uit de volgende wijziging die door de wet van 6 juli 1987 aangebracht is in artikel 124 van de provinciewet: «De gouverneur is belast in de provincie met de tenuitvoerlegging van de

décrets et des arrêtés d'administration générale ainsi que des arrêtés des gouvernements des communautés et des régions, à moins que la loi, le décret, le Roi ou les gouvernements en décident autrement».

Le Conseil d'État a parfaitement mis en évidence la particularité de la position du gouverneur suite à la fédéralisation du pays dans un avis de la section d'administration rendu au gouvernement le 31 janvier 1984(1). Cet avis commence par préciser que «le gouverneur ne voit nullement sa situation juridique modifiée fondamentalement; il va simplement dans les matières régionales et communautaires agir, non plus comme organe de l'État central, mais comme chargé de mission par une communauté ou une région; par conséquent, il pourra recevoir de celles-ci des instructions». Il indique ensuite que «Le gouverneur, en sa qualité de commissaire du gouvernement, est, d'abord et avant tout, l'agent direct du pouvoir central. Il est nommé et révoqué par lui et ses attributions essentielles sont celles qu'il exerce comme délégué de l'État (au sens de pouvoir fédéral) dans la province. Il n'exerce ses autres attributions, notamment celles qui lui sont échues en vertu des lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 août 1980, qu'en vertu d'un dédoublement fonctionnel en raison de sa position privilégiée dans la province. Ces attributions sont importantes, mais secondaires par rapport à celles qu'il exerce comme commissaire du gouvernement; il n'en est pas investi par l'effet d'une nomination qui en ferait l'agent de la communauté ou de la région. On peut, dès lors, déduire de ce qui précède, qu'agent du pouvoir central dans la province placé sous l'autorité directe de ce pouvoir, nommé et révoqué par lui, c'est à ce pouvoir, en principe, que le gouverneur doit obéissance»; le Conseil d'État ajoute immédiatement «qu'il est cependant une matière où cette solution peut être mise en doute. Il s'agit de la tutelle ordinaire sur les pouvoirs locaux prévue à l'article 162, alinéa 2, 6<sup>o</sup>, et alinéa 3 de la Constitution (...) Comme le gouverneur de province continue à détenir, en application de l'article 94, certaines attributions relatives à l'exercice de la tutelle ordinaire et, à ce titre, s'inscrit dans la hiérarchie des autorités de tutelle, il est permis de se demander si, nonobstant sa qualité d'agent du pouvoir central, il ne doit, en matière de tutelle ordinaire, obéissance qu'aux instructions et injonctions de la région, organe désigné par la loi, en vertu de la Constitution, comme autorité de tutelle. Dans cette matière, en effet, on peut considérer que son lien organique avec le pouvoir central s'efface devant la nouvelle hiérarchie des autorités tutélaires instaurées par la loi spéciale de réformes institutionnelles. (...) Il s'ensuit qu'on peut admettre que, placé dans cette hiérarchie des autorités tutélaires au sommet de laquelle se trouve la région,

wetten, van de decreten en van de besluiten van algemeen bestuur, alsmede van de besluiten van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, tenzij de wet, het decreet, de Koning of de regeringen er anders over beslissen».

De Raad van State heeft zeer duidelijk beschreven in welke bijzondere positie de gouverneur zich bevindt na de federalisering van ons land, in een advies van de afdeling Administratie verstrekt aan de regering op 31 januari 1984(1). Om te beginnen vermeldt het advies het volgende: «De rechtstoestand van de gouverneur is fundamenteel niet gewijzigd; in voornoemde aangelegenheden zal hij gewoon niet meer optreden als orgaan van de centrale Staat, maar wel als een overheid die door een gemeenschap of een gewest met bepaalde opdrachten belast is; derhalve kan hij van deze laatste ook richtlijnen ontvangen». Vervolgens wordt opgemerkt: «Als regeringscommissaris is de gouverneur eerst en vooral een rechtstreekse ambtenaar van de centrale overheid. Hij wordt door die overheid benoemd en ontslagen en zijn belangrijkste bevoegdheden zijn die welke hij als gemachtigde van de Staat in de provincie uitoefent. Zijn andere bevoegdheden, met name die welke hem krachtens de voormelde wetten van 8 en 9 augustus 1980 zijn toebedeeld, oefent hij slechts uit krachtens een «functionele ontubbeling» wegens zijn bevoorrechte positie in de provincie. Die bevoegdheden zijn belangrijk maar bijkomstig ten opzichte van die welke hij als regeringscommissaris uitoefent; hij heeft ze niet ontvangen als gevolg van een benoeming die van hem een ambtenaar van de gemeenschap of van het gewest zou maken. Uit hetgeen voorafgaat kan men derhalve afleiden dat de gouverneur als ambtenaar van de centrale overheid in de provincie, die onder het rechtstreeks gezag van die overheid staat en erdoor benoemd en ontslagen wordt, in principe aan die overheid gehoorzaamheid is verschuldigd». De Raad van State voegt er onmiddellijk aan toe: «Voor één aangelegenheid echter kan die regeling betwijfeld worden. Het betreft het gewone toezicht bedoeld bij artikel 108, tweede lid, 6<sup>o</sup>, en het derde lid, van de Grondwet (...) Aangezien de provinciegouverneur met toepassing van artikel 94 bepaalde bevoegdheden in verband met de uitoefening van het gewone toezicht blijft behouden en hij uit dien hoofde een plaats inneemt in de hiërarchie van de «toezichthoudende overheden», kan men zich afvragen of het niet zo is dat hij, niettegenstaande zijn hoedanigheid van ambtenaar van de centrale overheid, inzake het gewone toezicht uitsluitend gehoorzaamheid verschuldigd is aan de onderrichtingen en richtlijnen van het gewest, dit is het orgaan dat krachtens de Grondwet door de wet als «toezichthoudende overheid» is aangewezen. In dat verband kan men immers stellen dat zijn organisationele binding met de centrale overheid plaats

(1) Doc. Chambre, n<sup>o</sup> 781-12, 83/84, annexe III.

(1) Stuk Kamer, nr. 781-12, 83/84, bijlage III.

investie en toute autonomie du pouvoir d'apprécier les actes des pouvoirs subordonnés sous l'angle de leur légalité et de leur opportunité et cela d'une manière absolument générale, le gouverneur ne doit obéissance qu'aux instructions qu'il reçoit de la région concernant l'exercice de la tutelle ordinaire (...)».

Notre pays paraît ainsi faire exception à ce que nous avons dit au sujet de la position des représentants territoriaux dans l'État fédéral. Le gouvernement fédéral dispose en effet, avec les onze gouverneurs, dont dix(1) sont des commissaires du gouvernement dans les provinces(2) aux termes de l'article 4 de la loi provinciale tel que modifié par l'article 3 de la loi du 25 juin 1997, de ses propres représentants sur le territoire. Cette singularité n'est guère étonnante pour la raison que la Belgique fédérale est le produit expérimental de la dissociation d'un État unitaire et non celui de l'association de diverses composantes. Le gouverneur belge apparaît dès lors clairement comme un héritage de l'État unitaire qui subsiste dans l'État fédéral. L'exception belge est cependant plus apparente que réelle dans la mesure où le gouverneur ne joue qu'un rôle marginal dans les relations entre le pouvoir fédéral et les régions et communautés belges qui se traduisent, comme en Allemagne, par la mise en œuvre de techniques de coopération(3).

La situation d'allégeance multiple du gouverneur, qui apparaît comme une solution originale, débouchera vraisemblablement sur une remise en cause de son statut organique. Si son existence même ne devrait pas être menacée en raison de la particularité belge que constitue le maintien d'une administration fédérale de plus en plus forte dans le domaine de la police et de la sécurité, on peut se demander s'il convient de perpétuer le mode de nomination de cet organe par le seul pouvoir fédéral alors qu'il est amené à remplir de plus en plus de missions pour le compte des régions et, dans une moindre mesure, des communautés. L'association de la région concernée,

(1) L'existence d'un gouverneur supplémentaire par rapport au nombre de provinces tient au fait que la fonction de commissaire du gouvernement fédéral a été maintenue à Bruxelles malgré la suppression de l'institution provinciale sur ce territoire.

(2) On remarquera que, contrairement à l'Espagne ou l'Italie, il n'existe en Belgique aucun représentant de l'État au niveau régional ou communautaire.

(3) Voyez l'alinéa 3 de l'article 124.

moet ruimen voor de nieuwe hiërarchie van de door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen in het leven geroepen toezichhoudende overheden (...) Hieruit volgt dat aangenomen mag worden dat de gouverneur, die een plaats inneemt in de hiërarchie van de toezichhoudende overheden, aan de top waarvan het gewest staat hetwelk volledig autonoom bekleed werd met de bevoegdheid om de wettigheid en de opportuniteit van de handelingen van de ondergeschikte machten op volstrekt algemene wijze te beoordelen, slechts gehoorzaamheid verschuldigd is aan de richtlijnen die hij van het gewest in verband met de uitoefening van het gewone toezicht krijgt. (...)»

Ons land lijkt zo een uitzondering te maken op wat wij bij de aanvang gezegd hebben over de positie van de territoriale vertegenwoordiger in de federale Staat. De federale regering beschikt in feite, met de elf gouverneurs, van wie er tien(1) regeringscommissaris in de provincies(2) zijn, over haar eigen vertegenwoordigers op het grondgebied, overeenkomstig artikel 4 van de provinciewet, gewijzigd door artikel 3 van de wet van 25 juni 1997. Deze uitzonderlijke toestand wekt niet zoveel verbazing omdat België het experimentele resultaat is van de opsplitsing van een unitaire staat en niet van het samengaan van de verschillende onderdelen. De Belgische gouverneur kan dan ook duidelijk aangemerkt worden als een erfenis van de unitaire Staat die voortbestaat in de federale Staat. De Belgische uitzondering is echter meer schijn dan werkelijkheid omdat de gouverneur slechts een marginale rol speelt in de betrekkingen tussen het federale gezag en de Belgische gewesten en de gemeenschappen, waarvoor zoals in Duitsland samenwerkingstechnieken toegepast worden(3).

Het gevolg van deze toestand van afhankelijkheid van vele instanties — uiteindelijk een originele oplossing — zal er waarschijnlijk toe leiden dat het organiek statuut van de gouverneur op de helling wordt geplaatst. Hoewel zijn bestaan zelf niet bedreigd hoeft te worden wegens de bijzondere toestand van België, een land dat op het vlak van de politie en de veiligheid een steeds sterkere administratie handhaaft, kan men zich afvragen of men de wijze van benoeming van dit orgaan door het federale gezag eeuwig moet behouden, aangezien de gouverneur steeds meer taken moet vervullen voor rekening van de gewesten en, in mindere mate, voor rekening van de gemeenschappen.

(1) Dat er één gouverneur meer bestaat vergeleken met het aantal provincies, heeft te maken met het feit dat het ambt van commissaris van de federale regering behouden blijft te Brussel ondanks de afschaffing van de provincie als instelling op het grondgebied van Brussel.

(2) Er zij opgemerkt dat er in België, in tegenstelling tot Spanje en Italië, geen enkele vertegenwoordiger van de Staat op het vlak van de gewesten of de gemeenschappen bestaat.

(3) Zie het derde lid van artikel 124.

selon des modalités à déterminer, à la procédure de nomination des gouverneurs par le pouvoir fédéral paraît offrir une solution qui permettrait d'adapter la fonction aux nouvelles réalités fédérales. Elle pourrait fournir à ce représentant multiple l'occasion de donner à sa fonction de coordination de l'action de l'État, des régions et des communautés, l'élan neuf qu'il ne semble pas avoir trouvé dans la création par la loi du 6 juillet 1987 de la commission interministérielle de coordination et de concertation(1).

## CHAPITRE 2

**Problèmes structurels et organisationnels liés à la répartition des compétences entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités régionales et communales, d'autre part, en ce qui concerne les provinces.**

### *Introduction*

La présente note est axée sur la loi provinciale et conçue dans une double perspective :

- d'une part, elle mentionne une série de goulets d'étranglement qui résultent de la loi provinciale, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 25 juin 1997, et qui sont liés au fait que plusieurs instances législatives et gouvernements restent compétents pour ce qui est des règles organiques et des règles de fonctionnement des administrations provinciales;
- d'autre part, elle contient également des propositions d'adaptations de la loi provinciale qui permettraient de rationaliser les compétences des régions tout en garantissant expressément les possibilités de différenciation régionale. Ces propositions concernent essentiellement le gouverneur de province, la députation permanente et le personnel actif au niveau provincial. Elles partent d'une autre interprétation des notions «d'intérêt provincial» et de «pouvoir associé».

La présente note aborde successivement les trois points suivants :

- les imprécisions qui entourent les notions «d'intérêt provincial» et de «pouvoir associé» et une proposition de simplification de l'organisation et des responsabilités provinciales;

(1) Voyez *supra* notre commentaire de l'article 124 de la loi provinciale.

Om het ambt te kunnen aanpassen aan de nieuwe federale realiteit, kan het een oplossing zijn het desbetreffende gewest, volgens af te spreken regels, te betrekken bij de procedure van benoeming van de gouverneur door het federale gezag. Zo zal de gouverneur, die verschillende instanties vertegenwoordigt, de kans krijgen om zijn functie als coördinator van het optreden van de Staat, de gewesten en de gemeenschappen de nieuwe impuls te geven die hij blijkbaar niet gekregen heeft door de oprichting, krachtens de wet van 6 juli 1987, van de interministeriële commissie voor coördinatie en overleg(1).

## HOOFDSTUK 2

**Structurele en organisatorische problematie samenhangend met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de gewest- en gemeenschapsoverheden met betrekking tot de provincies**

### *Inleiding*

Deze nota is toegespitst op de provinciewet en wordt opgevat vanuit een dubbel perspectief :

- enerzijds worden daarin een aantal knelpunten vermeld die voortvloeien uit de provinciewet, zoals die gewijzigd werd door de wet van 25 juni 1997 en die verband houden met het feit dat meerdere wetgevende instanties en regeringen bevoegd blijven voor de organieke en de werkingsregelen van de provinciebesturen;
- anderzijds zijn daarin ook voorstellen opgenomen voor mogelijke aanpassingen van de provinciewet; de bevoegdheden van de gewesten zouden tengevolge hiervan op een meer gestroomlijnde wijze aan bod kunnen komen terwijl de mogelijkheden voor gewestelijke differentiatie verder uitdrukkelijk worden gegarandeerd. In essentie betreffen deze voorstellen de provinciegouverneur, de bestendige deputatie en het op provinciaal niveau actief zijnde personeel. Zij gaan uit van een andere invulling van de begrippen «provinciaal belang» en «medebewind».

In deze deelnota komen de volgende punten achtereenvolgend aan bod, geordend in drie onderdelen :

- onduidelijkheden die bestaan met betrekking tot de begrippen «provinciaal belang» en «medebewind» en een voorstel tot vereenvoudiging van de provinciale organisatie en verantwoordelijkheden

(1) Zie *supra*, onze commentaar bij artikel 24 van de provinciewet.

• la position et le statut du gouverneur de province et les éléments organisationnels y afférents :

— le gouverneur en tant que président de la commission interministérielle provinciale;

— l'examen préalable des matières à traiter par le conseil provincial, la députation permanente et le gouverneur,

— les matières liées au personnel,

— la signature des pièces de l'administration provinciale.

• l'énumération sommaire d'une série d'aspects liés à l'organisation provinciale, sans analyse exhaustive,

— les indemnités qui peuvent être accordées aux conseillers provinciaux,

— la gestion budgétaire, financière et comptable,

— les dispositions de la loi provinciale qui ne peuvent plus être rendues compatibles avec la réforme de l'État,

— les dispositions imprécises de la loi provinciale.

### **1. Les imprécisions qui entourent les notions «d'intérêt provincial» et de «pouvoir associé».**

Il est de notoriété publique que la distinction classique que fait la doctrine entre les matières relevant de l'intérêt provincial et celles relevant du «pouvoir associé» répond plus à la conception administrative actuelle, dans le cadre de laquelle l'on considère qu'un nombre croissant de domaines politiques s'enchevêtrent au travers des niveaux politiques ou administratifs, ce qui requiert une action collective ou complémentaire de leur parti. L'on ne peut plus, chaque fois qu'une loi ou un décret crée un cadre pour la politique provinciale ou fixe des conditions supplémentaires, éluder la question en affirmant qu'il s'agit d'une mission relevant du «pouvoir associé».

Ce que l'on qualifie traditionnellement de «pouvoir associé» couvre donc :

— les matières qui sont à la fois d'intérêt général et d'intérêt provincial. En ce qui les concerne, il faut considérer que le pouvoir central a tout intérêt à édicter des règles politiques ou administratives générales, mais qui n'excluent pas que le niveau provincial dispose encore de certains pouvoirs discrétionnaires ou d'une marge d'appréciation. Les provinces ont effectivement des responsabilités dans les domaines politiques, comme l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement régional, la culture, le bien-être, la santé publique et l'enseignement, mais elles exercent leurs compétences dans les cadres politiques fixés par le pouvoir central (compétences liées);

• de positie en het statuut van de provinciegouverneur en de hiermee samenhangende organisatorische elementen :

— de gouverneur als voorzitter van de provinciale interministeriële commissie,

— het voorafgaand onderzoek van de door de provincieraad, de bestendige deputatie en de gouverneur te behandelen zaken,

— personeelsaangelegenheden,

— de ondertekening van de stukken van het provinciebestuur.

• de beknopte opsomming van een aantal deelaspecten met betrekking tot de provinciale organisatie, zonder exhaustieve analyse

— de vergoedingen, die kunnen toegekend worden aan de provincieraadsleden,

— het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer,

— bepalingen in de provinciewet, die niet meer in overeenstemming te brengen zijn met de staatshervorming,

— onduidelijke bepalingen in de provinciewet.

### **1. Onduidelijkheden, die bestaan met betrekking tot de begrippen «provinciaal belang» en «medebewind»**

Het is voldoende bekend dat het klassiek in de rechtsleer gemaakte onderscheid tussen zaken van provinciaal belang en zaken van medebewind niet meer beantwoordt aan de huidige bestuursopvatting, die ervan uitgaat dat meer en meer beleidsdomeinen over de beleidsniveaus heen vervlochten zijn en een gezamenlijke of complementaire inbreng vereisen van deze beleids- of bestuursniveaus. Het gaat niet langer op telkens een wet of een decreet een kader creëert voor de provinciale beleidsvoering of bijkomende voorwaarden stelt dit als een medebewindstaak af te doen.

Wat traditioneel medebewind wordt geheten, moet dan ook worden opgesplitst tussen :

— aangelegenheden, die tezelfdertijd én van algemeen én van provinciaal belang zijn. Voor deze aangelegenheden moet worden aangenomen dat het voor de centrale overheden van belang is om daarvoor algemene beleids- of bestuursregelen uit te vaardigen doch dat deze niet uitsluiten dat er op provinciaal niveau nog discretionaire bevoegdheden en beoordelingsruimte worden gelaten. Provincies hebben wel degelijk verantwoordelijkheid voor beleidsdomeinen als leefmilieu, ruimtelijke ordening, streekontwikkeling, cultuur, welzijn, gezondheid en onderwijs, doch zij oefenen hun bevoegdheden uit binnen de door de centrale overheden gegeven beleidskaders (gebonden bevoegdheden);

— les matières qui sont exclusivement d'intérêt général et dans lesquelles la province intervient, parce qu'elle offre un cadre administratif plus approprié pour des raisons d'échelle ou pour d'autres motifs organisationnels, comme la nécessité de répartir les services ou l'opportunité d'une déconcentration externe. Citons à titre d'exemple la coordination dans le cadre de l'exécution des plans catastrophes; la nomination de receveurs régionaux; les compétences relatives aux cultes reconnus; la mise en œuvre de la législation relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux; la réquisition du personnel en cas de grève; le maintien de l'ordre; la coordination et le contrôle de la police; le traitement de dossiers relatifs à des sinistres dus à des catastrophes naturelles, etc.

Du point de vue juridique, l'on pourrait d'ailleurs tenir dans ce domaine un raisonnement simple. Il faut admettre que chaque fois que le législateur charge la députation permanente ou le conseil provincial d'une mission déterminée, l'intérêt provincial est concerné d'une manière ou d'une autre. Par contre, lorsqu'une mission est confiée au commissaire du gouvernement, il faut admettre qu'il s'agit d'une mission relevant exclusivement du «pouvoir associé». En fonction de l'organe provincial compétent, on pourra d'emblée établir à quelle catégorie appartient la mission en question. C'est finalement à l'instance législative centrale ou au gouvernement compétent qu'il appartient de déterminer cette catégorie en application des lois, décrets et arrêtés en question. Il se peut, dès lors, que les entités fédérées fassent des choix différents. L'on peut, par exemple, considérer la tutelle administrative sur les communes et les CPAS comme une matière relevant plutôt des compétences liées, mais aussi, simplement, comme une mission relevant du «pouvoir associé».

Si le choix politique précité se résume en l'espèce à ne devoir assurer qu'un contrôle de légalité et un contrôle de l'équilibre budgétaire, il s'agit alors d'une mission de pouvoir associé qu'il vaut mieux confier au commissaire du gouvernement. Si l'on considère au contraire que l'autorité de tutelle doit également disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire, lui permettant par exemple d'intervenir sur certains postes du budget communal ou d'harmoniser des politiques, il s'agit alors d'une compétence liée qu'il vaut mieux confier à la députation permanente. En outre, il n'est absolument pas à exclure que les diverses entités fédérées fassent des choix différents et que l'on constate également des différences au sein d'un même régime de tutelle régionale, par exemple, en ce qui concerne les budgets et les comptes.

Pareil régime permettrait d'éviter les discussions récurrentes sur la transparence de l'administration

— aangelegenheden, die uitsluitend van algemeen belang zijn en waar de provincie wordt ingeschakeld omdat zij om schaal- of andere organisatorische redenen, v.b. de noodzakelijke spreiding van de diensten of de wenselijkheid van de externe deconcentratie, daartoe een meer geëigend bestuurlijk kader biedt. Voorbeelden daarvan zijn: de coördinatie bij rampenbestrijding; de benoeming van gewestelijke ontvangers; de bevoegdheden ter attentie van de erkende erediensten; de uitvoering van de wetgeving met betrekking tot de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen; de opeising van personeel bij staking; de ordehandhaving; de coördinatie en het toezicht op de politie; de behandeling van schadedossiers bij natuurrampen, en dergelijke meer.

Men zou er op dit gebied vanuit juridisch oogpunt trouwens een eenvoudige redenering kunnen op nahouden. Telkens de wetgever de bestendige deputatie of de provincieraad met een bepaalde opdracht belast, moet worden aanvaard dat ook het provinciaal belang daarbij op enigerlei wijze betrokken is. Indien een opdracht aan de commissaris van de regering wordt toevertrouwd moet daarentegen worden aanvaard dat het om een loutere medebewindsopdracht gaat. Het in de provincie bevoegde orgaan laat dan meteen toe uit te maken tot welke categorie de opdracht behoort. En uiteindelijk wordt deze categorie door de centrale wetgevende instantie of in uitvoering van de desbetreffende wetten, decreten en besluiten door de bevoegde regering bepaald. Dit kan tevens tot gevolg hebben dat op deelstatelijk niveau verschillende keuzes worden gemaakt. Men kan bij voorbeeld het administratief toezicht op de gemeenten en de OCMW's enerzijds zien als een aangelegenheid, waarbij eerder sprake is van gebonden bevoegdheden en anderzijds evenzeer als een loutere medebewindsopdracht.

Als de hiervoor gemaakte politieke keuze hierop neerkomt dat terzake alleen wettigheidstoezicht en toezicht op het begrotingsevenwicht moet worden verzekerd, dan is dit een medebewindsopdracht die best wordt toevertrouwd aan de regeringscommissaris. Indien men integendeel aanneemt dat de toezichthoudende overheid ook over een discretionaire beslissingsruimte moet beschikken — bij voorbeeld om ook in te grijpen ter attentie van bepaalde gemeentelijke begrotingsposten of om beleid af te stemmen — dan is dit een gebonden bevoegdheid die best wordt toevertrouwd aan de bestendige deputatie. Het moet daarenboven geenszins worden uitgesloten dat daarover niet alleen per deelstaat doch ook per deel-materie binnen dezelfde deelstatelijke toezichtsregeling verschillende keuzes worden gemaakt — bij voorbeeld verschillen ter attentie van de begrotingen en ter attentie van de rekeningen.

Een dergelijke regeling zou een einde kunnen stellen aan de steeds terugkerende discussies over de



provinciale, sur le droit de poser des questions et sur le droit à l'information des conseillers provinciaux. Il convient d'ailleurs d'observer à cet égard que la circulaire du 28 octobre 1998(1) interprète l'article 65*bis* actuel de la loi provinciale de manière extrêmement stricte. Le droit de poser des questions y est expressément limité aux «matières qui se rapportent exclusivement à l'intérêt provincial». Le droit de poser des questions (article 65*bis*, § 3) devrait par contre s'appliquer systématiquement lorsque l'autorité centrale compétente a jugé bon de confier l'exercice de cette compétence à la députation permanente. Ici se pose toutefois la question des compétences juridictionnelles de la députation, mais nous y reviendrons plus tard en détail.

Le droit d'être informé, que la directive précitée réduit d'ailleurs à l'application du régime légal relatif à la transparence administrative, ne devrait alors être maintenu que pour ce qui est des missions remplies par le commissaire du gouvernement.

À la lumière de ce qui précède, il faut également émettre des réserves concernant le § 3 de l'article 65*bis*, selon lequel le droit de poser des questions ne peut porter sur les dossiers de la tutelle administrative. Tout dépend, dans le cadre de la philosophie développée ici, de la question de savoir si les régions ont classé cette matière dans les attributions de la députation permanente ou dans celles du commissaire du gouvernement. Si les régions estiment que la politique de la province peut également être concernée, il est logique que les conseillers provinciaux puissent poser des questions portant sur ces aspects. Dans ce cas, ce sont les régions qui déterminent en fin de compte sur quoi le droit de poser des questions pourra ou ne pourra pas porter.

À cet égard, on pourrait également suggérer que le législateur fédéral applique aussi cette philosophie administrative de manière conséquente. Nous joignons en annexe une liste établie en son temps par l'association des provinces flamandes, dans laquelle cette dernière donne un aperçu sommaire, et non exhaustif, des tâches exercées par la députation permanente dans le cadre des compétences fédérales.

(1) Circulaire, loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *Moniteur belge* du 4 novembre 1998.

doorzichtigheid van het provinciaal bestuur, over het recht om vragen te stellen en over het recht op informatie van de provincieraadsleden. In dit verband moet trouwens worden opgemerkt dat de omzendbrief van 28 oktober 1998(1) een uiterst stricte interpretatie geeft aan het huidige artikel 65*bis* van de provinciewet. Het recht om vragen te stellen wordt daarin uitdrukkelijk beperkt tot «aangelegenheden die uitsluitend betrekking hebben op het provinciaal belang». Het recht om vragen te stellen (artikel 65*bis*, § 3) zou daarentegen steeds van toepassing dienen te zijn, telkens de bevoegde centrale overheid van oordeel is geweest om de bevoegdheidsuitoefening aan de bestendige deputatie toe te vertrouwen. Weliswaar komt ook de vraag naar voor met betrekking tot de rechtsprekende bevoegdheden van de deputatie, doch over deze aangelegenheid wordt hieronder uitgeweid.

Het recht om geïnformeerd te worden, dat in vooraf omzendbrief trouwens gereduceerd wordt tot de toepassing van de wettelijke regeling betreffende de openbaarheid van bestuur, zou dan alleen moeten behouden blijven ter attentie van de opdrachten die de regeringscommissaris vervult.

In het licht van het bovenstaande moet tevens voorbehoud worden gemaakt ter attentie van het bepaalde in artikel 65*bis*, § 3, dat het vraagrecht geen betrekking kan hebben op dossiers van administratief toezicht. Alles hangt af, binnen de hier ontwikkelde filosofie, van de vraag of de gewesten deze aangelegenheid hebben ondergebracht onder de bevoegdheid van de bestendige deputatie of onder de bevoegdheid van de regeringscommissaris. Als de gewesten van oordeel zijn dat daarbij ook de provinciale beleidsvisie aan bod kan komen, is het ook logisch dat provincieraadsleden wat deze aspecten betreft hierover vragen kunnen stellen. Uiteindelijk maken de gewesten in dit geval dus uit waarop het vraagrecht al dan niet slaat.

In dat verband kan ook voorgesteld worden dat de federale wetgever deze bestuursfilosofie zelf ook consequent hanteert. In bijlage voegen we een lijst, eertijds opgemaakt door de Vereniging van Vlaamse provincies, waarin deze vereniging een summier en niet exhaustief overzicht biedt van de taken die de bestendige deputatie in het kader van federale bevoegdheden uitoefent. In een andere tekst in bijlage

(1) Omzendbrief, wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet, de wet van 1 juli 1860 tot wijziging van de provinciewet en de gemeentewet wat betreft de eedaflegging en de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezing, *Belgisch Staatsblad* van 4 november 1998.

Un autre texte joint en annexe présente un aperçu sommaire des tâches remplies par le gouverneur pour le compte de l'autorité fédérale(1). Pour chacune des matières, on peut se demander si l'on dispose ou si l'on doit disposer d'un quelconque pouvoir discrétionnaire et quelle est l'instance la plus indiquée pour l'exercer. Les auteurs du présent rapport n'ont pas disposé d'assez de temps pour étudier le problème convenablement. D'ailleurs, il faudrait commencer par réactualiser ces listes. Pour toute une série de matières, la réglementation a déjà changé. Cet exercice de réflexion ne manque pas d'intérêt dans le cadre des perspectives ébauchées dans la présente note.

Enfin, il se conçoit également, dans ce contexte de responsabilités distinctes et de répartition des compétences mieux délimitée entre la députation permanente et le commissaire du gouvernement, d'envisager d'inscrire dans la loi provinciale la possibilité de voter une motion de méfiance constructive à l'égard de la députation permanente. Les propositions dans ce sens n'ont cependant pas encore abouties à ce jour.

## ***2. La position et le statut du gouverneur de la province.***

Le chapitre précédent (point 3) décrit la situation générale du gouverneur de province en faisant une brève comparaison. Retenons que le gouverneur joue un rôle très spécifique en Belgique: dans aucun autre pays d'Europe on ne retrouve une fonction combinant les missions de cette manière.

Le présent chapitre est consacré aux principaux éléments organisationnels liés à la position et au rôle du gouverneur à l'égard des organes provinciaux. Plusieurs matières réglées dans la loi provinciale, en particulier les matières touchant au personnel et à la signature des pièces, sont si étroitement liées à l'exercice de la fonction que l'on a choisi de les traiter dans le présent chapitre.

### ***2.1. La problématique générale de la position du gouverneur***

A. Le régime relatif au gouverneur de province figurant dans la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale ne peut être qualifié de conséquent. On peut faire à ce sujet les réflexions suivantes.

(1) Cet aperçu est antérieur à la grande réforme des polices. La loi du 7 décembre 1998 (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999) attribue au gouverneur des missions importantes qui ont trait notamment à la coordination et aux aspects financiers de la participation des communes au coût de la police régionale.

staat een summier overzicht van taken van de gouverneur vanwege de federale overheid(1). Bij elke materie kan de vraag worden gesteld of hier van enige discretionaire ruimte sprake is of moet zijn en aan wie deze materie dan best wordt toevertrouwd. De tijd voor dit rapport was te kort om dit op een behoorlijke wijze te doen. Overigens zouden deze lijsten op de eerste plaats moeten worden geactualiseerd. Voor een aantal materies is de regelgeving ondertussen reeds gewijzigd. Als denkoefening binnen de hier geschetste kaders, kan dit een interessante aanzet zijn.

Tenslotte wordt het in deze context van gescheiden verantwoordelijkheden en van een beter afgebakende bevoegdheidsverdeling tussen de bestendige deputatie en de regeringscommissaris ook denkbaar om in de provinciewet ter attentie van de bestendige deputatie de invoering van een constructieve motie van wantrouwen te overwegen. Voorstellen in deze zin hebben het tot nu toe niet gehaald.

## ***2. De positie en het statuut van de provinciegouverneur***

In het vorige hoofdstuk (punt 3) werd de algemene situatie van de provinciegouverneur geschetst vanuit een beknopt comparatief overzicht. We onthouden dat de figuur van de gouverneur in België zeer specifiek is: nergens anders in Europa vinden we een dergelijke combinatie van taakprofielen in één en dezelfde figuur.

In dit onderdeel bundelen we de voornaamste organisatorische elementen die met de positie en de rol van de gouverneur ten aanzien van de provinciale organen te maken hebben. Een aantal materies geregeld in de provinciewet, in het bijzonder personeelsaangelegenheden en ondertekening van stukken, houdt zo nauw verband met de invulling van deze functie, dat ervoor is gekozen om deze in dit onderdeel bijeen te brengen.

### ***2.1. De algemene problematiek van de positie van de gouverneur***

A. De in de wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet betreffende de provinciegouverneur opgenomen regeling kan niet consequent worden geheten. Vooral de volgende bedenkingen dringen zich daarbij op.

(1) Dit overzicht dateert van de periode vooraleer de belangrijke politiehervorming tot stand kwam. In de wet van 7 december 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 5 januari 1999) krijgt de gouverneur belangrijke taken opgedragen, met name inzake de coördinatie en de financiële aspecten van de bijdragen van de gemeenten in de kosten voor de regiopolitie.

1) Si la députation permanente agit en tant qu'organe politique ou administratif, il n'est pas logique qu'elle soit présidée par un commissaire du gouvernement, même si ce dernier n'a pas le droit de vote (article 104 de la loi provinciale). Rien ne s'oppose en revanche à ce que, par analogie avec le commissaire du gouvernement dans d'autres administrations publiques, le gouverneur assiste aux réunions de la députation permanente et dispose d'un droit de suspension lui permettant de saisir le gouverneur d'un dossier. Priver le gouverneur du droit de vote est d'ailleurs peu efficace, compte tenu du rôle dominant qu'il peut continuer à jouer en fait, au sein de l'organe politique concerné, en sa qualité de mandataire non élu nommé par le Roi. L'on attend de la députation permanente qu'elle soit avant tout le moteur de la politique provinciale et la Constitution prévoit à cet égard que le pouvoir politique est exercé par des mandataires élus au suffrage direct.

On a d'ailleurs soulevé à juste titre la question de savoir si les conseillers provinciaux pouvaient également interroger les gouverneurs sur les matières d'intérêt provincial. Selon l'article 65, § 3, de la loi provinciale cette possibilité n'est aucunement exclue, ce qui a amené la circulaire du 28 octobre 1998 (*Moniteur belge* du 4 novembre 1998) du ministre de l'intérieur à préciser qu'il est préférable que le gouverneur s'abstienne d'émettre des considérations sur les choix politiques opérés par la députation permanente ou par le conseil provincial. C'est en raison de la formulation ambiguë de l'article 65bis, § 3, de la loi provinciale qu'il a fallu apporter cette précision dans une circulaire, qui n'en est pas moins, comme telle, contraire à la lettre de la loi. Cela montre bien que l'on ne peut pas considérer que le régime dont relève actuellement le gouverneur est cohérent.

2) Indépendamment de la question de l'incompatibilité des fonctions de président de la députation permanente et de gouverneur de province, il convient de faire remarquer qu'à l'heure actuelle, on interprète de manière beaucoup trop stricte la disposition de l'article 104 de la loi provinciale selon laquelle, en cas d'empêchement du gouverneur, la députation désigne un de ses membres pour la présider. Selon les instructions ministérielles du 28 octobre 1998, l'hypothèse envisagée par l'article 104 de la loi provinciale ne vise que le cas où le gouverneur est momentanément ou temporairement empêché d'assister à une réunion de la députation permanente et que son absence n'était pas prévue au moment de la fixation de la date de cette réunion. Cette interprétation trop restrictive ne correspond d'ailleurs pas à la volonté du législateur telle qu'il l'avait déjà exprimée dans la loi du 6 juillet 1997. Avant cela déjà, le Conseil d'État avait estimé que, dans l'hypothèse visée par la circulaire ministérielle, la députation permanente peut délibérer vala-

1) Indien de bestendige deputatie optreedt als politiek of bestuurlijk orgaan is het niet logisch dat deze wordt voorgezeten door een commissaris van de regering, ook al heeft die geen stemrecht (artikel 104 van het provinciewetboek). Wel kan niets er zich tegen verzetten dat de gouverneur, zoals een regeringscommissaris in andere openbare besturen, de vergaderingen van de bestendige deputatie zou bijwonen en daarbij kan beschikken over een schorsingsrecht om aldus een zaak aanhangig te maken bij de regering. Het ontnemen van het stemrecht aan de gouverneur heeft trouwens weinig gevolg ten aanzien van de in feite toch mogelijke dominante rol, die een niet verkozen door de Koning benoemde gezagsdrager, kan blijven uitoefenen in dit politiek orgaan. Van de bestendige deputatie wordt verwacht dat deze in eerste instantie de stuwende motor zou zijn van de provinciale beleidsvoering en grondwettelijk is daarbij vastgelegd dat de beleidsvoering toekomt aan rechtstreeks verkozen mandatarissen.

Terecht is trouwens de vraag opgeworpen of de provincieraadsleden de gouverneurs ook kunnen ondervragen over zaken van provinciaal belang. Volgens artikel 65bis, § 3, van het provinciewetboek is dit geenszins uitgesloten en om die reden wordt in de omzendbrief van 28 oktober 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 4 november 1998) door de minister van Binnenlandse Zaken ook aangegeven dat de gouverneur zich in deze beter onthoudt om politieke keuzes, die de bestendige deputatie of de provincieraad gemaakt hebben, toe te lichten of om daarbij overwegingen naar voor te brengen. De dubbelzinnige formulering van artikel 65bis, § 3, van het provinciewetboek maakte deze precisering in een omzendbrief nodig, doch als zodanig gaat deze omzendbrief dan weer in tegen de letter van de wet. Dit illustreert dat de huidige regeling voor de gouverneur geenszins als consistent kan worden beschouwd.

2) Los van de overweging dat het voorzitterschap van de bestendige deputatie niet meer verenigbaar kan worden geacht met de functie van de provinciegouverneur, moet er op gewezen worden dat thans een veel te stricte interpretatie wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 104 van het provinciewetboek dat in geval van verhindering van de gouverneur de deputatie één van haar leden aanwijst om het voorzitterschap waar te nemen. Volgens de ministeriële onderrichtingen van 28 oktober 1998 heeft de in artikel 104 van de provinciewetboek bedoelde hypothese alleen betrekking op het geval waarin de gouverneur tijdelijk of voorlopig niet kan deelnemen aan een vergadering en zijn afwezigheid niet voorzien was op het moment van de vaststelling van de datum van de vergadering van de bestendige deputatie. Deze al te restrictieve interpretatie is trouwens niet in overeenstemming met de wil van de wetgever, zoals die al tot uiting kwam in de wet van 6 juli 1987. Reeds voordien had de Raad van State geoordeeld dat in de hypo-

blement en l'absence du gouverneur (Conseil d'État Vanhorenbeeck, n° 4516, 20 juillet 1955). Il convient par conséquent d'interpréter plus largement la volonté du législateur en ce qui concerne l'empêchement du gouverneur, si l'on ne veut pas vider entièrement cette règle légale de sa substance.

3) Reste alors la question de savoir si le gouverneur peut faire office de président ayant voix délibérative, lorsque la députation permanente siège en qualité d'autorité administrative. L'on peut toutefois s'interroger à ce propos sur l'opportunité d'encore attribuer des fonctions juridictionnelles à des organes politiques (qui sont appelés notamment à trancher des litiges relatifs aux taxes provinciales et des contestations en matière d'élections communales). Le maintien de ce système comme tel est indéfendable. Au cas où l'on voudrait continuer à le faire malgré tout, il serait néanmoins plus logique de confier la présidence d'un organe juridictionnel à un magistrat et non pas à un commissaire du gouvernement.

B. Si la fonction de gouverneur est une fonction de commissaire du gouvernement, il convient aussi de ne pas perdre de vue qu'il est commissaire tant du gouvernement fédéral que des gouvernements régional et communautaire :

1) dans les matières fédérales, il agit en tant que représentant de l'administration fédérale et doit respecter les directives de celle-ci.

2) dans les matières régionales et communautaires, il représente l'administration régionale ou communautaire et doit respecter les directives de cette administration.

Ces principes suscitent eux aussi des réflexions fondamentales :

1) S'il n'y a pas eu de conflits ouverts, au cours des dernières années, il ne faut pas pour autant considérer qu'il ne puisse plus y en avoir, notamment dans les domaines pour lesquels les deux niveaux d'administration s'estiment compétents et croient bon de donner au gouverneur des directives contradictoires. Il suffit de rappeler, à cet égard, que, dans les années 80, deux décrets contradictoires ont été promulgués concernant les statuts pécuniaires des bourgmestres, l'un par le gouvernement fédéral et l'autre par l'exécutif régional wallon. Les deux arrêtés ont finalement été annulés, même si c'est pour des raisons différentes, par le Conseil d'État. Mais en attendant, on avait mis les gouverneurs de province wallons dans une situation particulièrement délicate puisqu'ils devaient apprécier eux-mêmes la légalité de ces arrêtés. Pourtant, selon le Conseil d'État, cette tâche ne leur incombe pas, à moins que l'illégalité ne soit flagrante, (Conseil d'État, commune de Presles,

these, vermeld in de ministeriële omzendbrief, de bestendige deputatie geldig kan beraadslagen in afwezigheid van de gouverneur (Raad van State, Vanhorenbeeck, nr. 4516, 20 juli 1955). Aan de wil van de wetgever met betrekking tot de verhinderende van de gouverneur moet dan ook een ruimere toepassing worden verleend, indien men deze wettelijke regeling niet volledig wenst te ontkrachten.

3) Blijft nog wel de vraag of de gouverneur als stemgerechtigd voorzitter kan optreden als de bestendige deputatie optreedt als rechtsprekend orgaan. Deze vraag roept echter in de eerste plaats het probleem op van de wenselijkheid om rechtsprekende functies toe te blijven kennen aan politieke organen (die onder meer ook oordelen over geschillen met betrekking tot de provinciale belastingen en over betwistingen met betrekking tot verkiezingen op gemeentelijk vlak). Als zodanig kan het behoud hiervan niet verdedigd worden. Indien men hierin toch wenst te volharden, is het evenwel meer logisch dat een rechtsprekend orgaan wordt voorgezeten door een magistraat in plaats van door een regeringscommissaris.

B. Indien de functie van de gouverneur deze is van commissaris van de regering dan moet tevens voor ogen worden gehouden dat hij commissaris is, zowel van de federale als van de gewest- en gemeenschapsregeringen :

1) in federale aangelegenheden treedt hij op als vertegenwoordiger van het federaal bestuur en moet hij zich houden aan de richtlijnen van dit bestuur;

2) in gewest- of gemeenschapsaangelegenheden vertegenwoordigt hij het gewest- of gemeenschapsbestuur en houdt hij zich daarentegen aan de richtlijnen van dit bestuur.

Ook bij deze uitgangspunten dringen zich belangrijke bedenkingen op :

1) Ook al hebben er zich in de loop van de laatste jaren geen uitgesproken conflicten voorgedaan, toch moet dit niet worden uitgesloten, bij voorbeeld op die domeinen waar beide bestuursniveaus zich bevoegd achten en menen aan de gouverneur tegenstrijdige richtlijnen te moeten geven. In deze zij eraan herinnerd dat in de jaren 1980 voor de wedderegelingen van de burgemeesters twee tegenstrijdige besluiten werden uitgevaardigd, één door de federale regering en één door de regering van het Waalse Gewest. Uiteindelijk werden beide besluiten, zij het om verschillende redenen, nietig verklaard door de Raad van State. Doch ondertussen was voor de Waalse provinciegouverneurs een bijzonder hachelijke toestand gecreëerd, waarbij zij zelf beoordelaar moesten zijn van de wettigheid van deze besluiten. Toch komt volgens de Raad van State deze taak niet aan hen toe, tenzij het zou gaan om grove onwettigheid (Raad van State, gemeente Presles, nr. 13.406, 14 februari 1969).

n° 13.406, 14 février 1969). Dans ces conflits, qui se produiront d'ailleurs plus fréquemment si les portefeuilles de ministre de l'Intérieur sont détenus par des familles politiques différentes, la qualité de fonctionnaire nommé par le gouvernement fédéral finira par l'emporter sur ses autres fonctions et missions et il se conformera donc aux directives de ce pouvoir, — le seul qui puisse aussi, le cas échéant, le révoquer — en attendant que le litige apparu soit réglé sur le plan juridictionnel.

2) S'il est, à la fois, le représentant du gouvernement fédéral et celui des gouvernements de région et de communauté, il est au demeurant tout aussi injustifié qu'il soit nommé par le Roi sans la moindre intervention ou avis préalable des autres gouvernements. Il en va d'ailleurs de même du droit de révocation, qui n'appartient qu'au Roi. Pour logique que soit ce raisonnement, il n'est pas pour autant sans danger pour le bon fonctionnement des institutions. On ne plaide assurément pas, suivant l'exemple italien ou espagnol (voir chapitre 1<sup>er</sup>), pour une scission de la fonction de gouverneur en deux fonctions distinctes, qui seraient exercées par deux commissaires du gouvernement indépendants l'un de l'autre, l'un nommé par le gouvernement fédéral et l'autre par le gouvernement régional. Le fait qu'il agit au nom des deux niveaux de pouvoir, le renforce précisément dans sa mission de représentant de l'administration centrale (tant du niveau fédéral que du niveau régional ou communautaire) et présente également des possibilités de coordination et d'harmonisation. Mais alors, il est à tout le moins nécessaire qu'il y ait accord entre les deux niveaux de pouvoir sur la personne qu'ils souhaitent désigner comme leur représentant dans la province. Un avis conforme émanant du gouvernement régional répondrait très explicitement à cette nécessité.

3) La disposition de l'article 123 de la loi provinciale, qui permet au gouverneur de requérir du conseil provincial qu'il examine certaines questions, peut encore être considéré comme compatible avec la fonction d'un commissaire du gouvernement, mais, si on la maintient, il conviendrait, dans la logique de la philosophie esquissée ici, d'étendre son application à la députation permanente. On pourrait aussi alléguer que le gouverneur ne devrait plus pouvoir exercer ce droit que pour des missions relevant exclusivement du pouvoir associé ou qui lui ont été imposées par la loi ou le décret. Dans ce cas, l'article 123 de la loi provinciale doit être entièrement réécrit.

C. Il importe d'attirer l'attention sur les implications de la loi du 7 décembre 1998 (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999) relative à la réforme des services de police. En raison des pouvoirs que cette loi lui confère, le gouverneur risque d'être à la fois juge et partie en matière de police locale. Le gouverneur de

In deze conflicten, die zich trouwens meer zullen voordoen indien de ministerportefeuilles van binnenlandse zaken door vertegenwoordigers van verschillende politieke families worden bezet, zal voor de gouverneur uiteindelijk de hoedanigheid van door de federale regering benoemde ambtenaar de bovenhand halen op zijn andere functies en opdrachten en zal hij zich dus naar de richtlijnen van deze overheid — de enige die hem desnoods ook kan ontslaan — schikken, in afwachting dat het gerezen geschil beslecht wordt op jurisdictioneel vlak.

2) Als hij zowel vertegenwoordiger is van de federale als van de gewest- en gemeenschapsregeringen is het trouwens evenmin verantwoord dat hij benoemd wordt door de Koning, zonder enige betrokkenheid of voorafgaand advies van de andere regeringen. Hetzelfde geldt trouwens voor het ontslagrecht, dat alleen aan de Koning toekomt. Hoe logisch deze bedenking ook is, toch is zij niet zonder gevaar voor de goede werking van de instellingen. Hierbij wordt duidelijk geen pleidooi gehouden om de functie van de gouverneur op te splitsen in twee functies naar Italiaans of Spaans model (zie hoofdstuk 1), die zouden uitgeoefend worden door twee los van elkaar staande regeringscommissarissen, de ene benoemd door de federale regering en de andere benoemd door de gewestregering. Het feit dat hij namens de beide bestuursniveaus optreedt maakt juist een sterk punt uit van zijn opdracht van vertegenwoordiger van het centraal bestuur (zowel op federaal als gewest- en gemeenschapsvlak) en biedt ook mogelijkheden tot coördinatie en afstemming. Doch dan is het toch minstens vereist dat de beide bestuursniveaus ook akkoord gaan over de persoon, die zij als hun vertegenwoordiger in de provincie wensen aan te stellen. Een eensluidend advies van de gewestregering zou hieraan op de meest uitgesproken wijze tegemoet komen.

3) De bepaling van artikel 123 van het provinciewetboek, waarbij de gouverneur de provincieraad kan verzoeken bepaalde aangelegenheden te behandelen, kan nog wel in overeenstemming worden geacht met de functie van een regeringscommissaris doch indien zij wordt behouden moet zij vanuit de hier geschetste filosofie ook worden uitgebreid tot de bestendige deputatie. Ook zou kunnen aangevoerd worden dat de gouverneur dit recht alleen nog zou mogen uitoefenen indien het om loutere medebewindsopdrachten of om taken gaat die opgelegd werden bij wet of decreet. In dat geval moet artikel 123 van het provinciewetboek volledig worden geherformuleerd.

C. Er moet gewezen worden op de gevolgen van de wet van 7 december 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 5 januari 1999) betreffende de hervorming van de politiediensten. De bevoegdheden, die door deze wet aan de gouverneur worden toegekend, houden het gevaar in dat hij tezelfdertijd rechter en partij wordt

province se voit attribuer d'importantes missions sur le plan de l'approbation des budgets communaux et des contributions communales à la police régionale. Le gouverneur est ainsi en mesure de disposer très largement des ressources communales, au point de pouvoir, le cas échéant, en qualité de commissaire du gouvernement fédéral cette fois, influencer ou modifier très sensiblement le mode d'organisation et de fonctionnement des communes. Des interférences avec les priorités et les choix régionaux en matière de finances communales ne sont pas exclues.

## 2.2. *Le gouverneur en tant que président de la commission interministérielle provinciale*

L'article 124 de la loi provinciale définit le gouverneur comme étant le représentant de l'État dans la province. À ce titre, il préside une commission interministérielle chargée de promouvoir la coordination et la concertation entre les administrations, les établissements et organismes publics de l'État établis dans la province (à l'exclusion des services dépendant des départements de la Justice et de la Défense nationale). Si l'on élargissait le fonctionnement de cette commission aux services d'un gouvernement régional ou communautaire, comme le prévoit l'article en question, il faudrait fixer les modalités de cet élargissement par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis du gouvernement régional ou communautaire concerné.

Les dispositions en question se sont avérées inapplicables et, de surcroît, elles méconnaissent l'autonomie des communautés et des régions dans l'organisation de l'État. Du reste, lorsque l'on vise à une coordination et à une concertation au niveau provincial, l'on s'écarte généralement de la réglementation formelle définie à l'article 124 de la loi provinciale.

1) Si le texte de loi est interprété littéralement, on ne peut même pas parler d'association de l'administration provinciale proprement dite à cette concertation et à la coordination visée. L'arrêté royal du 4 février 1988 réglant la composition et le fonctionnement des commissions interministérielles dans les provinces dispose à juste titre que la députation permanente peut désigner à cette fin des fonctionnaires qui représentent l'administration provinciale, mais cela ne résulte pas du texte de l'article 124 de la loi provinciale lui-même.

2) Ensuite, il est illogique que seul le Roi puisse fixer les modalités de l'incorporation, dans ces commissions, d'un ou de plusieurs représentants des gouvernements de région ou de communauté. Certes, l'avis de ces gouvernements est demandé à ce sujet, mais les modalités en question devraient à tout le moins, si elles doivent être fixées juridiquement, l'être à la suite d'une concertation ou en application d'un

in aangelegenheden van de lokale politie. De provinciegouverneur krijgt zowel belangrijke coördinerende taken als belangrijke taken op het vlak van de goedkeuring van de gemeentelijke begrotingen en gemeentelijke bijdragen voor de regiopolitie. Daardoor kan een zeer groot beslag worden gelegd op de gemeentelijke middelen zodat desgevallend zelfs de gouverneur, hier als commissaris van de federale regering, het profiel van de gemeentelijke organisatie en werking zeer sterk kan beïnvloeden of wijzigen. Interferenties met gewestelijke prioriteiten en keuzes inzake gemeentelijke financies zijn niet uitgesloten.

## 2.2. *De gouverneur als voorzitter van de provinciale interministeriële commissie*

Artikel 124 van de provinciewet omschrijft de gouverneur als vertegenwoordiger van de staat in de provincie. In die hoedanigheid zit hij een interministeriële commissie voor die gelast is de coördinatie en het overleg te bevorderen tussen de besturen en de openbare inrichtingen en instellingen van de staat die in de provincie gevestigd zijn (met uitzondering van de diensten die afhangen van de departementen van Justitie en van Landsverdediging). Indien de werking van deze commissie zou uitgebreid worden tot de diensten van een gewest- of gemeenschapsregering, zoals voorzien in het bewuste artikel, dan moeten de modaliteiten van deze uitbreiding bepaald worden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de betrokken gewest- of gemeenschapsregering.

Deze bepalingen zijn niet werkbaar gebleken, zij miskennen daarenboven ook de zelfstandige positie van de gemeenschappen en van de gewesten in de staatsorganisatie. Indien trouwens op provinciaal vlak coördinatie en overleg wordt beoogd, gebeurt dit meestal buiten de formele regeling om, zoals die bevat is in artikel 124 van de provinciewet.

1) Indien de wettekst letterlijk wordt opgenomen is er zelfs geen sprake van betrokkenheid van het provinciebestuur zelf bij dit overleg en bij de beoogde coördinatie. Terecht bepaalt het koninklijk besluit van 4 februari 1988 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de interministeriële commissies in de provincie dat de bestendige deputatie daarvoor ambtenaren kan aanwijzen, die het provinciebestuur vertegenwoordigen, doch dit volgt niet uit de tekst van artikel 124 van de provinciewet zelf.

2) Vervolgens is het onlogisch dat alleen de Koning de modaliteiten kan bepalen om in deze commissies ook één of meer vertegenwoordigers van de gewest- of gemeenschapsregeringen op te nemen. Weliswaar wordt hierover het advies gevraagd van deze regeringen, doch op zijn minst zouden deze modaliteiten, indien zij juridisch moeten worden vastgelegd, het gevolg moeten zijn van overleg of van

accord de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements de région et de communauté. L'on peut toutefois considérer aussi que ces dispositions légales ne nécessitent pas d'arrêté d'exécution supplémentaire. Dans ce cas, on peut accorder au gouverneur lui-même le pouvoir de régler la composition et le fonctionnement de ces commissions, étant entendu que les services des gouvernements concernés doivent y être représentés. Il faut également mentionner en l'espèce des formes de concertation réglées explicitement dans d'autres lois, notamment en matière de police. Le simple fait de mentionner les services de la Justice et de la Défense nationale comme relevant d'un régime d'exception n'est donc pas adéquat.

### *2.3. L'instruction préalable des affaires à traiter par le conseil provincial, la députation permanente et le gouverneur*

En vertu de l'article 106 de la loi provinciale, la députation permanente veille à l'instruction préalable des affaires d'intérêt provincial qui sont soumises au conseil ou à la députation permanente elle-même. L'article 122 de la même loi dispose encore que le gouverneur veille à l'instruction de toutes les affaires autres que celles visées à l'article 106 de la loi provinciale.

En outre, ces dispositions sont souvent interprétées de manière très restrictive dans la pratique. Lorsqu'un dossier n'est pas clairement d'intérêt provincial et lorsqu'il y a le moindre doute à ce sujet, l'on applique de préférence l'article 122 plutôt que l'article 106.

L'association des organes provinciaux au «pouvoir associé» et les problèmes d'organisation qui se posent à cet égard ont déjà été abordés au Sénat dans le cadre de la réforme de la loi provinciale par la loi du 25 juin 1997. La proposition initiale visant à charger la députation permanente de la préparation de tous les dossiers qui lui ont été confiés, y compris ceux d'intérêt général, s'est heurtée à l'opposition du gouvernement flamand (19 septembre 1996). Celui-ci a mis en cause la compétence du législateur fédéral pour ce qui est du règlement de l'organisation pratique des dossiers déconcentrés par les régions et les communautés. La proposition initiale a été amendée dans le sens souhaité par le gouvernement flamand(1).

Pourtant, personne ne conteste que, pour une bonne organisation administrative à l'échelon provincial, il serait beaucoup plus logique que la députation se charge elle-même de l'instruction préalable de tous les dossiers qui relèvent de sa compétence. Le gouverneur peut néanmoins rester chargé de l'instruction des

een samenwerkingsakkoord tussen de federale en de gewest- en gemeenschapsregeringen. Men kan echter ook van oordeel zijn dat deze wettelijke bepalingen geen verdere uitvoeringsbesluiten vereisen. In dat geval kan aan de gouverneur zelf de bevoegdheid worden toegekend om, met vertegenwoordiging van de diensten van de betrokken regeringen, de samenstelling en de werkwijze van deze commissies te regelen. Tevens moet hierbij gewag worden gemaakt van vormen van overleg, die uitdrukkelijk in andere wetten zijn geregeld zoals onder meer op het gebied van de politie. Het louter vermelden van de diensten van justitie en van landsverdediging als vallende onder een uitzonderingsregeling is bijgevolg niet adequaat.

### *2.3. Het voorafgaand onderzoek van de door de provincieraad, de bestendige deputatie en de gouverneur te behandelen zaken*

Krachtens artikel 106 van de provinciewet draagt de bestendige deputatie zorg voor het voorafgaand onderzoek van de zaken van provinciaal belang, die aan de raad of aan haarzelf zijn onderworpen. Vervolgens bepaalt artikel 122 van de provinciewet dat de gouverneur zorg draagt voor het onderzoek van alle zaken, andere dan die bedoeld in artikel 106 van de provinciewet.

Deze bepalingen worden daarenboven in de praktijk vaak zeer restrictief geïnterpreteerd. Indien een dossier niet duidelijk van provinciaal belang is of indien daaromtrent enige twijfel bestaat, wordt de voorkeur gegeven aan de toepassing van artikel 122 in plaats van de toepassing van artikel 106.

De inschakeling van de provinciale organen in het medebewind en de organisatorische problemen op dit vlak zijn in de Senaat al aan de orde geweest in het kader van de hervorming van de provinciewet door de wet van 25 juni 1997. Het aanvankelijke voorstel om de bestendige deputatie met de voorbereiding van alle aan haar toegewezen dossiers te belasten, ook deze van algemeen belang, stootte op verzet van de Vlaamse regering (19 september 1996). Deze stelde de bevoegdheid van de federale wetgever in vraag om de praktische organisatie van door de gewesten en gemeenschappen gedeconcentreerde dossiers te regelen. Het aanvankelijke voorstel is in de door de Vlaamse regering gewenste zin geamendeerd(1).

Er bestaat evenwel geen discussie dat het voor een goede bestuursorganisatie op provinciaal vlak veel logischer ware dat de deputatie zelf zou instaan voor het voorafgaand onderzoek van alle dossiers, die tot haar bevoegdheid behoren. De gouverneur kan wel belast blijven met het onderzoek van de dossiers die hij zelf-

(1) Annales parlementaires, Sénat, 1996-1997, p. 2478.

(1) Parlementaire Handelingen, Senaat, 1996-1997, blz. 2478.

dossiers dont il assure le suivi de manière autonome. L'on peut s'attendre à ce que cette logique administrative finisse quand même par triompher une fois que la loi provinciale aura été régionalisée et que les régions pourront régler elles-mêmes cette matière.

Au besoin, l'on pourrait prévoir en l'espèce une exception en ce qui concerne les dossiers liés à la fonction juridictionnelle de la députation permanente, parce que le gouverneur continue à présider la députation. À cet égard, nous pouvons déjà dire que cette fonction juridictionnelle est une mission inappropriée pour un organe politique et administratif et qu'il serait préférable de chercher une autre réglementation (voir *supra*) dans le domaine visé.

#### 2.4. Affaires de personnel

1) La loi du 16 juillet 1993 a supprimé, dans la loi communale (article 145), le pouvoir qu'avait le Roi de fixer des conditions générales pour ce qui est du statut du personnel communal. Logiquement, il aurait fallu procéder à la même suppression à l'article 4 de la loi provinciale, qui dispose encore que le Roi fixe les conditions de nomination, de suspension et de révocation des greffiers provinciaux.

2) Par ailleurs, en ce qui concerne l'organisation du personnel au sein des provinces, l'on pourrait simplifier les choses en précisant la ligne de démarcation entre la décentralisation et la déconcentration en la respectant de manière conséquente.

° Toutes les tâches du conseil provincial et de la députation permanente — qu'il s'agisse ou non de missions liées qui sont réglementées, soit par l'administration fédérale, soit par l'administration régionale ou communautaire — bénéficient de l'assistance du personnel provincial. Cela vaut aussi pour ce qui est des communes, par exemple en ce qui concerne l'état civil.

° Toutes les tâches que le gouverneur accomplit en sa qualité de commissaire des gouvernements concernés bénéficient de l'assistance de personnel mis à disposition par ces gouvernements.

Cette proposition ne résout, certes, pas encore le problème de la coexistence de régimes statutaires différenciés pour ce qui est des membres du personnel concernés, mais elle rend les choses plus claires. Le gouverneur est le seul qui ait encore à sa disposition des agents appartenant à l'administration fédérale, ou à l'administration régionale ou de communauté, et la députation provinciale travaille avec du personnel provincial dirigé par le greffier provincial sous la surveillance de la députation permanente. La différence de statut du personnel devient également plus acceptable dès lors que les agents qui travaillent sous la direction du gouverneur s'identifient plus nette-

ment et opvolgt. Men mag verwachten dat deze bestuurlijke logica uiteindelijk toch zal zegevieren, eens de provinciewet geregionaliseerd is en de gewesten zelf deze materie kunnen regelen.

Desnoods kan hier een uitzondering worden gemaakt voor die dossiers, die te maken hebben met de rechtsprekende functie van de bestendige deputatie omdat de gouverneur hier nog de deputatie blijft voorzitten. In dit verband vermelden we reeds dat deze rechtsprekende functie een oneigenlijke opdracht uitmaakt voor een politiek en bestuurlijk orgaan en dat op dit gebied beter wordt uitgezien naar een andere regeling (zie hierboven).

#### 2.4. Personeelsaangelegenheden

1) Ingevolge de wet van 16 juli 1993 werd in de gemeentewet (artikel 145) de bevoegdheid van de Koning geschrapt om algemene voorwaarden te stellen met betrekking tot het statuut van het gemeentepersoneel. Logischerwijze had dezelfde schrapping moeten gebeuren in artikel 4 van de provinciewet, dat thans nog bepaalt dat de Koning de benoemings-, schorsings- en afzettingsvoorwaarden voor de provinciegriffiers vaststelt.

2) Wat verder de personeelsorganisatie in de provincies betreft zou het een vereenvoudiging betekenen de scheidingslijnen tussen de decentralisatie en de deconcentratie te verduidelijken en consequent toe te passen.

° Alle taken van de provincieraad en van de bestendige deputatie — ongeacht of het gebonden opdrachten zijn die door het federaal of het gewest- of gemeenschapsbestuur worden gereguleerd — worden ondersteund door provinciaal personeel. Dit gebeurt ook op dezelfde wijze in de gemeenten bijvoorbeeld op het gebied van de burgerlijke stand.

° Alle taken, die de gouverneur vervult als commissaris van de betrokken regeringen, worden ondersteund door personeel dat door deze regeringen ter beschikking wordt gesteld.

Weliswaar lost dit voorstel nog niet het probleem op van het samenbestaan van gedifferentieerde statutaire regelingen voor de betrokken personeelsleden doch er wordt wel een grotere duidelijkheid gecreëerd. Alleen de gouverneur heeft nog personeelsleden ter zijner beschikking die ofwel federale of gewest- en gemeenschapsambtenaren zijn en de bestendige deputatie werkt met provinciaal personeel, geleid onder haar toezicht door de provinciegriffier. Het verschil in personeelsstatuut wordt ook meer aanvaardbaar daar de ambtenaren die werken onder de leiding van de gouverneur, al naargelang de te vervullen opdrachten, zich ook duidelijker zullen identificeren.



ment, en fonction des tâches qu'ils remplissent, au personnel de l'État fédéral ou au personnel des administrations de région ou de communauté.

Dans ce contexte, l'on peut supprimer l'article 126 de la loi provinciale. Les gouvernements concernés devront cependant, outre assumer leurs responsabilités spécifiques d'assistance des services du gouverneur, dans sa qualité de commissaire du gouvernement, attribuer des moyens suffisants à la députation pour appuyer les services de celle-ci qui continueront le cas échéant à remplir des missions de pouvoir associé pour le compte des administrations fédérales ou des administrations de région et de communauté. Une proposition a été formulée ci-avant qui permettrait de décharger la députation des missions qui relèvent intégralement de l'exercice du pouvoir associé, à savoir les missions qui relèvent exclusivement de l'intérêt général et pour l'exécution desquelles on fait appel à la province pour des raisons d'échelle et/ou d'organisation (voir ci-dessus).

### *2.5. La signature des pièces de l'administration provinciale*

Dès lors que le gouverneur de province intervient en qualité de commissaire de gouvernement, on ne peut plus justifier le maintien des dispositions suivantes dans la loi provinciale :

— article 112: les mandats sont signés par le gouverneur;

— article 117: les règlements et les ordonnances de la députation permanente sont signés par le président;

— article 118, § 2: la correspondance de la province est signée par le gouverneur.

Il ne se justifie plus, sur la base des options exposées ci-dessus, de charger le gouverneur d'assurer seul la vérification de la caisse provinciale (article 131 de la loi provinciale). L'on peut autoriser un commissaire de gouvernement à consulter les documents financiers et comptables, mais l'organe exécutif — à savoir la députation permanente — doit être responsable de la comptabilité. Signalons par ailleurs que l'article 113<sup>octies</sup> de la loi provinciale prévoit que le receveur rend compte chaque année de sa gestion à la Cour des comptes.

### **3. Problèmes spécifiques d'organisation et de compétence résultant des dispositions de la loi provinciale**

Dans le présent chapitre, nous résumons une série d'autres aspects organisationnels qui posent problème en raison de la répartition actuelle des compétences.

ren als rijkspersoneel of als personeel van de gemeenschaps- en gewestbesturen.

In dezelfde context kan artikel 126 van de provinciewet worden geschrapt. Wel is het nodig dat de betrokken regeringen, naast de eigen verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de diensten van de gouverneur als regeringscommissaris, ook voldoende middelen toekennen aan de deputatie voor de ondersteuning van de diensten, die desgevallend nog medebewindsopdrachten blijven vervullen voor de federale of de gewest- en gemeenschapsbesturen. Hierboven werd een voorstel geformuleerd om de deputatie te ontlasten van taken, die louter en alleen medebewindsopdrachten zijn, namelijk opdrachten die uitsluitend van algemeen belang zijn en waar de provincie wordt ingeschakeld louter omwille van schaal- of andere organisatorische redenen (zie hierboven).

### *2.5. De ondertekening van de stukken van het provinciebestuur*

Indien de provinciegouverneur optreedt als regeringscommissaris is het niet meer verantwoord de volgende bepalingen in de provinciewet te behouden :

— artikel 112: de bevelschriften tot betaling worden ondertekend door de gouverneur;

— artikel 117: de reglementen en verordeningen van de bestendige deputatie worden ondertekend door de voorzitter;

— artikel 118, § 2: de briefwisseling van de provincie wordt ondertekend door de gouverneur.

Evenmin is het, rekening houdende met voorgaande uitgangspunten, nog verantwoord de gouverneur alleen te belasten met de verificatie van de provinciale kas (artikel 131 van de provinciewet). Wel kan aan een regeringscommissaris het recht worden toegekend inzage te nemen van de financiële en boekhoudkundige documenten doch de verantwoordelijkheid voor de boekhouding moet bij het uitvoerend orgaan — namelijk de bestendige deputatie — worden gelegd. Daarenboven zij opgemerkt dat ingevolge artikel 113<sup>octies</sup> van de provinciewet de ontvanger ieder jaar aan het Rekenhof rekening en verantwoording moet doen van zijn beheer.

### **3. Specifieke problemen van organisatie en bevoegdheid als gevolg van bepalingen in de provinciewet**

In dit onderdeel bundelen we een aantal andere organisatie-aspecten die tot problemen leiden als gevolg van de huidige bevoegdheidsverdeling.

### 3.1. *Indemnités qui peuvent être accordées aux conseillers provinciaux*

Pour un conseiller provincial, le jeton de présence est égal au montant le plus élevé de l'échelle de traitement des assistants administratifs occupés par l'État fédéral, majoré ou réduit en application des règles de liaison à l'indice, puis divisé par 180 (article 61 de la loi provinciale).

Cette règle ne s'applique pas en ce qui concerne les conseillers communaux et les gouvernements de région peuvent adresser des recommandations à ce sujet aux administrations communales. C'est ce qui a été fait récemment en Région flamande en ce qui concerne les conseillers communaux. Le gouvernement flamand avait également l'intention de recommander aux provinces de majorer les jetons de présence des conseillers provinciaux, mais les dispositions de l'article 61 de la loi provinciale ne le permettaient pas. Il serait souhaitable à cet égard, de conformer l'article 61 de la loi provinciale à l'article 12 de la loi communale.

### 3.2. *La gestion budgétaire, financière et comptable*

Plusieurs dispositions de la loi provinciale attribuent au Roi la compétence d'arrêter des règles budgétaires, financières et comptables (*cf.* article 66 qui reprend également le principe de la double comptabilité; article 112, règlement général sur le contrôle des engagements de dépenses; article 113, règlement sur le placement des fonds provinciaux).

Le fait que ce soit le Roi qui arrête ces prescriptions, reste une anomalie, dès lors que l'on doit considérer le contrôle de la gestion budgétaire et financière comme une matière régionale et que les décrets relatifs à ce contrôle peuvent contenir des dispositions complémentaires ou différentes en ce qui concerne la forme des documents financiers et les annexes jointes aux comptes et aux budgets qui sont envoyés à l'autorité de tutelle. C'est ainsi que le décret du 22 février 1995 portant réglementation de la tutelle administrative des provinces en Région flamande, fait mention non pas d'une note de politique générale annuelle (prévue à l'article 66, § 2, de la loi provinciale), mais d'un plan de gestion financière pluriannuel (article 16, décret du 22 février 1995).

L'on se trouve confronté dans ce domaine à un problème que l'on pourra difficilement résoudre de manière appropriée dans le cadre de la répartition actuelle des compétences en ce qui concerne les provinces. Il faut pourtant bien se rendre compte que la situation qui en résulte suscite une grande confusion et qu'elle impose des conditions inutilement compliquées aux

### 3.1. *Vergoedingen die kunnen toegekend worden aan provincieraadsleden*

Voor de provincieraadsleden stemt het presentiegeld overeen met een deling door 180 van het hoogste bedrag van de weddeschaal van de bestuursassistenten in dienst bij de federale staat, verhoogd of verlaagd volgens de voor die schaal geldende regels van indexkoppeling (artikel 61 van de provinciewet).

Voor gemeenteraadsleden geldt geen gelijkaardige regeling en kunnen de gewestregeringen hierover aanbevelingen doen aan de gemeentebesturen. Onlangs gebeurde dit ook ter attentie van de gemeenteraadsleden in het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering had tevens de intentie de provincies aan te bevelen de presentiegelden voor de provincieraadsleden te verhogen doch dit werd onmogelijk gemaakt door de bepalingen van artikel 61 van de provinciewet. Op dit vlak is het wenselijk artikel 61 van de provinciewet in overeenstemming te brengen met artikel 12 van de gemeentewet.

### 3.2. *Het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer*

Verschillende bepalingen in de provinciewet kennen aan de Koning de bevoegdheid toe de begrotings-, de financiële en boekhoudkundige voorschriften te bepalen (artikel 66, waarin tevens het principe van de dubbele boekhouding is opgenomen; artikel 112, algemeen reglement betreffende de controle op de vaststelling van de uitgaven; artikel 113, reglement op de belegging van de provinciale gelden).

Het feit dat deze voorschriften door de Koning worden vastgesteld blijft een anomalie wanneer men aan de andere kant moet aannemen dat het toezicht op het budgettair en het financieel beheer een gewest-aangelegenheid is en in de decreten in verband met het toezicht ook nog aanvullende of andersluidende bepalingen kunnen worden opgenomen in verband met de vorm van de financiële documenten en in verband met de bijlagen, die samen met de begrotingen en de rekeningen aan de toezichthoudende overheid moeten worden toegezonden. Zo is in het decreet van 22 februari 1995 van het Vlaamse Gewest tot regeling van het administratief toezicht op de provincies geen sprake van een jaarlijkse algemene beleidsnota (zoals bepaald in artikel 66, § 2, van de provinciewet) doch wel van een meerjarig financieel beleidsplan (artikel 16, decreet 22 februari 1995).

Op dit gebied doet zich een probleem voor dat moeilijk binnen de huidige bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de provincies op adequate wijze kan worden opgelost. Toch moet men zich terdege realiseren dat de daaruit voortvloeiende situatie bijzonder verwarrend is en onnodig ingewikkelde eisen stelt ten aanzien van de verkozen mandatarissen en

mandataires élus et aux citoyens qui souhaitent consulter les documents en question. L'on doit en effet aller dans le sens de règles uniformes pour ce qui est de la gestion budgétaire et financière, règles qui s'appliqueraient tant aux provinces qu'aux communes et aux CPAS. À défaut, on impose, aux mandataires concernés et aux citoyens qui veulent se familiariser avec les diverses réglementations, des conditions trop strictes qu'aucune raison concrète ne justifie.

Les règles budgétaires et les règles de la gestion financière des CPAS sont déjà fixées par les communautés, qui ont toute compétence en la matière et qui en organisent elles-mêmes le contrôle (décret de la Communauté flamande du 17 décembre 1997, article 13 remplaçant les dispositions de l'article 87 de la loi organique des centres publics d'aide sociale: «le gouvernement flamand arrête les modalités de la gestion financière et budgétaire des centres publics d'aide sociale.»; les budgets et les plans pluriannuels font l'objet d'une concertation avec des représentants de la commune au sein du comité de concertation et sont également soumis au conseil communal, si bien que l'on exige des conseillers communaux qu'ils connaissent une règle qu'ils n'appliquent pas dans la commune même;

À cela s'ajoute aujourd'hui que les règles budgétaires pour la province risquent d'être une fois encore différentes de celles en vigueur pour les communes et, en tout cas, de celles qui sont applicables aux CPAS.

L'on aurait par conséquent fait une avancée significative si l'on appliquait uniformément la même règle aux provinces, aux communes et aux CPAS et si on la définissait au niveau des entités fédérées qui en contrôlèrent également le respect. En attendant que cela puisse se faire, il est urgent d'élaborer un régime prévoyant des accords clairs entre les gouvernements concernés ou de conclure un accord de coopération à ce sujet. Il serait évidemment préférable de compléter l'article 6, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit déjà que les régions sont compétentes en matière de financement général des provinces et des communes par une disposition prévoyant que les régions peuvent aussi fixer les règles budgétaires et les règles de la gestion financière des administrations en question.

À cet égard, l'on peut aussi faire référence au dispositif de l'article 114quinquies de la loi provinciale qui prévoit que le Roi détermine les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil provincial peut créer une régie provinciale autonome. En l'espèce, ce sont également les régions qui sont responsables du contrôle et il est illogique que le Roi détermine encore les activités visées. D'ailleurs à quoi peuvent bien servir les dispositions d'un arrêté royal,

ten aanzien van de burgers, die inzage wensen te nemen van deze documenten. Er moet inderdaad gestreefd worden naar eenvormige regelen voor het budgettair en het financieel beheer, die zowel van toepassing zijn op de provincies, als op de gemeenten en de OCMW's. Zoniet stelt men ter attentie van de betrokken mandatarissen en aan de burgers overdreven eisen om zich, zonder dat daarvoor inhoudelijke redenen kunnen worden aangevoerd, vertrouwd te maken met verschillende regelingen.

Op dit ogenblik worden de begrotingsregels en de regels voor het financieel beheer voor de OCMW's reeds vastgesteld door de gemeenschappen, die volledig bevoegd zijn voor deze materie en hierop ook zelf toezicht uitoefenen (decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 december 1997, artikel 12 tot vervanging van de bepalingen van artikel 87 van de OCMW-wet: «de Vlaamse regering stelt de nadere voorschriften vast inzake het budgettair en financieel beheer van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn); over de begrotingen en de meerjarenplannen wordt overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de gemeente in het overlegcomité en deze wordt ook voorgelegd aan de gemeenteraad zodat van de gemeenteraadsleden wordt vereist dat zij ook kennis hebben van een regeling die zij niet toepassen in de gemeente zelf;

Thans dreigt ook nog het probleem te rijzen dat de begrotingsregels voor de provincie nogmaals verschillend zullen zijn ter attentie van die voor de gemeenten en alleszins ten aanzien van die voor de OCMW's.

Het zou bijgevolg een vooruitgang betekenen indien voor de provincies, de gemeenten en de OCMW's een uniforme regeling zou gelden en indien deze regeling zou worden vastgesteld op deelstatelijk niveau, waar ook het toezicht wordt uitgeoefend. In afwachting dat dit reëel mogelijk wordt gemaakt, dringt een regeling zich op waarbij hierover tussen de betrokken regeringen duidelijke afspraken worden gemaakt of hierover een samenwerkingsakkoord zou worden afgesloten. Beter ware het natuurlijk nog dat artikel 6, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat nu reeds bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor de algemene financiering van de provincies en de gemeenten zou worden aangevuld met een bepaling die inhoudt dat de gewesten ook de budgetregels en de regels voor het financieel beheer kunnen vaststellen voor deze besturen.

Hierbij aansluitend kan ook gewezen worden op het bepaalde in artikel 114quinquies van de provinciewet dat de Koning de activiteiten van commerciële of industriële aard bepaalt waarvoor de provincieraad een autonoom provinciebedrijf kan oprichten. Ook hier komt de toezichtsbevoegdheid toe aan de gewesten en is het evenmin nog logisch dat de Koning de hierbedoelde activiteiten nader bepaalt. Wat baten trouwens de bepalingen van een koninklijk besluit als

lorsque l'autorité de contrôle les interprètent autrement?

### 3.3. Dispositions de la loi provinciale qui sont définitivement incompatibles avec la réforme institutionnelle

L'on peut se contenter à cet égard d'établir une liste d'articles de la loi provinciale qui ne sont plus conformes ni à la lettre ni à l'esprit de la législation en matière de réformes institutionnelles.

- l'article 76 de la loi provinciale: s'il n'y a pas unanimité sur l'exécution d'ouvrages d'entretien ou de réparation concernant plusieurs provinces d'une même région, le gouvernement régional (et non le Roi) est appelé à trancher la question;

- article 78 de la loi provinciale: le classement des routes est réglé par le gouvernement régional;

- article 79 de la loi provinciale: les recours de la décision du conseil provincial sur la part de la dépense afférente à l'exécution de travaux qui intéressent plusieurs communes doivent être formés devant le gouvernement régional, si ces communes font partie de la même région.

### 3.4. Dispositions obscures dans la loi provinciale

- La circulaire ministérielle du 28 octobre 1998 (*Moniteur belge* du 4 novembre 1998) signale que l'article 104 de la loi provinciale ne prévoit plus que, lorsque la députation permanente siège en qualité d'autorité administrative, les propositions sont rejetées en cas de parité des voix. Rien n'a changé en l'occurrence par rapport à la situation antérieure et on renvoie au principe général régissant la matière. On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'inscrire expressément ce principe à l'article 104 de la loi provinciale.

- Une clarification s'impose en ce qui concerne l'article 84 de la loi provinciale. Quelles sont ces autorités administratives «subordonnées» qui doivent fournir des renseignements au conseil? Cette disposition est d'ailleurs source de confusion si on la lit conjointement avec l'article 110 de la loi provinciale.

- Est-il encore nécessaire de maintenir la disposition discriminatoire de l'article 69, 1<sup>o</sup>, de la loi provinciale? Il y a lieu de porter au budget de la province les loyers et certains frais afférents aux locaux des tribunaux «lorsque l'État n'est pas lui-même propriétaire ou locataire de ces locaux».

Pour des problèmes évoqués dans ce chapitre, on se rapportera à la proposition de loi Van Gheluwe modifiant la loi provinciale, déposée à la Chambre des représentants le 20 janvier 1999.

de toezichthoudende overheid er een andere mening op nahoudt?

### 3.3. Bepalingen in de provinciewet die niet meer in overeenstemming te brengen zijn met de staatshervorming

Het moge volstaan een opsomming te geven van enkele artikelen uit de provinciewet, die niet meer in overeenstemming zijn met de letter of met de geest van de wetgeving op de hervorming der instellingen:

- artikel 76 van de provinciewet: indien er onenigheid bestaat over de uitvoering van werken van onderhoud of van herstelling waarbij verscheidene provincies uit hetzelfde gewest zijn betrokken moet de gewestregering (in plaats van de Koning) zich hierover uitspreken;

- artikel 78 van de provinciewet: over de indeling van de wegen wordt beslist door de gewestregering;

- artikel 79 van de provinciewet: het beroep tegen de beslissing van de provincieraad over het aandeel in de kosten van werken, waarbij verscheidene gemeenten zijn betrokken, moet indien deze gemeenten tot hetzelfde gewest behoren bij de gewestregering worden ingesteld.

### 3.4. Onduidelijke bepalingen in de provinciewet

- In de ministeriële omzendbrief van 28 oktober 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 4 november 1998) wordt opgemerkt dat artikel 104 van de provinciewet niet meer bepaalt dat, wanneer de bestendige deputatie zetelt als administratieve overheid, voorstellen bij staking van stemmen worden verworpen. Op dit gebied is niets gewijzigd ten aanzien van de vroegere situatie en er wordt verwezen naar het algemene principe dat deze aangelegenheid regelt. De vraag kan wel worden gesteld of het niet beter is dit uitdrukkelijk in te schrijven in artikel 104 van de provinciewet.

- Verduidelijking is nodig ten aanzien van artikel 84 van de provinciewet. Welke «ondergeschikte» bestuursoverheden zijn bedoeld die aan de raad inlichtingen dienen te verstrekken? Deze bepaling leidt trouwens tot verwarring wanneer zij samengelezen wordt met artikel 110 van de provinciewet.

- Is het nog nodig de discriminerende bepaling te behouden in artikel 69, 1<sup>o</sup>, van de provinciewet? Op de begroting van de provincie moeten de huurgelden en sommige kosten worden ingeschreven betreffende de lokalen van de rechtbanken «wanneer de staat zelf geen eigenaar of huurder is van die lokalen».

We wijzen in verband met een aantal in dit hoofdstuk aangehaalde problemen naar het wetsvoorstel Van Gheluwe tot wijziging van de provinciewet, ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers op 20 januari 1999.

## CHAPITRE 3

**Interférences générales au niveau des compétences et points de vues sur les provinces en Flandre et en Wallonie****1. Interférences générales en matière de compétences**

La commission a posé la question de savoir s'il y a, en matière de compétences, des conflits qui seraient de nature à entraver l'organisation et le fonctionnement des provinces ou dont ces dernières subissent les inconvénients.

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons déjà abordé une série de points liés aux compétences dans le domaine de l'organisation des provinces. Ces difficultés trouvent leur origine dans la loi provinciale ou sont liées à la problématique constitutionnelle. Citons à titre d'exemple la compétence fédérale en matière de fixation des règles comptables et la responsabilité régionale en matière de financement général, la tension entre les compétences fédérales touchant au fonctionnement des organes provinciaux et l'exercice de la tutelle par les entités fédérées.

Nous avons aussi déjà mis en exergue le rôle du gouverneur et les tensions inhérentes à cette fonction, qui résultent du fait que le gouverneur reçoit ses instructions de deux autorités différentes. La réforme de la police promet d'être un test intéressant en la matière. Les problèmes relatifs à la réglementation du statut des mandataires communaux constituent également des sources potentielles de conflits dans le chef du gouverneur, en raison d'interprétations contradictoires données par le ministre fédéral de l'Intérieur et les ministres régionaux des Affaires intérieures.

L'on a aussi déjà évoqué le fait que la députation permanente remplit toujours une série de missions pour le compte de l'autorité fédérale. Dans ce contexte, un manque de parallélisme dans la perception du rôle des administrations provinciales par le fédéral, d'une part, et par les communautés et les régions, d'autre part, risque également de poser des problèmes. Il se peut que des conflits politiques de fond naissent sur ces dossiers, même si nous avons l'impression qu'en ce qui concerne les dossiers de « pouvoir associé » dans lesquels la députation permanente intervient, ces conflits se limitent à quelques points mineurs, qui pourraient d'ailleurs être gommés par la réglementation régionale dans un certain nombre de cas. Ces éléments résiduels se situent plutôt au niveau d'aspects secondaires en matière de gestion des eaux et de communications.

Les interférences entre les compétences fédérales et celles des entités fédérées dans les divers domaines

## HOOFDSTUK 3

**Algemene bevoegdheidsinterferenties en standpunten ten opzichte van de provincies in Vlaanderen en Wallonië****1. Algemene bevoegdheidsinterferenties**

De Commissie stelde de vraag of er conflicten zijn op het vlak van de bevoegdheden waardoor de provinciale organisatie en werking wordt gehinderd of daarvan de nadelen ondervindt.

In vorige hoofdstukken kwam reeds een aantal punten aan bod die te maken hebben met bevoegdheden op het vlak van de organisatie van de provincies. Deze knelpunten zitten vervat in de provinciewet of hebben te maken met de constitutionele problematiek. We vermelden bijvoorbeeld de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van boekhoudkundige regels en de regionale verantwoordelijkheid voor de algemene financiering, de spanning tussen federale bevoegdheden voor aspecten van de werking van de provinciale organen en de uitoefening van het toezicht door de deelstaten.

We wezen ook al op de rol van de gouverneur en de spanningen die in deze functie vervat zitten omdat de gouverneur van twee overheden instructies krijgt. De politie-hervorming kondigt zich hier als een interessante test aan. Problemen in verband met de regeling van het statuut van de gemeentelijke mandatarissen bieden ook potentieel gelegenheden tot conflicten in hoofde van de gouverneur omwille van tegenstrijdige interpretaties van de federale en van de gewestelijke minister van Binnenlandse Zaken of Binnenlandse Aangelegenheden.

Hierboven werd ook al aangegeven dat de bestendige deputatie nog steeds een aantal opdrachten vervult voor de federale overheid. In dit geval kan een gebrek aan gelijklopende logica over de wijze waarop de provinciebesturen worden ingeschakeld, door hetzij de federale overheid, hetzij gemeenschappen of gewesten, evenzeer tot problemen leiden. Het is mogelijk dat rond deze dossiers ook inhoudelijke beleidsconflicten ontstaan, al hebben wij de indruk dat dit, wat de medebewindsdossiers ten aanzien van de bestendige deputaties betreft, beperkt is tot nog slechts enkele mogelijke kleinere punten die in een aantal gevallen trouwens door regionale regelgeving kunnen worden weggewerkt. Deze restanten situeren zich eerder nog op het vlak van secundaire aspecten inzake waterbeheer en verkeer.

De bevoegdheidsinterferenties tussen federale en deelstaatoverheden op de verschillende beleidsdomei-

politiques, telles qu'elles sont ressenties par les administrations provinciales, varient dans la mesure où les provinces se voient attribuer certaines tâches par les communautés et les régions. C'est dans cette perspective que, sous l'angle du fonctionnement des administrations provinciales, des tensions peuvent se produire avec les compétences fédérales. Vu le délai qui nous était imparti, il n'a pas été possible d'entreprendre cette analyse.

Des interférences entre les compétences fédérales et celles des communautés et des régions se produisent sur de nombreux terrains politiques. Quiconque prend une initiative ou se voit attribuer des tâches, qu'il s'agisse d'acteurs privés ou d'administrations décentralisées, ressent ces interférences. Cela vaut donc certainement pour les communes et les provinces, qui peuvent également prendre des initiatives dans la sphère d'intérêts qui est la leur. Il serait vain, toutefois, de les recenser, vu qu'il s'agit d'un problème qui ne se pose pas spécifiquement aux provinces mais qui touche tout autant les communes. Quant à savoir si problème il y a et quelle est son ampleur, cela dépend aussi dans une large mesure de la question de savoir si les provinces sont encore autorisées par les communautés et les régions à prendre des initiatives; cela dépend de la nature et de l'intensité de l'initiative provinciale et du nombre de provinces impliquées. Il est en effet caractéristique de constater que le profil de l'administration provinciale diffère sensiblement d'une province à l'autre, de telle sorte que la pertinence d'analyses générales ne saurait être que limitée. On peut naturellement se demander également pour chaque interférence si les administrations provinciales doivent effectivement élever une mission déterminée au rang de tâche essentielle de la province et quel contenu il y a lieu de donner à ces tâches à la lumière de l'organisation administrative des communautés et des régions.

Donnons quelques exemples.

Les administrations provinciales développent, de leur propre initiative, des actions dans le domaine de la promotion des exportations, qui comprennent des contacts à l'étranger, des missions avec des entreprises, la participation à des foires commerciales, une information aux entreprises, un soutien aux entreprises exportatrices. Sur ce terrain, les administrations provinciales ressentent les effets des compétences concurrentes de l'État et des Régions, qui se concrétisent dans le cadre des relations avec les services régionaux et fédéraux chargés de la promotion des exportations.

Nombre d'administrations provinciales ont développé, dans le passé, des initiatives visant à soutenir des cultures agricoles spécifiques sur leur territoire. Souvent, ces initiatives ont conduit à la création d'instituts provinciaux d'agriculture qui sont chargés

de promouvoir ces cultures. Les administrations provinciales, telles qu'elles sont ressenties par les administrations provinciales, varient dans la mesure où les provinces se voient attribuer certaines tâches par les communautés et les régions. C'est dans cette perspective que, sous l'angle du fonctionnement des administrations provinciales, des tensions peuvent se produire avec les compétences fédérales. Vu le délai qui nous était imparti, il n'a pas été possible d'entreprendre cette analyse.

Op vele beleidsterreinen zijn er interferenties tussen de federale bevoegdheden en deze van de gewesten en gemeenschappen. Elkeen die initiatief ontwikkelt of taken toegewezen krijgt, hetzij private actoren, hetzij gedecentraliseerde besturen, ondervindt deze interferenties. Dat geldt dus zeker voor gemeenten en provincies die ook vanuit hun eigen belangensfeer eigen initiatief kunnen nemen. Het heeft evenwel weinig zin hiervan overzichten te geven omdat dit niet specifiek een provinciaal probleem is, maar evenzeer de gemeenten raakt. Of en hoe groot het probleem is, hangt bovendien in belangrijke mate af van de vraag of de provincies nog door de gemeenschappen of gewesten gerechtigd zijn initiatief te ontwikkelen, het hangt af van de aard en de intensiteit van het initiatief dat de provincies ontwikkelen en van het aantal provincies dat betrokken is. Het is immers evenzeer kenmerkend dat de profielen van de provinciebesturen gevoelig verschillen zodat algemene analyses slechts een beperkte relevantie hebben. Bij elke interferentie kan natuurlijk ook de vraag worden gesteld of de provinciebesturen van een bepaalde opdracht wel een provinciale kerntaak moeten maken en welke inhoud deze taken eventueel moeten krijgen in het licht van de bestuursorganisatie van gemeenschappen en gewesten.

We geven enkele voorbeelden.

Op eigen initiatief ontwikkelen de provinciebesturen acties op het vlak van de exportbevordering. Dat behelst contacten in het buitenland, missies met bedrijven, deelname aan beurzen, informatieverstrekking aan bedrijven, ondersteuning van exporterende bedrijven. Op dit terrein ervaren de provinciebesturen de gevolgen inzake de concurrerende bevoegdheden van de Staat en de gewesten, geconcretiseerd in de relaties met de gewestelijke en met de federale diensten voor exportbevordering.

Vele provinciebesturen hebben in het verleden initiatieven ontwikkeld ter ondersteuning van specifieke landbouwteelten in hun werkgebied. Vaak heeft dat geleid tot de oprichting van provinciale landbouwinstellingen die onderzoek, advies en ondersteuning voor

de faire de la recherche, de conseiller et d'assister les agriculteurs. Sur ce terrain, lesdits instituts sont confrontés à la répartition des compétences dans le domaine de l'agriculture entre les régions et l'État, par exemple en matière de lutte contre les maladies, de répartition des fonds affectés à la recherche, de la formation et de l'encadrement des agriculteurs. L'encadrement des agriculteurs, par exemple, relève en partie du régional et en partie du fédéral, la partie fédérale concernant la comptabilité professionnelle, les avis en matière de gestion d'entreprise, l'aide inter-entreprises.

Les administrations provinciales sont chargées par la Communauté flamande d'organiser la prévention sanitaire. Pour une série d'aspects partiels, comme par exemple la prévention en matière de toxicomanie, le pouvoir fédéral agit également en lançant des programmes et en prenant certaines mesures. C'est ainsi que le ministre de l'Intérieur a chargé le gouverneur de créer des plates-formes de prévention et de les présider.

Dans un certain nombre de cas, les administrations provinciales, du moins du côté flamand, se voient confier des missions de coordination. Tel est par exemple le cas pour l'élaboration de programmes européens, pour des tâches de planification en matière de communications, d'environnement, etc. Il va de soi que, par exemple, la coordination et l'harmonisation dans les secteurs de la protection de l'environnement et des communications sont à la lisière des compétences régionales et des compétences fédérales.

### *Conclusion*

Nous répétons que l'on peut se demander à propos de chaque exemple si les tâches ou parties de tâches en question doivent relever des missions provinciales. C'est une question qui dépasse la mission de la Commission.

Nous avons globalement l'impression que ce genre d'interférences entre les compétences sont plutôt limitées. Des contacts avec les associations respectives des provinces semblent le confirmer.

Il est clair qu'à la suite de la réforme de l'État, la majorité des tâches que les organes politiques des administrations provinciales développent de leur propre initiative et accomplissent font surtout d'eux des acteurs administratifs agissant pour les communautés et les régions. Les problèmes de compétence soulèvent tout d'abord la question de savoir comment les tâches doivent être réparties au sein des entités fédérées. C'est également un problème qui dépasse de loin la portée de la question de la commission.

landbouwers leveren. Op dit terrein hebben deze instituten te maken met de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de landbouw tussen de gewesten en de staat, bijvoorbeeld inzake bestrijding van ziekten, verdeling van onderzoeksgelden, vorming en begeleiding van landbouwers. De begeleiding van landbouwers bijvoorbeeld is deels regionaal, deels federaal geregeld, voor dat laatste inzake bedrijfsboekhouding, adviezen inzake bedrijfsleiding, onderlinge bedrijfhulp.

De provinciebesturen worden door de Vlaamse Gemeenschap ingeschakeld om de gezondheidspreventie te organiseren. Voor een aantal deelaspecten, bijvoorbeeld inzake drugspreventie, treedt ook de federale overheid op met bepaalde programma's en maatregelen. Zo werd door de minister van Binnenlandse Zaken aan de gouverneur opdracht gegeven om preventieplatformen op te richten en voor te zitten.

In een aantal gevallen krijgen de provinciebesturen, althans aan Vlaamse zijde, opdrachten die in de coördinerende sfeer liggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het uitwerken van Europese programma's, voor planningstaken op het vlak van verkeer, milieuzorg, ... Het spreekt voor zich dat bijvoorbeeld coördinatie en afstemming op het vlak van milieuzorg en verkeer op de wip zit tussen regionale en federale bevoegdheden.

### *Besluit*

We herhalen dat elk voorbeeld telkens ook tot de vraag kan leiden of de betrokken taken of taakaspecten wel tot de provinciale opdrachten moeten horen. Dat is een vraag die verder reikt dan de opdracht vanwege de Commissie.

We hebben in het algemeen de indruk dat dit type van bevoegdheidsinterferenties eerder beperkt is. Contacten met de respectieve verenigingen van provincies lijken dat te bevestigen.

Als gevolg van de staatshervorming is het duidelijk dat het gros van de taken die de politieke organen van de provinciebesturen vervullen en die zij vanuit eigen initiatief ontwikkelen, hen in hoofdzaak tot een bestuurlijke actor maken voor de gemeenschappen en gewesten. Bevoegdheidsproblematieken leiden op de eerste plaats naar de vraag hoe taken verdeeld moeten worden binnen de deelstaten. Ook dat is een problematiek die de vraagstelling van de Commissie ruim overstijgt.

Il est clair, à nos yeux, que les principaux problèmes concernent la répartition actuelle des compétences dans le domaine de l'organisation provinciale, plutôt que les interférences entre le contenu des compétences sur le terrain. Pour résoudre ces problèmes, il faudrait répartir de manière plus précise les aspects structurels et organisationnels du fonctionnement des administrations provinciales.

## **2. Les visions au niveau des entités fédérées**

Dans cette partie, nous nous contentons de donner un aperçu concis des avis et des faits pour ce qui est des administrations provinciales de Flandre et de Wallonie à partir de 1992, l'année où l'on a prévu dans l'accord de la Saint-Michel que l'on régionaliserait la loi provinciale. Nous faisons tout d'abord mention d'une série de constatations générales (A), puis, nous abordons brièvement les éléments significatifs pour la Flandre et la Wallonie (points B et C). Pour des raisons qui sont exposées au point A, l'aperçu relatif à la Wallonie (point C) est limité.

### *A. Constatations générales et différences entre la Flandre et la Wallonie*

Les réformes successives de la loi provinciale et les dispositions relatives aux organes provinciaux qui ont été inscrites dans les accords sur les réformes de l'État ont été inspirées d'une manière générale pour des raisons pragmatiques et ne se sont jamais accompagnées de grands débats sur le rôle de la fonction des organes provinciaux. Tous les commentateurs l'admettent. C'est une discussion qui s'est toujours située en marge d'autres débats. L'on a toutefois constaté une modification dans l'attitude de base, du moins dans le milieu politique fédéral. Alors que, dans les années 70, l'on a encore élaboré des plans qui auraient eu de grandes conséquences pour les administrations provinciales, l'on s'est surtout intéressé, au cours de la période 80-90, à la modernisation pragmatique de l'organisation provinciale et l'on a accepté l'idée que le grand débat sur les administrations provinciales, était sinon dépassé, en tout cas stérile. Dans l'introduction et dans le chapitre premier, nous avons toutefois signalé que ce débat sera tôt ou tard à l'ordre du jour, en tout cas en ce qui concerne la position de la province dans la Constitution fédérale. C'est notamment l'attitude des États fédérés qui déterminera si ce sera un grand débat au niveau fédéral ou si se sera un débat dont le centre de gravité se situe au niveau régional. Nous n'excluons pas qu'en raison de l'absence de consensus entre la Flandre et la Wallonie, la régionalisation totale de l'ensemble des aspects regardant les organes provinciaux soit la seule solution possible et pragmatique.

Entre-temps, les cycles successifs de réforme de l'État ont entraîné des transferts de compétences

Eerder dan op het terrein van inhoudelijke bevoegdheidsinterferenties, is het voor ons duidelijk dat de voornaamste problemen te maken hebben met de huidige bevoegdheidsverdeling op het vlak van de provinciale organisatie. Deze vergen op de eerste plaats uitklaring van de bevoegdheidsverdeling van de structurele en organisatorische aspecten van de werking van de provinciebesturen.

## **2. De visies op deelstaatniveau**

We beperken ons in dit onderdeel tot een beknopte weergave van opvattingen en feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de provinciebesturen in Vlaanderen en Wallonië vanaf 1992, het moment waarop in het Sint-Michielsakkoord werd vastgelegd dat de regionalisering van de provinciewet zou worden uitgevoerd. We geven eerst enkele algemene vaststellingen (A) en gaan vervolgens kort in op relevante onderdelen voor Vlaanderen en voor Wallonië (punten B en C). Om redenen die in punt A worden uitgelegd, is het overzicht voor Wallonië (punt C) beperkt.

### *A. Algemene vaststellingen en verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië*

De opeenvolgende hervormingen van de provinciewet en de bepalingen die inzake de provinciebesturen werden opgenomen in de akkoorden over de staats-hervormingen, zijn overwegend pragmatisch geïnspireerd en gingen nooit gepaard met grote debatten over de rol en de functie van de provinciebesturen. Daarover zijn alle commentatoren het eens. Het ging steeds om een discussie in de marge van andere debatten. Er tekende zich evenwel geleidelijk een wijziging van de basishouding af, tenminste op het niveau van het federale politieke milieu. Waar in de jaren 70 nog plannen werden gemaakt met ingrijpende gevolgen voor de provinciebesturen, is de basishouding in de periode 80-90 vooral gericht op pragmatische modernisering van de provinciale organisatie en op de aanname dat het «grote» debat over de provinciebesturen zo al niet voorbij dan toch al bij al weinig vruchtbaar is. In de inleiding en in hoofdstuk 1 hebben we evenwel aangegeven dat dit debat, tenminste voor wat de positie van de provincie betreft in de federale grondwet, vroeg of laat toch aan de orde zal zijn. Of dit nog een «groot» debat wordt op het federale niveau dan wel dat het zwaartepunt zich op regionaal niveau zal ontwikkelen, zal mede afhangen van de houding van de deelstaten. We sluiten niet uit dat bij gebrek aan consensus tussen Vlaanderen en Wallonië de volledige regionalisering van alle aspecten die met de provinciebesturen te maken hebben nog de enige haalbare en pragmatische oplossing zal zijn.

Ondertussen hebben de opeenvolgende rondes van de staats-hervorming geleid tot omvangrijke bevoegd-



importants, si bien que, pour une grande partie de leurs actions, les administrations provinciales relèvent non pas des autorités fédérales, mais simplement des régions et des communautés, même s'il y a encore des chevauchements, comme on l'a montré dans la première partie du présent chapitre. En tout cas, l'on peut affirmer sans exagérer que 80 à 90 % des actions développées au niveau provincial font plutôt des administrations provinciales des acteurs de l'appareil administratif au niveau régional (au niveau tant politique qu'administratif).

Une première comparaison entre la Flandre et la Wallonie, fait ressortir quelques éléments frappants.

Du côté flamand, l'on a discuté à plusieurs reprises, depuis 1993, des organes provinciaux. Nous donnons un aperçu du contenu des discussions. Si, pour prendre la mesure du débat public politique sur les organes provinciaux, nous nous basons sur le nombre de documents, de débats aux parlements régionaux, des points de vue des partis et des associations concernées, alors, force est de constater selon nous, qu'en Flandre, il y a un débat, alors qu'en Wallonie, les choses sont beaucoup moins manifestes.

L'ensemble des rapports, des points de vue et des notes produits en Flandre a déjà fourni un modèle de discussion sur les missions, la répartition des missions, la relation entre les organes provinciaux, les organes communaux et les autorités flamandes et sur la relation entre le gouverneur et les organes politiques provinciaux. L'on a développé une certaine base de discussion, bien que, même en Flandre, les discussions ne soient pas continues et que tous les aspects ne soient pas documentés ni examinés avec le même soin, loin s'en faut. L'observateur objectif doit toutefois bien constater que cette base de discussion n'est pas très développée en Wallonie. C'est ce qu'indiquent aussi les différences que l'on note en ce qui concerne les documents et les publications de l'association des provinces. L'association des provinces flamandes se profile, développe des actions de marketing pour faire connaître les initiatives des administrations provinciales, défend des points de vue et fait activement œuvre de groupe de pression<sup>(1)</sup>. Nous n'affirmons certainement pas que rien de tel ne se fait du côté wallon, mais l'on ne saurait nier que les choses se font

heidsoverdrachten zodat de provinciebesturen, voor veel van hun provinciale acties, vaak alleen nog te maken hebben met de gewesten en gemeenschappen en niet met de federale overheid, al blijven er enige overlappingsen, zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk werd aangetoond. In elk geval kan zonder overdrijven gesteld worden dat 80 tot 90 % van de provinciale acties van de provinciebesturen eerder een actor maakt van het bestuurlijke apparaat op regionaal niveau (zowel politiek als administratief).

In een eerste vergelijking tussen Vlaanderen en Wallonië vallen een aantal zaken op.

Aan Vlaamse zijde is sedert 1993 herhaaldelijk over de provinciebesturen gediscussieerd. We overlopen de inhoud daarvan verder. Indien we het aantal documenten, debatten in de regionale parlementen, standpunten van partijen en van betrokken verenigingen als graadmeter nemen van «publiek politiek debat» over de provinciebesturen, dan lijdt het volgens ons geen twijfel dat in Vlaanderen toch van een beperkt debat sprake is, terwijl dezelfde graadmeters erop wijzen dat dat in Wallonië veel minder uitgesproken het geval is geweest.

Het geheel van rapporten, standpunten en nota's in Vlaanderen heeft alvast tot een discussiepatroon geleid over taken, taakverdeling, verhouding van de provinciebesturen tot gemeentebesturen en de Vlaamse overheid, relatie tussen gouverneur en provinciale politieke organen. Er is een zekere discussiebasis ontstaan, zij het dat dit ook in Vlaanderen niet continu is en dat lang niet alle aspecten goed zijn gedocumenteerd en bestudeerd. Een objectief waarnemer kan echter niet anders dan vaststellen dat deze discussiebasis in Wallonië eerder zwak is ontwikkeld. Dat blijkt ook uit de verschillen op het vlak van de documenten en publicaties van de Verenigingen van Provincies. De Vereniging van Vlaamse Provincies profileert zich, ontwikkelt marketingacties om de initiatieven van de provinciebesturen bekend te maken, komt met standpunten en is een actieve lobbyist<sup>(1)</sup>. We beweren zeker niet dat dit aan Waalse zijde allemaal niet gebeurt, maar verschillen in intensiteit en omvang zijn niet te ontkennen. Ze vormen een bijkomende indicator: men mag verwachten dat dergelijke belangenverenigingen zich

(1) Nous faisons référence à l'étude que la VVP a fait exécuter sur les provinces: De Rynck F. et R. Maes, *Provincies in Vlaanderen. Kwaliteitszorg in het management van het binnenlands bestuur*, Leuven, 1996. Nous faisons référence aux publications de la VVP, en particulier aux rapports annuels «*Vlaamse provincies: verslag uit het bestuurlijk middenveld*», dans lesquels l'on donne un aperçu des initiatives provinciales intéressantes. Nous faisons référence au magazine «*De provincie*», qui aborde régulièrement des points de discussions relatifs aux provinces. Enfin, l'on peut faire référence au mémorandum et aux points de vue que la VVP a fait publier régulièrement.

(1) We verwijzen naar de studie de VVP liet uitvoeren over de provincies: De Rynck, F. en R. Maes, *Provincies in Vlaanderen. Kwaliteitszorg in het management van het binnenlands bestuur*, Leuven, 1996. We verwijzen naar de publicaties van de VVP in het bijzonder de jaarverslagen «*Vlaamse provincies: verslag uit het bestuurlijk middenveld*» waarin een overzicht wordt gegeven van interessante provinciale initiatieven. We verwijzen naar het tijdschrift «*De Provincie*» waarin zeer geregeld wordt ingegaan op discussiepunten over de provincies. Tot slot kan verwezen worden naar memoranda en standpunten die de VVP geregeld heeft gepubliceerd.

avec des intensités différentes et qu'on leur donne des dimensions ici et là. Ces différences constituent un indicateur supplémentaire: L'on peut s'attarder à ce que ces groupements d'intérêts se développent plus activement à la faveur de l'activation du débat public au sein de l'entité fédérée. La différence entre la Flandre et la Wallonie est marquante.

Nous n'avons pas pu analyser les choses de manière à pouvoir tirer des conclusions à propos desdites différences, et il est dangereux de formuler des hypothèses à cet égard. Il n'y a probablement pas d'explication unique, et, sans doute, plusieurs éléments s'influencent-ils mutuellement. Nous tenterons prudemment de décrire quelques aspects de cette situation.

En général, l'on discute davantage de la régionalisation de la loi communale et provinciale au sein du monde politique flamand, et ce, au niveau tant du gouvernement que du Parlement et des partis politiques. Des études y ont été consacrées et des propositions y relatives ont été adoptées par le Parlement flamand, encore très récemment (voir ci-dessous). En Wallonie, la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale n'est plus vraiment un thème politique mobilisateur. Il est normal que, dans ces conditions, la Flandre s'intéresse davantage à la position future des administrations provinciales, tout comme à l'organisation future des administrations communales(1): la Flandre anticipe sur les compétences futures. Ce n'est pas le cas, selon nous, du côté wallon.

Peut-être la position de la province diffère-t-elle selon qu'elle est située dans une zone plutôt rurale ou dans une zone assez urbanisée comme la Flandre. L'on peut s'attendre à ce que la participation joue également un rôle, même au niveau provincial, et peut-être aussi la culture politique générale. À cet égard, la Flandre subit sans doute davantage l'influence des sujets de discussion et des visions administratives qui prévalent aux Pays-Bas que la Wallonie où cette influence est beaucoup moins sensible, voire nulle. Vu de Flandre, les débats administratifs qui ont lieu en Wallonie semblent s'inscrire plutôt dans le cadre des traditions françaises en matière de droit administratif. Il se pourrait que, dans le cadre de cette culture politique, la Flandre accorde plus d'attention au management public et que l'on se préoccupe davantage, grâce à cela, des tâches et de la répartition des tâches entre les niveaux administratifs. Mais ce n'est qu'une hypothèse.

(1) Le ministre flamand des Affaires intérieures a lancé, en 1998, deux nouveaux projets d'étude: le premier consacré à un projet de nouveau décret communal, le deuxième à l'opérationnalisation du pouvoir administratif des communes.

actiever ontplooiën naarmate het publieke debat in de deelstaat zelf ook actiever verloopt. Het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië is markant.

We hebben geen onderzoek kunnen doen dat het ons mogelijk maakt om over deze verschillen tot besluiten te komen en hypothesen in dit verband zijn ook gevaarlijk. Allicht is er ook niet één verklaring, maar zijn er verscheidene elementen die op elkaar inwerken. We beschrijven, met alle voorzichtigheid, enkele aspecten.

In het algemeen is de discussie over de regionalisering van de gemeente- en provinciewet prominenter aanwezig in het Vlaamse politieke milieu, zowel op regeringsniveau als in het parlement en bij de politieke partijen. Daarover werd studiewerk verricht en werden in het Vlaams parlement, zeer recent nog, voorstellen aangenomen (zie hieronder). In Wallonië is de regionalisering van de gemeente- en provinciewet nauwelijks een politiek thema. Het is normaal dat in dit klimaat in Vlaanderen dan ook meer aandacht gaat naar de toekomstige positie van de provinciebesturen, net zoals dat het geval is voor de toekomstige organisatie van de gemeentebesturen(1): in Vlaanderen neemt men een voorschot op de toekomstige bevoegdheden. In Wallonië lijkt ons dat niet het geval te zijn.

Misschien is de positie van de provincie in een meer landelijk gebied anders dan in het meer verstedelijkte Vlaanderen. Men mag ook verwachten dat de partijpolitieke situatie meespeelt, ook op provinciaal niveau, en misschien ook de algemene politieke cultuur. Wellicht wordt Vlaanderen in dat laatste kader ook meer beïnvloed door de discussietermen en de bestuurskundige visies die in Nederland dominant zijn en werkt deze invloed veel minder of niet door in Wallonië. Vanuit Vlaanderen bekeken ontstaat soms de indruk dat bestuurlijke debatten in Wallonië eerder ingebed worden in de administratiefrechtelijke Franse tradities. In het kader van die politieke cultuur zou de aandacht voor overheidsmanagement in Vlaanderen sterker kunnen ontwikkeld zijn waardoor ook meer aandacht gaat naar taken en taakverdeling tussen bestuursniveaus. Meer dan een hypothese is dat echter niet.

(1) De Vlaamse minister voor Binnenlandse Aangelegenheden heeft in 1998 twee nieuwe studieprojecten gelanceerd: het eerste over een ontwerp voor nieuw gemeentedecreet, het tweede over de operationalisering van bestuurskracht van gemeenten;

L'on constate également, de manière générale, que la confrontation des points de vue concernant les administrations provinciales engendrent des tiraillements au sein même de l'ensemble des partis politiques, tant au nord qu'au sud du pays. Mais elle ne les divise pas entre eux, étant donné que les divergences de vue traversent les divers partis. L'on constate, dans la pratique, que la plupart des points de vue que les partis politiques défendent officiellement, lorsqu'ils se sont penchés sur la question et qu'ils ont un avis concret, ne font pas vraiment l'unanimité au niveau interne. Il est normal que des thèmes qui provoquent des dissensions au sein des partis politiques ne soient pas portés aussi ouvertement sur la place publique que ceux qui permettent aux partis de se positionner les uns par rapport aux autres. Il s'agit en outre, en l'espèce, d'un thème plutôt abstrait et relevant de la technique administrative. Il s'agit plutôt d'instruments de politique que de contenus politiques proprement dits. Ces derniers soulèvent davantage de passion politique que la question de savoir comment aborder tout cela sur le plan administratif, y compris celui de la répartition des tâches.

L'existence d'un débat et d'une discussion en Flandre a également eu des effets salutaires au niveau des administrations provinciales elles-mêmes. Il est normal que des administrations que l'on met en question fassent preuve d'un dynamisme accru, qu'elles défendent leur cause et qu'elles essaient de porter remède aux faiblesses internes que le monde extérieur leur impute. C'est pourquoi l'on perçoit en Flandre une véritable tendance au renouveau politique et administratif au niveau provincial: l'on engage la discussion sur les missions et la répartition des tâches et l'on améliore la planification et les notes politiques, l'on étoffe le cadre et, sur le plan interne, l'on améliore la gestion, l'on parvient à faire mieux fonctionner le conseil provincial et ses commissions, l'on répond aux critiques sur le manque de transparence du processus décisionnel en développant la communication, en jouant la carte de l'ouverture et en faisant preuve d'une plus grande rigueur dans les relations avec les asbl créées à l'échelon provincial. Pareils changements sont évidemment toujours pénibles, mais il ne paraît pas que l'on puisse douter de la réalité de ce mouvement de renouveau pour ce qui est de la Flandre. Nous estimons pouvoir affirmer, avec toute la prudence de rigueur, que ce mouvement de renouveau politique et administratif qui émane des administrations provinciales mêmes est plus faible et moins développé en Wallonie.

Les administrations provinciales ont toujours entretenu avec les grandes villes des relations différentes de celles qu'elles entretiennent avec les zones rurales. En Wallonie, c'est surtout à Charleroi que l'on perçoit une certaine tendance à créer des structures fédératives supracommunales. En Flandre aussi, il est question, dans les zones urbaines ainsi que dans les

Een volgende algemene vaststelling is dat de standpunten over de provinciebesturen ook binnen alle politieke partijen, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, tot verdeeldheid leiden. Het is niet zo dat deze discussie de partijen onderling verdeelt, de standpunten lopen doorheen de verschillende politieke partijen. De meeste officiële standpunten van de politieke partijen, voorzover ze op dit punt zijn uitgewerkt en concreet zijn, blijken in de praktijk intern niet zo eensgezind te worden gedragen. Het is normaal dat thema's die tot verdeeldheid leiden binnen de politieke partijen minder op het publieke forum komen dan thema's waarbij de partijen zich ten opzichte van andere partijen kunnen profileren. Het gaat hier bovendien om een eerder abstract thema dat van technisch-bestuurskundige aard is. Het gaat eerder om instrumenten van beleid dan om beleidsinhouden zelf. Dat laatste leidt tot meer politieke passie dan de vraag hoe een ander bestuurlijk moet worden aangepakt, ook op het vlak van de taakverdeling.

Dat in Vlaanderen toch van debat en discussie sprake is, heeft op het niveau van de provinciebesturen zelf ook heilzame effecten gehad. Het is normaal dat besturen die zich bevraagd weten, een verhoogde dynamiek aan de dag leggen, voor hun zaak opkomen en dat zij ook in eigen huis proberen te werken aan de zwakke punten die hen door de buitenwereld worden toegeschreven. We zien daarom in Vlaanderen een zichtbare stroming van politieke en bestuurlijke vernieuwing op provinciaal niveau: men gaat de discussie aan over taken en taakverdeling en werkt aan betere planning en beleidsnota's, men werkt aan de personeelsversterking, intern wordt werk gemaakt van beter management, de provincieraad en zijn commissies functioneren beter, kritiek op ondoorzichtige besluitvorming wordt opgevangen door meer communicatie, meer openheid en een meer strikte verhouding met VZW's die vanuit de provincie werden opgericht. Het gaat hier natuurlijk altijd om moeilijke veranderingsprocessen maar dat ze er zijn, lijkt voor Vlaanderen niet te ontkennen. Met alle voorzichtigheid die vereist is, menen we te mogen stellen dat deze beweging van politieke en bestuurlijke vernieuwing vanuit de provinciebesturen zelf, in Wallonië zwakker en minder ontwikkeld is.

De verhouding tussen grotere steden en provinciebesturen is altijd al anders geweest dan deze tussen landelijke gebieden en provinciebesturen. In Wallonië is vooral in Charleroi een zekere beweging merkbaar naar de oprichting van federatieve bovengemeentelijke structuren. Ook in Vlaanderen is zowel in de stedelijke gebieden zelf als in beleidsdocumenten

documents politiques, de synergies supracommunales spécifiques autour de certaines grandes villes(1). Dans ces zones, une telle structure viendrait logiquement se substituer à l'administration provinciale. La question de la régionalisation complète de la législation en matière d'agglomérations et de fédérations de communes est soulevée à cet égard de part et d'autre de la frontière linguistique. Force est cependant de constater, en ce qui concerne tant la Flandre que la Wallonie, que cette discussion relative aux grandes villes passe, suivant le moment, du devant de la scène à l'arrière-plan ou inversement. Il s'agit généralement d'initiatives temporaires et de propositions émanant d'hommes politiques influents à l'échelon local qui réussissent plutôt à développer une dynamique sur le terrain dans la mesure où ils occupent également une position favorable au niveau de l'entité fédérée. L'on ne peut cependant pas parler d'une dynamique puissante et continue de renouveau administratif au niveau des grandes villes, ni en ce qui concerne la Flandre, ni en ce qui concerne la Wallonie.

### B. Flandre

#### a. Tendances générales dans l'attitude vis-à-vis des organes de la province

Les principales tendances dans l'attitude vis-à-vis des administrations provinciales en Flandre peuvent se résumer comme suit.

Après le climat initialement négatif qui a régné au niveau du gouvernement flamand, comme cela transparaît dans le premier projet *Vlaanderen-Europa 2002* (2), le vent a tourné, notamment sous la pression des administrations provinciales. Le ministre des Affaires intérieures de l'époque, M. Theo Kelchtermans, a d'abord nuancé les choses et a affirmé ensuite expressément que les administrations provinciales avaient des missions supralocales(3). Son

(1) Il fut déjà question d'une administration urbaine dans la note politique «*Stedelijk beleid, naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van steden en de achtergestelde buurten in Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1995-1999*» déposée par M. Leo Peeters, ministre flamand des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement, session 1995-1996. Voir également à ce sujet: *Beleidsbrief. Stedelijk beleid: voor steden en mensen, Beleidsprioriteiten 1997*, doc. 439, 17 octobre 1996.

(2) *Vlaanderen-Europa 2002. Een project van de Vlaamse regering*, Tielt, Lannoo, 1993 (première version).

(3) Le point de vue du ministre de l'époque est détaillé dans Decoster, G., «*Rol en toekomst van de provincies na het St-Michielsakkoord en Vlaanderen-Europa 2002: voorwaarden voor een perspectief*», TBP, 1994.

sprake van geëigende bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden rond grotere steden(1). Voor deze gebieden zou een dergelijke structuur logischerwijze in de plaats komen van het provinciebestuur. De volledige regionalisering van de wetgeving inzake agglomeraties en federaties komt op dit punt dan in de beide landsdelen ter sprake. Zowel voor Vlaanderen als voor Wallonië moet evenwel worden vastgesteld dat deze grootstedelijke discussie nu eens prominent is en dan weer marginaal. Het gaat meestal om tijdelijke initiatieven en voorstellen van invloedrijke lokale politici die er eerder in slagen enige dynamiek te velde te ontwikkelen in de mate zij ook op deelstaatniveau in een gunstige positie zitten. Van een krachtige en continue dynamiek naar grootstedelijke bestuursvernieuwing is er echter geen sprake, noch in Vlaanderen, noch in Wallonie.

### B. Vlaanderen

#### a. Algemene trends inzake de houding ten opzichte van de organen van de provincie

De belangrijkste trends ten aanzien van de provinciebesturen in Vlaanderen, laten zich als volgt samenvatten.

Na een aanvankelijk negatief klimaat op het niveau van de Vlaamse regering, uitgedrukt in het eerste ontwerp van *Vlaanderen-Europa 2002* (2), keerde het tij, mede onder druk van de provinciebesturen. De toenmalige minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Theo Kelchtermans, nuanceerde eerst en stelde later uitdrukkelijk dat provinciebesturen bovenlokale opdrachten hadden(3). Zijn opvolger, Leo Peeters, verklaarde de discussie gesloten en wilde

(1) Een keuze voor stadsgewestelijk bestuur kwam al aan bod in de beleidsbrief «*Stedelijk Beleid, naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van steden en de achtergestelde buurten in Vlaanderen*». Beleidsprioriteiten 1995-1999 ingediend door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, zitting 1995-1996. Verder zie ook nog: *Beleidsbrief. Stedelijk beleid: voor steden en mensen, Beleidsprioriteiten 1997*, stuk 439, 17 oktober 1996

(2) *Vlaanderen-Europa 2002. Een project van de Vlaamse regering*, Tielt, Lannoo, 1993 (eerste versie).

(3) Het standpunt van de toenmalige minister is verwerkt in Decoster, G., «*Rol en toekomst van de provincies na het St-Michielsakkoord en Vlaanderen-Europa 2002: voorwaarden voor een perspectief*», TBP, 1994.

successeur, Leo Peeters, déclara la discussion close, œuvra à une modernisation et à une redéfinition des tâches des administrations provinciales(1). C'est dans cette perspective qu'il faut situer les travaux de la commission chargée de l'organisation administrative (CBO) que le ministre a créée pour dessiner les contours d'une politique administrative flamande intérieure(2).

L'avis de la CBO a suscité de nombreuses réactions qu'elle a regroupées et auxquelles elle a répondu par écrit(3).

Dans ce cadre, l'avis officiel que le collège des secrétaires généraux du ministère de la Communauté flamande a transmis au gouvernement flamand concernant le rapport CBO, constitue un document important. Le collège a souscrit au choix de concentrer la tutelle dans les mains du gouverneur ainsi qu'à l'avis de la CBO relatif au profil des tâches essentielles des administrations provinciales. L'avis du collège n'évoque toutefois pas le rôle du gouverneur en ce qui concerne la coordination des services extérieurs flamands.

Dans l'ensemble, on peut à présent parler d'une attitude prudemment positive, qui ouvre la voie à une approche pragmatique des tâches et de leur répartition. Faire des administrations provinciales un niveau de planification en matière d'aménagement du territoire, pour l'élaboration de plans structurels provinciaux d'aménagement du territoire, peut être considéré comme un tournant important(4). Sur ce point

(1) *Vlaanderen sturen. Lokaal besturen. Samen met lokale partners werken aan een beter Vlaanderen, beleidsbrief Leo Peeters*, ministre des Affaires intérieures, Bruxelles, 1995.

(2) Filip De Rynck, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie bestuurlijke organisatie, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997* et Filip De Rynck, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen (addendum). De reacties op het advies van de Commissie bestuurlijke organisatie*, Bruxelles, 1997, accompagné d'annexes reprenant les réactions *in extenso*.

(3) Voir note au bas de la page 24. La réaction du collège des secrétaires généraux est reproduite dans le rapport de synthèse, *Commissie Bestuurlijke organisatie, Reacties op het rapport van de Commissie bestuurlijke organisatie*, Brussel, Ministère de la Communauté flamande, 1998 (voir *Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Krachtlijnen inzake subsidiariteit, nota van de interdepartementale werkgroep*, Bruxelles, mai 1997).

(4) Décret du 24 juillet 1996 portant la planification spatiale (*Moniteur belge* du 27 juillet 1996).

werken aan modernisering en taakvernieuwing van de provinciebesturen(1). De werkzaamheden van de Commissie Bestuurlijke Organisatie die door de minister werd ingesteld om de contouren te tekenen van een Vlaams binnenlands bestuurlijk beleid, moeten in dit perspectief bekeken worden(2).

Het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie lokte veel reacties uit. Die werden overigens gebundeld en de CBO schreef een reactie op deze reacties(3).

Een belangrijk stuk in dat kader was het officiële advies dat door het college van secretarissen-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over het CBO-rapport aan de Vlaamse regering werd overgemaakt. De keuze om het toezicht bij de gouverneur te concentreren werd gedeeld net als het advies van de CBO inzake het kerntakenprofiel van de provinciebesturen. Over de rol van de gouverneur inzake de coördinatie van Vlaamse buitendiensten zweeg het advies van het college evenwel.

Er kan nu in het algemeen gesproken worden van een voorzichtig positieve houding die ruimte laat om op een pragmatische manier over taken en taakverdeling te handelen. Het inschrijven van de provinciebesturen als planniveau inzake ruimtelijke ordening, voor de opmaak van provinciale ruimtelijke structuurplannen, kan als een belangrijk keerpunt worden aanzien(4). Zeker op dit punt was expliciet van dis-

(1) *Vlaanderen sturen. Lokaal besturen. Samen met lokale partners werken aan een beter Vlaanderen, Beleidsbrief Leo Peeters*, minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Brussel, 1995.

(2) Filip De Rynck, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997* et Filip De Rynck, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen (addendum). De reacties op het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*, Brussel, 1997 met een aparte bundel bijlagen waarin de reacties *in extenso* zijn opgenomen.

(3) Zie voetnoot 24. De reactie van het college van secretarissen-generaal is opgenomen in de verslagbundel, *Commissie Bestuurlijke Organisatie, Reacties op het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*, Brussel, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998 (zie ministerie van de Vlaamse gemeenschap, *Krachtlijnen inzake subsidiariteit, nota van de interdepartementale werkgroep*, Brussel, mei 1997).

(4) Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (*Belgisch Staatsblad* van 27 juli 1996).

en tout cas, on peut dire qu'il y a eu explicitement discussion sur le rôle des administrations provinciales. Le nouveau projet de décret relatif à l'aménagement du territoire attribue aussi aux députations permanentes des compétences importantes pour l'examen des recours contre les permis de bâtir(1). Dans l'intervalle, les administrations provinciales ont reçu également des missions décentralisées en matière de politique de l'environnement (plans provinciaux de gestion de l'environnement) et de politique d'animation des jeunes (initiatives d'animation régionale)(2). Dans d'autres domaines, les administrations provinciales faut office d'instances de coordination: programmes transfrontaliers dans le cadre d'Interreg, aide aux personnes (pour la constitution de réseaux supra-locaux) et paysages régionaux(3). Emprisons-nous d'ajouter que dans ces cas aussi, les administrations provinciales ne jouent pas toujours nécessairement un rôle politique majeur. Souvent, leur rôle réel ne ressort que des arrêtés d'exécution et des circulaires du gouvernement flamand. Il s'ensuit que certaines compétences peuvent se révéler être un fait de coquilles vides, ce qui donne matière à discussions, notamment, en ce qui concerne la planification de la politique en matière d'environnement.

Nous reproduisons ci-dessous le texte du projet de pacte avec les communes, qui précise comment le gouvernement flamand envisage le rôle des administrations provinciales.

Extrait du pacte avec les communes :

### «3. De positie van de provincies

*De provincies als intermediair niveau in Vlaanderen zijn het aangewezen niveau om de politieke keuzes te maken die niet redelijk kunnen genomen worden op lokaal of op centraal niveau. Hun kerntaken liggen op het bovenlokale vlak.*

*Met betrekking tot het pact verwacht de Vlaamse regering dat de provincies de gemeenten en OCMW's ondersteunen. Hun optreden moet, in samenspel met het Vlaamse beleid, de bestuurskracht van de lokale overheden mee versterken. De Vlaamse regering wenst dat de provincies daarbij een bijzondere aandacht besteden aan de kleinere gemeenten en OCMW's, evenals aan de centrumsteden.*

*De provincies moeten immers als prioritaire partners naast de gemeenten erkend worden. Dit sluit niet uit dat op termijn een afzonderlijk pact wordt gesloten met de provincies. Maar een pact*

(1) Projet de décret relatif à l'aménagement du territoire, déposé au Parlement flamand, mars 1999.

(2) Décret réglant l'octroi de subventions aux administrations provinciales pour la mise en œuvre d'une politique en matière d'animation des jeunes (*Moniteur belge* du 17 février 1998).

(3) Arrêté du gouvernement flamand du 8 décembre 1998 établissant les règles de l'agrément provisoire et définitif des paysages régionaux (*Moniteur belge* du 12 février 1999).

cussie over de rol van de provinciebesturen sprake. Ook in het nieuwe ontwerpdecreet ruimtelijke ordening krijgen de bestendige deputaties belangrijke bevoegdheden voor de behandeling van beroepen tegen bouwvergunningen(1). De provinciebesturen kregen ondertussen ook decretale opdrachten op het vlak van het milieubeleid (provinciale milieubeleidsplannen) en het jeugdwerkbeleid (regionale jeugdwerkinitiatieven)(2). In andere materies treden de provinciebesturen als coördinerende instanties op: dat geldt voor grensoverschrijdende programma's in het kader van Interreg, de welzijnszorg (voor de bovenlokale netwerkvorming), dat geldt voor de regionale landschappen(3). We haasten ons erbij te voegen dat ook in deze gevallen daarom nog niet altijd een sterke politieke rol van de provinciebesturen is weggelegd. Vaak blijkt de reële provinciale rol maar uit uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven van de Vlaamse regering. Een aantal bevoegdheden kunnen daardoor feitelijk «leeg» blijken te zijn: dat is bijvoorbeeld een punt van discussie op het vlak van de milieubeleidsplanning.

We geven in de onderstaande passage de tekst weer uit het ontwerpdecreet met de gemeenten waarin sprake is van de visie van de Vlaamse regering op de rol van de provinciebesturen.

Uit het ontwerp van het pact met de gemeenten :

### «3. De positie van de provincies

*De provincies als intermediair niveau in Vlaanderen zijn het aangewezen niveau om de politieke keuzes te maken die niet redelijk kunnen genomen worden op lokaal of op centraal niveau. Hun kerntaken liggen op het bovenlokale vlak.*

*Met betrekking tot het pact verwacht de Vlaamse regering dat de provincies de gemeenten en OCMW's ondersteunen. Hun optreden moet, in samenspel met het Vlaamse beleid, de bestuurskracht van de lokale overheden mee versterken. De Vlaamse regering wenst dat de provincies daarbij een bijzondere aandacht besteden aan de kleinere gemeenten en OCMW's, evenals aan de centrumsteden.*

*De provincies moeten immers als prioritaire partners naast de gemeenten erkend worden. Dit sluit niet uit dat op termijn een afzonderlijk pact wordt gesloten met de provincies. Maar een pact*

(1) Ontwerpdecreet ruimtelijke ordening ingediend bij het Vlaams Parlement, maart 1999.

(2) Decreet houdende subsidiëring van provinciebesturen inzake het voeren van een jeugdwerkbeleid, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (*Belgisch Staatsblad* van 17 februari 1998).

(3) Besluit van de Vlaamse regering van 8 december 1998 tot vaststelling van de regelen voor de voorlopige en definitieve erkenning van regionale landschappen (*Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1999).

met de lokale besturen kan niet kan worden afgesloten zonder dadelijk de rol van de provincies uit te klaren. Krachtlijnen hiervoor zijn:

*Expliciet erkennen van de noodzaak van de provincies als intermediair niveau. Er zijn immers heel wat gebiedsgerichte of bovenlokale taken te vervullen. Er is dan ook nood aan een bestuurlijk middenveld om hieraan tegemoet te komen. Omwille van de democratische legitimiteit is het echter niet wenselijk dat al deze taken aan functionele bestuursvormen worden toegekend. Een aantal gebiedsgerichte taken die met sturing en planning te maken hebben horen immers bij een democratisch niveau, zodat voor de burger herkenbaar is wie verantwoordelijk is. Dat niveau moet ook zorgen voor de integratie en afstemming van afzonderlijke sectoriële gebiedsgerichte beleidsvoering; deze integratie wordt immers steeds belangrijker omwille van de verwevenheid van vele beleidsproblemen.*

*Voor het takenpakket van de provincies wordt voortgebouwd op het CBO-advies: medebewind, decretaal vastgelegde kernbevoegdheden, gebiedsgerichtheid, convenantsbeleid. Daarbij moet voldoende ruimte gelaten worden voor de provincies om nieuwe initiatieven te ontwikkelen op nieuwe terreinen. Voorafgaand overleg hierover tussen beide bestuursniveaus is wenselijk.*

*Het vergt aanbeveling om hierbij een onderscheid te maken tussen het «intergemeentelijke» (wat best via intercommunale verenigingen of andere vormen van samenwerking kan gebeuren) en het «bovenlokale» (wat een taak is voor provincies).*

*Gezien initiatieven van de provincies — zoals aangehaald — zeer belangrijk zijn voor de lokale besturen, moet de rol van de provincies bij de uitwerking van het pact gepreciseerd worden al naargelang het domein.*

*Tenslotte moet de coördinerende rol erkend worden die de provincies als intermediair niveau kunnen spelen bij het convenantsbeleid. Zie ook deel IV, hoofdstuk 4, punt 4.2.3. «De ervaringen met het SIF-convenant».*

*Binnen het pact met de gemeenten moet ook het grote belang van de gouverneur erkend worden. Hiervoor wordt verwezen naar deel IV, hoofdstuk 6, punt 6.5.3. «De gouverneur als schakel naar de lokale besturen».*

Au niveau de l'exécutif flamand, on est convaincu qu'il est souhaitable de séparer les tâches du gouverneur de celles des organes politiques. Concrètement, cela se traduit par une concentration entre les mains du gouverneur(1) des missions de tutelle ordinaire sur les communes et les CPAS. L'intention est clairement de centraliser toutes les tâches de ce genre au

(1) Décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes (*Moniteur belge* du 3 août 1993) modifié par les décrets des 4 mai 1994, 21 décembre 1994, 22 décembre 1995, 27 mai 1997 et 17 mars 1998. Décret du 14 juillet 1998 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale (*Moniteur belge* du 10 septembre 1998). Voir aussi la circulaire du 24 novembre 1998 relative aux nouvelles règles applicables en matière de tutelle administrative des CPAS (*Moniteur belge* du 5 février 1999).

met de lokale besturen kan niet kan worden afgesloten zonder dadelijk de rol van de provincies uit te klaren. Krachtlijnen hiervoor zijn:

Expliciet erkennen van de noodzaak van de provincies als intermediair niveau. Er zijn immers heel wat gebiedsgerichte of bovenlokale taken te vervullen. Er is dan ook nood aan een bestuurlijk middenveld om hieraan tegemoet te komen. Omwille van de democratische legitimiteit is het echter niet wenselijk dat al deze taken aan functionele bestuursvormen worden toegekend. Een aantal gebiedsgerichte taken die met sturing en planning te maken hebben horen immers bij een democratisch niveau, zodat voor de burger herkenbaar is wie verantwoordelijk is. Dat niveau moet ook zorgen voor de integratie en afstemming van afzonderlijke sectoriële gebiedsgerichte beleidsvoering; deze integratie wordt immers steeds belangrijker omwille van de verwevenheid van vele beleidsproblemen.

Voor het takenpakket van de provincies wordt voortgebouwd op het CBO-advies: medebewind, decretaal vastgelegde kernbevoegdheden, gebiedsgerichtheid, convenantsbeleid. Daarbij moet voldoende ruimte gelaten worden voor de provincies om nieuwe initiatieven te ontwikkelen op nieuwe terreinen. Voorafgaand overleg hierover tussen beide bestuursniveaus is wenselijk.

Het vergt aanbeveling om hierbij een onderscheid te maken tussen het «intergemeentelijke» (wat best via intercommunale verenigingen of andere vormen van samenwerking kan gebeuren) en het «bovenlokale» (wat een taak is voor provincies).

Gezien initiatieven van de provincies — zoals aangehaald — zeer belangrijk zijn voor de lokale besturen, moet de rol van de provincies bij de uitwerking van het pact gepreciseerd worden al naargelang het domein.

Tenslotte moet de coördinerende rol erkend worden die de provincies als intermediair niveau kunnen spelen bij het convenantsbeleid. Zie ook deel IV, hoofdstuk 4, punt 4.2.3. «De ervaringen met het SIF-convenant».

Binnen het pact met de gemeenten moet ook het grote belang van de gouverneur erkend worden. Hiervoor wordt verwezen naar deel IV, hoofdstuk 6, punt 6.5.3. «De gouverneur als schakel naar de lokale besturen».

Op het Vlaamse uitvoerende niveau leeft de overtuiging dat een scheiding tussen de taken van de gouverneur en deze van de politieke organen wenselijk is. Dat uit zich concreet in de concentratie van de gewone toezichtstaken op gemeenten en OCMW's bij de gouverneur(1). Het is duidelijk de bedoeling alle dergelijke taken bij de gouverneur te plaatsen. Dat is

(1) Decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten (*Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 1993) gewijzigd door de decreten van 4 mei 1994, 21 december 1994, 22 december 1995, 27 mei 1997 en 17 maart 1998. Decreet van 14 juli 1998 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor Maatschappelijk Welzijn (*Belgisch Staatsblad* van 10 september 1998). Zie ook omzendbrief van 24 november 1998 betreffende de nieuwe regels inzake het administratief toezicht op de OCMW's (*Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1999).

niveau du gouverneur. C'est un élément important du «pacte avec les administrations communales» qui a été élaboré par le gouvernement flamand et qui est aujourd'hui entré dans sa phase finale(1).

Nous citons ci-dessous un extrait du projet de pacte avec les communes, qui illustre la vision qu'a le gouvernement flamand du rôle du gouverneur.

Extrait du projet de pacte entre les communes et le gouvernement flamand (1998-1999):

*«In uitvoering van het pact zal de Vlaamse regering ervoor zorgen dat er tussen de Vlaamse regering en de gouverneurs eenheid en afstemming komt in het beleid zodat in Vlaanderen gelijke toestanden een gelijke behandeling krijgen, ongeacht de provincie waarin wordt opgetreden. Uiteraard heeft elke gouverneur een belangrijk appreciatierecht bij de beoordeling van een concrete situatie, doch een optreden namens de Vlaamse regering vergt dat er een gemeenschappelijke algemene beleidslijn gevolgd wordt in het gehele grondgebied op basis van een keuze die door de Vlaamse regering of door de bevoegde minister wordt gemaakt.*

*Het moet voor de lokale besturen en voor de burger zonder meer duidelijk zijn dat, wanneer de Vlaamse regering ervoor kiest om bij de uitoefening van het administratief toezicht een essentiële rol aan de gouverneurs te geven, de gouverneurs hun bevoegdheden ook herkenbaar namens die Vlaamse regering uitoefenen en niet namens het provinciale politieke gezag.*

*In het kader van het pact wenst de Vlaamse regering daarom duidelijk te maken dat de gouverneurs inzake de uitoefening van het administratief toezicht optreden als haar commissarissen en onder haar politieke verantwoordelijkheid.*

*Herkenbaarheid van het Vlaamse bestuur is inderdaad een centraal aandachtspunt in het beleid van de Vlaamse regering. Zij past wat de gemeenten betreft ook in de uitvoering van het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO).*

*Met betrekking tot de huidige positie van de gouverneur stelt de CBO in haar advies vast «dat de functie van de gouverneur helemaal niet duidelijk is in het perspectief van de verdere uitbouw van de Vlaamse administratie». Het is daarom volgens de CBO nodig de verschillen tussen de diensten van de gouverneur enerzijds en de provincie anderzijds op alle punten duidelijk te maken zodat er geen misverstanden en verwarde beeldvorming blijven bestaan (advies blz 166-167, deel VI, 1.4). Deze voorstellen moeten ertoe leiden dat «het karakter van aangestelde vertrouwensambtenaar van de Vlaamse uitvoerende macht duidelijk wordt» (advies blz 165-166, deel VI, 1.3).*

*De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelt verder: «Toezichtstaken horen volledig bij de gouverneur en de Vlaamse administratie (...). De CBO hoopt dat op deze wijze de organisatie van het toezicht vanuit het perspectief van de lokale besturen duidelijker wordt: de gouverneur is verantwoordelijk voor het toezicht in opdracht van de Vlaamse overheid (...). Het geheel van deze organisatie van het toezicht moet de verwarring over de rol van «de provincie» die nu nog vaak bij de lokale besturen aanwezig is uit de wereld helpen.»*

(1) Projet de texte relatif à un pacte avec les communes, gouvernement flamand, 1998. Les députations permanentes continuent à intervenir pour des missions de tutelle spécifique, réglées par domaine de compétence. Il s'agit alors souvent de contrôler la conformité des plans communaux à ceux des administrations provinciales.

een belangrijk onderdeel van het zogenaamde «pact met de gemeentebesturen» dat de Vlaamse regering heeft opgesteld en dat nu in de eindfase is(1).

We citeren hier letterlijk uit de ontwerptekst van het pact met de gemeenten: hieruit blijkt welke visie de Vlaamse regering ontwikkelt inzake de rol van de gouverneur.

Uittreksel uit de ontwerptekst van het pact met de gemeenten en de Vlaamse regering (1998-1999):

*«In uitvoering van het pact zal de Vlaamse regering ervoor zorgen dat er tussen de Vlaamse regering en de gouverneurs eenheid en afstemming komt in het beleid zodat in Vlaanderen gelijke toestanden een gelijke behandeling krijgen, ongeacht de provincie waarin wordt opgetreden. Uiteraard heeft elke gouverneur een belangrijk appreciatierecht bij de beoordeling van een concrete situatie, doch een optreden namens de Vlaamse regering vergt dat er een gemeenschappelijke algemene beleidslijn gevolgd wordt in het gehele grondgebied op basis van een keuze die door de Vlaamse regering of door de bevoegde minister wordt gemaakt.*

*Het moet voor de lokale besturen en voor de burger zonder meer duidelijk zijn dat, wanneer de Vlaamse regering ervoor kiest om bij de uitoefening van het administratief toezicht een essentiële rol aan de gouverneurs te geven, de gouverneurs hun bevoegdheden ook herkenbaar namens die Vlaamse regering uitoefenen en niet namens het provinciale politieke gezag.*

*In het kader van het pact wenst de Vlaamse regering daarom duidelijk te maken dat de gouverneurs inzake de uitoefening van het administratief toezicht optreden als haar commissarissen en onder haar politieke verantwoordelijkheid.*

*Herkenbaarheid van het Vlaamse bestuur is inderdaad een centraal aandachtspunt in het beleid van de Vlaamse regering. Zij past wat de gemeenten betreft ook in de uitvoering van het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO).*

*Met betrekking tot de huidige positie van de gouverneur stelt de CBO in haar advies vast «dat de functie van de gouverneur helemaal niet duidelijk is in het perspectief van de verdere uitbouw van de Vlaamse administratie». Het is daarom volgens de CBO nodig de verschillen tussen de diensten van de gouverneur enerzijds en de provincie anderzijds op alle punten duidelijk te maken zodat er geen misverstanden en verwarde beeldvorming blijven bestaan (advies blz 166-167, deel VI, 1.4). Deze voorstellen moeten ertoe leiden dat «het karakter van aangestelde vertrouwensambtenaar van de Vlaamse uitvoerende macht duidelijk wordt» (advies blz 165-166, deel VI, 1.3).*

*De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelt verder: «Toezichtstaken horen volledig bij de gouverneur en de Vlaamse administratie (...). De CBO hoopt dat op deze wijze de organisatie van het toezicht vanuit het perspectief van de lokale besturen duidelijker wordt: de gouverneur is verantwoordelijk voor het toezicht in opdracht van de Vlaamse overheid (...). Het geheel van deze organisatie van het toezicht moet de verwarring over de rol van «de provincie» die nu nog vaak bij de lokale besturen aanwezig is uit de wereld helpen.»*

(1) Ontwerp van tekst voor een pact met de gemeenten, Vlaamse regering 1998. Voor specifieke toezichtstaken, geregeld per beleidsdomein, blijven de bestendige deputaties wel ingeschakeld. Dat gaat dan vaak om de toetsing van gemeentelijke plannen aan plannen van provinciebesturen.



*De Vlaamse regering is het eens met de stelling van de Commissie Bestuurlijke Organisatie dat het toevertrouwen van toezichtstaken aan het provinciale politieke gezag (de bestendige deputatie) geenszins wenselijk is daar dit ten gevolge van de autonome beslissingsbevoegdheid van de bestendige deputaties leidt tot een verschillende behandeling van de lokale besturen, naar gelang van de provincie waarin zij gelegen zijn. In het kader van een samenhangend en duidelijk beleid is dit zeker niet aangewezen. De lokale besturen stellen, via hun Vereniging, terecht dat gelijke toestanden in het Vlaamse Gewest een gelijke behandeling moeten krijgen. Dit onderstelt eenheid van beleid inzake de uitoefening van het toezicht.*

### 6.5.3. De gouverneur als schakel naar de lokale besturen

*Eenheid in het binnenlandse bestuur is voor de Vlaamse regering een essentieel element van een pact met de lokale besturen. De gouverneurs, als commissarissen van de Vlaamse regering, kunnen hierin een belangrijke rol spelen vanuit hun eerstelijnspositie. Alle eerstelijns-toezichtstaken moeten trouwens in handen van de gouverneur komen. De Vlaamse regering wenst dat zij voor de lokale besturen zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de uitvoering, herkenbare Vlaamse aanspreekpunten zijn, gesitueerd op een korte afstand van de lokale besturen.*

*De Vlaamse regering is van oordeel dat de begeleidende rol van de gouverneurs een des te grotere hulp kan zijn voor de kleinere gemeenten en OCMW's, die vandaag niet over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken.*

*De gouverneur kan als commissaris van de Vlaamse regering immers een belangrijke rol spelen:*

- als tussenschakel in het contact tussen (centrale) administratie en lokaal bestuur;
- bij het structureren van het overleg tussen departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot maatregelen die betrekking hebben op gemeenten;
- bij het invoeren/begeleiden van (nieuw) beleid van de Vlaamse overheid;
- door het intrinsiek gezag van het ambt (dit gezag wordt maatschappelijk niet betwist en kan ingezet worden om het middenveld te ordenen);
- in het grensoverschrijdend overleg (Euregio-verbanden; Rijn-Schelde-Delta; ...);
- in gebiedsgerichte en bovenlokale dossiers;
- als aanspreekpunt voor de burger: zeer veel mensen schrijven de gouverneur aan met zeer uiteenlopende vragen.

*De gouverneur heeft immers een belangrijke kruispunt- of brugfunctie: Een unieke brugfunctie tussen de federale en de gewestelijke overheid. Zo zal de functie van de gouverneur zeer belangrijk worden voor de afstemming tussen federale en regionale maatregelen. De functie van gouverneur als territoriale schakel in de afstemming van het gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid (zowel bottom-up als top-down). Op vele bestuurlijke echelons worden immers initiatieven genomen die niet kunnen worden uitgevoerd zonder overleg met de andere beleidsterreinen.*

*Dit alles betekent dus dat uitdrukkelijk gekozen wordt voor de invulling van het ambt van de gouverneur als commissaris van de Vlaamse regering.*

*De Vlaamse regering kan deze vertrouwensrol nochtans slechts aan de gouverneurs toekennen op voorwaarde dat deze hoge ambtenaren ten aanzien van zowel de lokale besturen als de burger duidelijk herkenbaar optreden als haar commissarissen om zo mee een samenhangend Vlaams beleid te implementeren.*

De Vlaamse regering is het eens met de stelling van de Commissie Bestuurlijke Organisatie dat het toevertrouwen van toezichtstaken aan het provinciale politieke gezag (de bestendige deputatie) geenszins wenselijk is daar dit ten gevolge van de autonome beslissingsbevoegdheid van de bestendige deputaties leidt tot een verschillende behandeling van de lokale besturen, naar gelang van de provincie waarin zij gelegen zijn. In het kader van een samenhangend en duidelijk beleid is dit zeker niet aangewezen. De lokale besturen stellen, via hun Vereniging, terecht dat gelijke toestanden in het Vlaamse Gewest een gelijke behandeling moeten krijgen. Dit onderstelt eenheid van beleid inzake de uitoefening van het toezicht.

### 6.5.3. De gouverneur als schakel naar de lokale besturen

Eenheid in het binnenlandse bestuur is voor de Vlaamse regering een essentieel element van een pact met de lokale besturen. De gouverneurs, als commissarissen van de Vlaamse regering, kunnen hierin een belangrijke rol spelen vanuit hun eerstelijnspositie. Alle eerstelijns-toezichtstaken moeten trouwens in handen van de gouverneur komen. De Vlaamse regering wenst dat zij voor de lokale besturen zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de uitvoering, herkenbare Vlaamse aanspreekpunten zijn, gesitueerd op een korte afstand van de lokale besturen.

De Vlaamse regering is van oordeel dat de begeleidende rol van de gouverneurs een des te grotere hulp kan zijn voor de kleinere gemeenten en OCMW's, die vandaag niet over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken.

De gouverneur kan als commissaris van de Vlaamse regering immers een belangrijke rol spelen:

- als tussenschakel in het contact tussen (centrale) administratie en lokaal bestuur;
- bij het structureren van het overleg tussen departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot maatregelen die betrekking hebben op gemeenten;
- bij het invoeren/begeleiden van (nieuw) beleid van de Vlaamse overheid;
- door het intrinsiek gezag van het ambt (dit gezag wordt maatschappelijk niet betwist en kan ingezet worden om het middenveld te ordenen);
- in het grensoverschrijdend overleg (Euregio-verbanden; Rijn-Schelde-Delta; ...);
- in gebiedsgerichte en bovenlokale dossiers;
- als aanspreekpunt voor de burger: zeer veel mensen schrijven de gouverneur aan met zeer uiteenlopende vragen.

De gouverneur heeft immers een belangrijke kruispunt- of brugfunctie: Een unieke brugfunctie tussen de federale en de gewestelijke overheid. Zo zal de functie van de gouverneur zeer belangrijk worden voor de afstemming tussen federale en regionale maatregelen. De functie van gouverneur als territoriale schakel in de afstemming van het gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid (zowel bottom-up als top-down). Op vele bestuurlijke echelons worden immers initiatieven genomen die niet kunnen worden uitgevoerd zonder overleg met de andere beleidsterreinen.

Dit alles betekent dus dat uitdrukkelijk gekozen wordt voor de invulling van het ambt van de gouverneur als commissaris van de Vlaamse regering.

De Vlaamse regering kan deze vertrouwensrol nochtans slechts aan de gouverneurs toekennen op voorwaarde dat deze hoge ambtenaren ten aanzien van zowel de lokale besturen als de burger duidelijk herkenbaar optreden als haar commissarissen om zo mee een samenhangend Vlaams beleid te implementeren.

*In dezelfde gedachtegang is de Vlaamse regering het daarom ook eens met de aanbeveling van de Commissie Bestuurlijke Organisatie om de nog resterende toezichtsbevoegdheden van de bestendige deputaties over te hevelen naar de gouverneurs. Deze moeten, onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering, bij de uitoefening ervan inderdaad ook handelen overeenkomstig het Vlaamse beleid en volgens de algemene of bijzondere richtlijnen van de bevoegde Vlaamse minister.*

*In concreto heeft het gewoon administratief toezicht dat door de bestendige deputaties wordt uitgeoefend nog slechts betrekking op de goedkeuring van de gemeentebegrotingen en de erin aangebrachte wijzigingen. In het kader van het pact met de lokale besturen wil de Vlaamse regering bij het Vlaamse parlement een ontwerp van decreet indienen waarbij het goedkeurings-toezicht op de begrotingen wordt opgeheven voor zover deze begrotingen en het erbij horende meerjarenplan met een correct evenwicht worden ingediend en er geen leningen werden afgesloten waaraan het Vlaamse gewest zijn waarborg heeft verleend.*

*Voor de gemeenten die een evenwichtig budgettair beleid voeren zonder dat de Vlaamse Gemeenschap daarin specifiek moet tussenkomen betekent dit een verdere versoepeling van het financieel toezicht, uiteraard onder voorbehoud dat de gouverneur binnen een beperkte termijn beroep kan instellen tegen begrotingen met een evenwicht dat fictief is of waarin de wettelijke verplichtingen van de gemeente niet opgenomen zijn.*

*Het administratief toezicht (zie verder: 6.6. «Het gewoon toezicht») moet opgevat worden als begeleiding veeleer dan bestraffing van de lokale besturen. In dit verband nemen de gouverneurs met hun kruispunt- en brugfunctie een centrale plaats in. Ook in het kader van het specifiek toezicht (zie verder: 6.7) moet «begeleiding» prioritair zijn.*

*De buitendiensten staan in voor een veelheid aan opdrachten die onder diverse diensten ressorteren. De gouverneur kan hier een coördinerende rol spelen, en via overleg met de bevoegde ministers komen tot meer horizontale en verticale beleidsafstemming binnen zijn provincie. In het licht van het bovenstaande zal een beslissing getroffen moeten worden over de relatie van de gewestafdelingen met de centrale administratie Binnenlandse Aangelegenheden.»*

On peut faire une synthèse des problèmes et des questions suivantes.

Au niveau du gouvernement flamand, le rôle des administrations provinciales ne fait certainement pas l'unanimité. On constate plutôt une évolution fonctionnelle et pragmatique dans le cadre de laquelle on formule des missions provinciales, par domaine de compétence et en fonction de la réglementation. Il manque une volonté politique univoque pour faire de la relation avec les administrations provinciales un projet dynamique. On parle certes d'un pacte avec les administrations communales, mais il n'y a pas, au sein du gouvernement flamand, une dynamique similaire pour conclure un pacte avec les administrations provinciales également. Cela serait pourtant logique d'un point de vue administratif, car les rapports entre les communes et les provinces constituent un élément important du débat sur les niveaux de pouvoir et un grand nombre des missions de la province sont axées sur l'appui aux communes.

La position qu'occupe le gouverneur par rapport aux services extérieurs de l'administration flamande

In dezelfde gedachtegang is de Vlaamse regering het daarom ook eens met de aanbeveling van de Commissie Bestuurlijke Organisatie om de nog resterende toezichtsbevoegdheden van de bestendige deputaties over te hevelen naar de gouverneurs. Deze moeten, onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering, bij de uitoefening ervan inderdaad ook handelen overeenkomstig het Vlaamse beleid en volgens de algemene of bijzondere richtlijnen van de bevoegde Vlaamse minister.

In concreto heeft het gewoon administratief toezicht dat door de bestendige deputaties wordt uitgeoefend nog slechts betrekking op de goedkeuring van de gemeentebegrotingen en de erin aangebrachte wijzigingen. In het kader van het pact met de lokale besturen wil de Vlaamse regering bij het Vlaamse parlement een ontwerp van decreet indienen waarbij het goedkeuringstoezicht op de begrotingen wordt opgeheven voor zover deze begrotingen en het erbij horende meerjarenplan met een correct evenwicht worden ingediend en er geen leningen werden afgesloten waaraan het Vlaamse gewest zijn waarborg heeft verleend.

Voor de gemeenten die een evenwichtig budgettair beleid voeren zonder dat de Vlaamse Gemeenschap daarin specifiek moet tussenkomen betekent dit een verdere versoepeling van het financieel toezicht, uiteraard onder voorbehoud dat de gouverneur binnen een beperkte termijn beroep kan instellen tegen begrotingen met een evenwicht dat fictief is of waarin de wettelijke verplichtingen van de gemeente niet opgenomen zijn.

Het administratief toezicht (zie verder: 6.6. «Het gewoon toezicht») moet opgevat worden als begeleiding veeleer dan bestraffing van de lokale besturen. In dit verband nemen de gouverneurs met hun kruispunt- en brugfunctie een centrale plaats in. Ook in het kader van het specifiek toezicht (zie verder: 6.7) moet «begeleiding» prioritair zijn.

De buitendiensten staan in voor een veelheid aan opdrachten die onder diverse diensten ressorteren. De gouverneur kan hier een coördinerende rol spelen, en via overleg met de bevoegde ministers komen tot meer horizontale en verticale beleidsafstemming binnen zijn provincie. In het licht van het bovenstaande zal een beslissing getroffen moeten worden over de relatie van de gewestafdelingen met de centrale administratie Binnenlandse Aangelegenheden.»

Volgende problemen of vragen kunnen worden gesynthetiseerd.

Er is zeker geen eensgezindheid op Vlaams regeeringsniveau over de rol van de provinciebesturen. Het gaat eerder om een functioneel pragmatische evolutie waarbij per beleidsdomein en afhankelijk van de regelgeving bepaalde provinciale taken worden formuleerd. Het ontbreekt aan een duidelijke politieke wil om van de relatie met de provinciebesturen een dynamisch project te maken. Zo is er wel sprake van een pact met de gemeentebesturen maar leeft niet dezelfde dynamiek op dit vlak bij de Vlaamse regering om ook met de provinciebesturen een pact te maken. Dat zou nochtans vanuit bestuurlijk oogpunt logisch zijn, omdat de verhouding tussen gemeenten en provincies een belangrijk onderdeel van het bestuurlijke debat is en omdat een heel aantal taken van de provincies gericht zijn op ondersteuning van gemeenten.

De positie van de gouverneur in relatie tot de Vlaamse buitendiensten is nog onduidelijk en het is in

reste floue et le gouvernement et les administrations flamandes n'ont en tout cas pas, actuellement, pour politique de renforcer le rôle du gouverneur sur ce plan. L'option visant à faire intervenir le gouverneur comme un coordinateur interdépartemental des services externes au niveau régional, comme à l'article 124, alinéas 2 à 4, de la loi provinciale, n'a pas été concrétisée. Le fait que cet élargissement de la fonction de coordination doit être réalisé par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres est sans nul doute un obstacle de taille (voir ci-dessus), mais cela n'est certainement pas une explication suffisante.

Le texte du pacte fait cependant ressortir une volonté de confier au gouverneur un rôle de maillon entre les départements de l'administration flamande pour tout ce qui touche à leurs rapports avec les administrations communales et de parvenir ainsi à une coordination et une uniformité plus grandes sur ce plan. L'exécution déterminera ce que cela implique pour la fonction de gouverneur. On peut toutefois déduire également du texte que le gouvernement flamand envisage de confier au gouverneur des tâches au sujet desquelles on est en droit de se demander s'il ne serait pas précisément préférable de les confier aux députations, conformément à la philosophie administrative développée dans le chapitre 2 du présent rapport. Conformément à cette philosophie, les tâches qui impliquent une marge de gestion politique devraient plutôt être confiées à la députation. Cela montre que le gouvernement flamand a parfois tendance à vouloir faire du gouverneur une personne de confiance plutôt qu'un organe politique. Ces passages dans le projet de pacte avec les communes indiquent que en Flandre aussi la position de la province en tant qu'organe politique est encore instable. Renforcer le rôle politique du gouverneur avec l'aide des agents de l'administration flamande pourrait accroître les tensions et intensifier les conflits organisationnels au sein des administrations provinciales.

En gros, l'évolution actuelle signifie avant tout que, outre le rôle fédéral qu'il joue dans les questions de sécurité et qui a clairement été renforcé au niveau régional, la fonction de gouverneur est de plus en plus assimilée à un rôle de contrôle au nom du gouvernement flamand.

*b) Attitude à l'égard des organes provinciaux dans le cadre de la réforme de l'État*

À la demande du ministre-président flamand, un groupe de travail «subsidiarité» a été institué au niveau administratif en 1994, avec pour mission, sur la base d'un inventaire des tâches des organes provinciaux et communaux, de faire des propositions en vue d'achever la réforme de l'État et de tracer les contours d'une politique flamande. On indiquait dans des notes récapitulatives quelles sont les compétences et les

elk geval nu niet de praktijk van de Vlaamse regering en administraties om de rol van de gouverneur op dit vlak te versterken. De optie om de gouverneur als interdepartementeel coördinator van buitendiensten op het regionale niveau in te schakelen, verwerkt in artikel 124, lid twee tot vier van de Provinciewet, is leeg gebleven. Dat deze uitbreiding van de coördinerende functie moet verlopen via een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit is zeker een grote hinderenis (zie hierboven), maar biedt op zich zeker niet een voldoende verklaring.

Uit de tekst van het pact blijkt wel de wil om de gouverneur een prominente schakelrol te laten vervullen tussen de Vlaamse departementen voor alles wat hun relatie met de gemeentebesturen betreft en om dus op dit vlak tot betere afstemming en eenvormigheid te komen. De uitwerking zal moeten duidelijk maken wat dit voor de functie van de gouverneur betekent. Uit de tekst kan evenwel ook worden afgeleid dat de Vlaamse regering taken voor de gouverneur ziet, waarvan men zich moet afvragen of deze niet precies eerder aan de deputaties moeten worden toegewezen, conform de in hoofdstuk 2 van dit rapport ontwikkelde bestuursfilosofie. Taken met een eigen politieke beleidsruimte zouden in die filosofie eerder aan de deputatie moeten worden toegewezen. Dat wijst er op dat de Vlaamse regering soms eerder de intentie heeft om de gouverneur als vertrouwenspersoon in te schakelen dan een politiek orgaan. Deze passages in het ontwerp van het pact met de gemeenten duiden er op dat de positie van de provincie als politiek orgaan ook in Vlaanderen nog labiel is. Versterking van beleidsrollen rond de gouverneur met de eigen Vlaamse ambtenaren, zouden tot een toename van de spanningen en van de organisatorische conflicten binnen de provinciebesturen kunnen leiden.

Grosso modo betekent de actuele evolutie vooral dat de gouverneur, naast zijn duidelijk versterkte federale rol inzake veiligheidsmateries, op het regionale niveau steeds meer maar ook overwegend wordt vereenzelvigd met een toezichtsrol in opdracht van de Vlaamse regering.

*b) Houding ten opzichte van de provinciale organen in het kader van de staatshervorming*

In opdracht van de Vlaamse minister-president is in 1994 op ambtelijk niveau een werkgroep subsidiariteit ingesteld: deze moest vanuit een inventarisatie van taken van de provinciale en gemeentelijke organen komen tot voorstellen voor de afwerking van de staatshervorming en voor de contouren van een Vlaams beleid. In overzichtsnota's werd aangegeven welke bevoegdheden en taken toevertrouwd zijn aan

tâches dévolues aux organes communaux et provinciaux qui étaient liées aux compétences de la Communauté flamande et/ou de la Région flamande.

Une note relative aux blocs de compétences homogènes, rédigée en 1995 à l'initiative du ministre-président, plaide pour la régionalisation des lois communale et provinciale, de la législation relative aux agglomérations et fédérations de communes et des lois électorales communale et provinciale. Ce dernier point est considéré comme le corollaire logique de la régionalisation des lois communale et provinciale. Enfin, il est également demandé que l'on régionalise la tutelle des fabriques d'églises. Jusqu'ici, dans cette matière, la loi confie également certaines missions de tutelle aux organes provinciaux(1).

La note de discussion «Voor een verdere staats-hervorming» fut ensuite approuvée par le gouvernement flamand le 29 février 1996(2); elle comportait une section (III.4.1) consacrée à la régionalisation des lois provinciale et communale. Cette question a donné lieu à des auditions et un débat au Parlement flamand(3). En mai et juin 1996 ont été organisées, au Parlement flamand, des auditions de membres de l'administration des Affaires intérieures, de la VVSG, de la VVP et de sénateurs flamands sur la réforme de la loi provinciale qui était alors en cours(4).

Au cours de la même discussion au Parlement flamand, le ministre-président proposa, le 29 avril 1996, d'accorder au gouvernement flamand une compétence conjointe pour la nomination des bourgmestres et gouverneurs. Du fait de la double compétence du bourgmestre et du gouverneur (en tant qu'organe, respectivement, communal ou provincial et en tant qu'organe de pouvoir associé), un pouvoir de codécision du gouvernement flamand pour ces nominations constitue, selon le ministre-président, un point de vue logique et modéré en même temps. Le ministre-président proposait néanmoins que la nomination finale appartienne au gouvernement fédéral. À en juger par son exposé, il jugeait cette solution pragmatique, se référant à d'autres procédures de

de gemeentelijke en provinciale organen die verband hielden met de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest.

In een nota in 1995 over «Homogene bevoegdheidspakketten» opgesteld in opdracht van de minister-president wordt gepleit voor regionalisering van de gemeente- en provinciewet, de wetgeving inzake agglomeraties en federaties van gemeenten en de gemeente- en provinciekieswet. Dat laatste wordt als een logisch vervolg gezien op de regionalisering van de gemeente- en provinciewet. Tenslotte wordt ook gevraagd de toezichtsregeling op de kerkfabrieken te regionaliseren. In deze materie zijn tot nu toe ook voor provinciale organen bepaalde toezichtstaken in de wetgeving voorzien(1).

De discussienota «Voor een verdere staats-hervorming» werd vervolgens goedgekeurd door de Vlaamse regering op 29 februari 1996(2) en bevatte een onderdeel (bij III.4.1) over de regionalisering van de provincie- en gemeentewet. Dat leidde tot hoorzittingen en een debat in het Vlaamse Parlement(3). In mei en juni 1996 werden in het Vlaams Parlement hoorzittingen georganiseerd met de administratie binnenlandse aangelegenheden, de VVSG en de VVP en met Vlaamse senatoren over de toen op gang zijnde hervorming van de Provinciewet(4).

In dezelfde discussie in het Vlaams Parlement stelde de minister-president op 29 april 1996 de medebevoegdheid voor van de Vlaamse regering in de benoeming van burgemeesters en gouverneurs. Vanuit de dubbele bevoegdheid van burgemeesters en gouverneurs (als gemeentelijk respectievelijk provinciaal orgaan, en als orgaan van medebewind), is het volgens de minister-president logisch maar terzelfdertijd een gematigd standpunt dat de Vlaamse regering meebeslist over deze benoemingen. De minister-president stelde wel voor de uiteindelijke benoeming door de federale regering te laten gebeuren. Uit zijn toelichting bleek hij dit als een pragmatische oplossing te zien en hij refereerde daarbij naar andere benoemingsprocedures door de federale regering op

(1) Voir Maes, R., *De territoriale decentralisatie*, Bruxelles, Inbel, 1985; Haché, D., *De geschiedenis van de provinciewet, Vereniging van Belgische Provincies*, Gand, 1990; De Bruycker, P., *L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale*, van De Bruycker, P., *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1997.

(2) Voir plus loin au chapitre 1, point 3.

(3) Laquelle est d'ailleurs régie par l'adage bien connu «pas de tutelle sans texte».

(4) Voyez sur ce point Pontier, J.-M., *Semper manet*, sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, pp. 1443 et suivantes.

(1) Zie Maes, R., *De territoriale decentralisatie*, Brussel, Inbel, 1985; Haché, D., *De geschiedenis van de provinciewet, Vereniging van Belgische Provincies*, Gent, 1990; De Bruycker, P., *L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale*, in De Bruycker, P., *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Brussel, 1997.

(2) Zie verder in hoofdstuk 1, punt 3.

(3) Dat toezicht wordt overigens geregeld volgens het gekende adagium «geen toezicht buiten de wet».

(4) Zie hierover Pontier, J.-M., *Semper manet*, sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, blz. 1443 e.v.

nomination par le gouvernement fédéral sur la base de présentations contraignantes faites par les régions. Dans son exposé oral, à la fin du débat, le ministre-président se demandait néanmoins si la nomination par l'autorité fédérale avait encore un sens si la présentation faite par les régions était de toute manière contraignante(1).

Selon le ministre-président, une solution juridique pourrait consister à régionaliser l'ensemble des lois communale et provinciale mais en ancrant les figures de bourgmestre et de gouverneur dans la loi spéciale, de sorte que l'autorité fédérale comme l'autorité flamande puissent continuer à leur attribuer des tâches par la loi ou le décret(2). La discussion au Parlement flamand a montré que les positions des commissaires concernant la nomination des gouverneurs (et des bourgmestres) étaient très divergentes: certains plaidaient pour la régionalisation intégrale de la compétence, de sorte que la région puisse nommer le gouverneur (et le bourgmestre), tandis que d'autres plaidaient expressément en faveur de l'unité fédérale dans cette matière.

Le 12 juin 1996, la commission a approuvé par un vote indicatif, par 6 voix contre 2, la ligne de force suivante concernant la nomination des gouverneurs (et des bourgmestres): (traduction) «les fonctions de gouverneur et de bourgmestre sont réglées par la loi provinciale et la loi communale. En cas de régionalisation de ces législations, il est logique que ces matières soient également dévolues aux régions. En ce qui concerne la nomination proprement dite des bourgmestres et des gouverneurs, nous optons pour une nomination par le gouvernement flamand, après avis motivé du gouvernement fédéral. L'autorité fédérale et l'autorité flamande peuvent charger les autorités communales et provinciales d'exécuter certaines tâches(3).

### *c) Aperçu pour la Wallonie*

Pour les raisons exposées ci-dessus, l'aperçu concernant la Wallonie sera plus succinct. Dans le cas de la Wallonie, on peut se référer autant aux prises de position et aux documents officiels, car ceux-ci ne sont pas aussi élaborés qu'en Flandre. M. De Bruycker a déjà constaté que les mentalités n'évoluent pas de la même manière et certainement pas à la même

basis van bindende voordrachten door de gewesten. In de mondelinge toelichting vroeg de minister-president zich op het einde van het debat zelf wel af of de benoeming door de federale overheid dan nog zin had, indien de voordracht vanuit de gewesten toch bindend is(1).

Een juridische oplossing zou er volgens de minister-president in kunnen bestaan om de gehele gemeenten en provinciewet te regionaliseren maar de figuur van de burgemeester en de gouverneur in de bijzondere wet te verankeren, zodat verder zowel de federale als de Vlaamse overheid via wet of decreet taken kunnen toewijzen(2). Uit de discussie in het Vlaamse Parlement bleken de meningen van de commissieleden op het punt van de benoeming van gouverneurs (en burgemeesters) zeer uiteenlopend: sommigen pleiten voor de volledige regionalisering van de bevoegdheid om de gouverneur (en de burgemeester) zelf door het gewest te laten benoemen, anderen pleiten uitdrukkelijk voor de federale eenheid op dit vlak.

Op 12 juni 1996 keurde de commissie bij indicatieve stemming, met 6 stemmen tegen 2, de hiernavolgende krachtlijn goed met betrekking tot de benoeming van gouverneurs (en burgemeesters): «de functies van gouverneur en burgemeester zijn geregeld door de provinciewet en de gemeentewet. Bij een regionalisering van deze wetgevingen is het logisch dat deze aangelegenheden mee toevertrouwd worden aan de gewesten. Wat de eigenlijke benoeming van de burgemeesters en de gouverneurs betreft, wordt gekozen voor een benoeming door de Vlaamse regering, na gemotiveerd advies van de federale regering. De federale en de Vlaamse overheid kunnen gemeentelijke en provinciale overheden met de uitvoering van taken belasten.»(3)

### *c) Overzicht voor Wallonië*

Omwille van de redenen die hierboven zijn uiteengezet, is het overzicht voor Wallonië beperkter. We kunnen minder terugvallen op officiële standpunten en documenten: deze zijn in Wallonië niet in dezelfde mate ontwikkeld. De Bruycker stelde eerder al vast dat de ideeën in beide deelstaten niet op dezelfde manier en zeker niet met dezelfde snelheid evolue-

(1) Voyez à ce sujet Lambrechts, W., De provinciale financies en de wet van 9 juli 1982, TBP, 1982, pp. 392 et suivantes.

(2) Voyez les lois des 6 juillet 1987 et 25 juin 1997.

(3) Doc. Sénat, n° 1-236/16, 1996-1997, pp. 79-80.

(1) Zie hierover Lambrechts, W., De provinciale financies en de wet van 9 juli 1982, TBP, 1982, blz. 392 en verder.

(2) Zie de wetten van 6 juli 1987 en 25 juni 1997.

(3) Stuk Senaat, nr. 1-236/16, 1996-1997, blz. 79-80.

vitesse dans les deux entités fédérées(1). Au Parlement wallon, le débat a plutôt consisté en une série d'incidents. Pour le reste, on peut se référer à des travaux universitaires sous forme de journées d'étude et de publications.

En novembre 1995 une interpellation du PSC Antoine a donné lieu à un débat succinct. Le ministre Anselme lui a répondu que le gouvernement wallon avait repris la modernisation des provinces dans sa déclaration de gouvernement et qu'il espérait dès lors que les lois organiques seraient bientôt régionalisées(2).

En janvier 1996, l'association des provinces wallonnes a organisé un colloque intitulé «La province, une institution à redéfinir»(3). À cette occasion, le ministre-président wallon a déclaré que pour le XXI<sup>ème</sup> siècle, il prévoyait une forte évolution à trois niveaux, européen, régional et communal. Il estimait qu'il y aurait encore place pour des structures intermédiaires, mais que celles-ci devaient s'adapter et faire la preuve de leur utilité, dans le respect du principe de la subsidiarité. Il a déclaré également qu'il était nécessaire d'avoir un niveau de pouvoir intermédiaire entre la région et les communes. Le ministre-président a jugé que la question de l'échelle était moins importante: comme les provinces existent, il est préférable de les laisser fonctionner. Dans une autre intervention, le ministre-président a pris position en ce qui concerne «l'intérêt provincial»: il a jugé cette notion trop vague et propose d'énumérer limitativement les compétences des provinces dans la loi provinciale afin de préciser leur rôle. Selon les termes du ministre-président, nul ne sait aujourd'hui ce que les provinces peuvent faire et en vertu de quelle légitimité elles agissent. Il n'y a pas eu d'autres prises de position officielles du gouvernement wallon.

L'Association des provinces wallonnes a demandé à un groupe de juristes dirigé par le professeur Herbiet

(1) Sur le sens que nous donnons à la notion d'État composé qui recouvre les variantes fédérale ou régionale, par opposition à l'État unitaire, voyez De Bruycker, P., «Le rôle politique des régions dans les États fédéraux ou régionalisés», in *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Études et travaux n° 35, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, pp. 22 et suivantes.

(2) Voyez à ce sujet De Bruycker, P., *Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État composé*, in *Les représentants territoriaux de l'État et les pouvoirs locaux*, Actes des deuxièmes Journées européennes des représentants territoriaux de l'État réunies à Rome du 29 juin au 2 juillet 1995, numéro spécial de la revue française *Administration*, pp. 51-58.

(3) Voyez à ce sujet Delcamp, A., *Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État unitaire*, idem, pp. 40-46; également Gleizal, J.-J., *Le retour des préfets?*, Presses universitaires de Grenoble, 1995.

ren(1). Het debat in het Waals Parlement verliep eerder aan de hand van incidentele voorvallen en verder kan verwezen worden naar academisch studiewerk in de vorm van studiedagen en publicaties.

In november 1995 leidde een interpellatie van PSC-er Antoine tot een kort debat. Minister Anselme antwoordde toen dat de Waalse regering de modernisering van de provincies in haar regeringsverklaring had opgenomen en dat hij daarom hoopte dat de organieke wetten weldra zouden worden geregionaliseerd(2).

In januari 1996 organiseerde de Vereniging van Waalse provincies een colloquium «La province: une institution à redéfinir»(3). De Waalse minister-president verklaarde daar dat hij van drie bestuursniveaus in de 21e eeuw de sterkste ontwikkeling verwachtte: het Europese, het regionale en het gemeentelijke. Hij zag wel nog plaats voor intermediaire structuren maar deze zouden zich moeten aanpassen en hun nut bewijzen, waarbij het principe van de subsidiariteit centraal diende te staan. Hij verklaarde dat een bestuursniveau tussen regio en gemeenten noodzakelijk was. De kwestie van de schaal vond de minister-president minder relevant: de provincies bestonden, zodat het beter was deze laten functioneren. In een andere interventie had de minister-president stelling genomen inzake het «provinciaal belang»: hij vond deze notie te vaag en stelde voor de bevoegdheden van de provincies limitatief in de provinciewet op te sommen, zodat de vaagheid over de rol van de provincies zou verdwijnen: niemand, zo stelde de minister-president, weet nu wat de provincies mogen doen en vanuit welke legitimiteit zij acties ondernemen. Officiële uitgewerkte standpunten van de Waalse regering zijn er verder niet geweest.

De Vereniging van Waalse provincies gaf een ploeg juristen rond professor Herbiet de opdracht zich over

(1) Over de betekenis die wij geven aan het begrip samengestelde staatsvorm, dat slaat op federale of regionale varianten van de Staat in tegenstelling tot de unitaire Staat, zie De Bruycker, P., «Le rôle politique des régions dans les États fédéraux ou régionalisés», in: *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Études et travaux, nr. 35, Straatsburg, Raad van Europa, 1994, blz. 22 en volgende.

(2) Zie in dit verband De Bruycker, P., «Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État composé», in *Les représentants territoriaux de l'État et les pouvoirs locaux*, Actes des deuxièmes journées européennes des représentants territoriaux de l'État réunies à Rome du 29 juin au 2 juillet 1995, *Administration*, speciaal nummer, blz. 51-58.

(3) Zie in dit verband Delcamp, A., «Représentants territoriaux de l'État et pouvoirs locaux dans l'État unitaire», idem, blz. 40-46; eveneens Gleizal, J.-J., *Le retour des préfets?*, Presses universitaires de Grenoble, 1995.

de réaliser une étude sur l'avenir des provinces(1). Les professeurs ont constaté entre autres que les textes rédigés par les partis politiques sur le sujet des provinces se distinguent par leur caractère vague et les généralités qu'ils contiennent.

En 1997, l'ULB a organisé, avec la Faculté de droit de Namur et l'Association pour la recherche sur les collectivités locales en Europe, une journée d'étude sur l'avenir des communes et des administrations provinciales à l'occasion du dixième anniversaire de la Charte européenne pour l'autonomie locale. Cette journée a donné lieu à la publication d'un recueil fouillé de comptes rendus(2).

Au point précédent, nous avons constaté l'existence en Flandre d'un certain nombre de tendances. Dans les lignes qui suivent, nous passerons ces points en revue et établirons la comparaison avec la Wallonie.

Bien que les chercheurs n'aient pas eu le temps d'analyser de manière approfondie la répartition des compétences dans les différents domaines, nous estimons être en mesure de constater que la question du renforcement des compétences provinciales par le biais de la décentralisation est peu évoquée en Wallonie. Si cette tendance est faible en Flandre également, nous avons malgré tout pu donner quelques exemples de missions qui ont aujourd'hui été décentralisées vers les organes provinciaux alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. Nous avons cependant nuancé ce constat pour la Flandre également, où cette tendance est absente aussi dans un certain nombre de domaines et, où en outre, il y a lieu, pour chaque attribution de compétence aux administrations provinciales flamandes, d'examiner soigneusement quelle est la véritable marge de manœuvre politique qui est laissée aux administrations en question, une fois qu'on analyse toute la réglementation, y compris les arrêtés du gouvernement flamand et les circulaires des ministres flamands qui se rapportent aux matières en question.

En ce qui concerne la Flandre, nous avons constaté que l'autorité flamande applique systématiquement une politique de concentration, au niveau du gouverneur, des missions de tutelle sur les communes et les CPAS. Les missions de tutelle limitées qui étaient encore attribuées aux députations permanentes ont disparu et la dernière importante qui leur reste, à savoir la tutelle sur les budgets communaux, leur sera aussi bientôt retirée. L'autorité flamande cherche ainsi à ôter aux députations leur caractère d'autorité «hiérarchique» par rapport aux communes et CPAS

(1) Cf. Hodeige, J et A. Borghs, «Rapport préliminaire au séminaire du 30 janvier 1996», dans *La province : une institution à redéfinir ?* Charleroi, Institut Jules Destrée, 1996.

(2) De Bruycker, Ph (éd.), «*L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*», ULB, Bruylant, 1997.

de toekomst van de provincies te buigen(1). De academici stelden onder andere vast dat teksten van politieke partijen over de provincies uitblonken door algemeenheid en vaagheid.

In 1997 organiseerde de ULB samen met de Faculté de droit van Namen en de «Association pour la Recherche sur les Collectivités Locales en Europe» een studiedag over de toekomst van de gemeenten en provinciebesturen naar aanleiding van het tienjarig jubileum van het Europees Charter inzake lokale autonomie. Dat leidde tot een uitvoerige verslagbundel(2).

We stelden in het vorige punt een aantal trends vast in Vlaanderen. We hernemen deze punten en maken de vergelijking met Wallonië.

Ondanks het feit dat de tijd ontbrak voor een grondige analyse van de bevoegdheidsverdeling in de verschillende beleidsdomeinen, menen we toch te mogen vaststellen dat van versterking van de provinciale bevoegdheden via decentralisatie in Wallonië weinig sprake is. Ook in Vlaanderen is deze beweging zwak maar niettemin konden enkele voorbeelden gegeven worden van taken die eerder niet en nu wel naar provinciale organen werden gedecentraliseerd. We hebben evenwel ook voor Vlaanderen genuanceerd: op een aantal domeinen is deze beweging evenmin merkbaar en bovendien moet voor elke taaktoedeling aan Vlaamse provinciebesturen zorgvuldig worden nagegaan welke reële beleidsruimte er voor de provinciebesturen is, eens men alle regelgeving analyseert, ook de besluiten van de Vlaamse regering of de omzendbrieven van de Vlaamse ministers die op deze materies betrekking hebben.

We stelden in Vlaanderen vast dat de Vlaamse overheid een systematisch beleid voert om toezichtstaken op gemeenten en OCMW's bij de gouverneur te concentreren. De beperkte toezichtstaken die de bestendige deputaties nog hadden, zijn verdwenen en de enige belangrijke nog overblijvende toezichtstaak, deze op de gemeentelijke begrotingen, zal ook binnenkort bij de deputaties worden weggehaald. Op deze manier wil de Vlaamse overheid de deputaties niet langer beschouwen als «hiërarchisch» bestuur ten opzichte van de gemeenten en OCMW's en wil ze

(1) Zie Hodeige, J en A. Borghs, «Rapport préliminaire au séminaire du 30 janvier 1996», dans *La province : une institution à redéfinir ?* Charleroi, Institut Jules Destrée, 1996.

(2) De Bruycker, Ph (éd.), «*L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*», ULB, Bruylant, 1997.

et elle cherche à éviter que les provinces ne soient juges et parties pour l'exercice de leurs propres compétences par l'intermédiaire de la tutelle qu'elles exercent sur les communes et les CPAS. Cette tendance est absente en Wallonie, où les députations permanentes sont confortées dans leur rôle tutélaire. Le décret du 20 juillet 1989 a, en ses articles 13 à 27, concentré d'importantes missions de tutelle à l'échelon des députations permanentes: une compétence générale de suspension et d'annulation des décisions communales et d'importantes missions de tutelle spécifiques en ce qui concerne le budget communal, les modifications du budget, les transferts budgétaires, les cadres, le statut administratif et pécuniaire du personnel communal, et la tutelle coercitive en matière budgétaire (articles 22-24)(1).

Nous avons constaté que, dans le paysage administratif flamand, le gouverneur occupait une position ambiguë et qu'il n'était certainement pas un organe administratif coordinateur vis-à-vis des services extérieurs flamands ou des programmes que l'entité fédérée souhaite développer dans les provinces ou des parties de celles-ci. L'autorité flamande a cependant confié, dans un certain nombre de domaines, des missions au gouverneur. Le gouvernement flamand a également exprimé l'intention de lui confier un rôle central dans tous les rapports entre les administrations flamandes et les administrations locales. De la sorte, on devrait parvenir, par le biais du gouverneur, à une plus grande uniformité dans les relations entre les administrations locales et les administrations centrales. Il n'existe pas d'intentions semblables du côté wallon. À notre avis, la Wallonie ne considère pas le gouverneur comme un commissaire de l'autorité de l'entité fédérée dans une mesure aussi importante que la Flandre.

## C.2. DISCUSSION

### C.2.1. *Exposé introductif des professeurs Ph. De Bruycker et R. Maes.*

Le professeur De Bruycker aborde tout d'abord la situation actuelle des provinces à la lumière de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions, en particulier en ce qui concerne leur statut constitutionnel. Il apparaît que, comme les communes, les provinces sont aujourd'hui tiraillées entre le pouvoir fédéral qui reste compétent en matière de droit organique et les régions, compétentes pour le financement et la tutelle. Cette situation existe depuis les réformes institutionnelles de 1980 et 1989. La situation n'a pas évolué en 1993. Les modifications,

(1) Pour un aperçu détaillé et une comparaison avec la Flandre, voir: Van Dooren, E., «La tutelle administrative en Flandre et en Wallonie: évolution récente», dans *Bulletin trimestriel du Crédit communal*, 1996/2, n° 196, pp. 41-61.

vermijden dat de provincies rechter en partij zijn vanuit hun eigen bevoegdheden via het toezicht dat zij op de gemeenten en OCMW's uitoefenen. In Wallonië is deze beweging niet aanwezig en wordt de bestendige deputatie versterkt in haar toezichtsfuncties. Het decreet van 20 juli 1989 heeft in de artikelen 13 tot 27 belangrijke toezichtstaken geconcentreerd op het niveau van de bestendige deputaties: een algemene bevoegdheid tot opschorting en vernietiging van gemeentelijke beslissingen en belangrijke specifieke toezichtstaken op het vlak van de gemeentelijke begroting, begrotingswijzigingen, begrotingsoverdrachten, personeelskaders, administratief en geldelijk statuut van het gemeentepersoneel, dwangtoezicht in begrotingsmateries (artikelen 22-24)(1).

We stelden vast dat de gouverneur zich in het Vlaamse bestuurlijke landschap in een ambigue positie bevindt en dat de gouverneur zeker niet de centrale coördinerende bestuursfiguur is ten opzichte van de Vlaamse buitendiensten of voor de programma's die de deelstaat in de provincies of in delen ervan wenst te ontwikkelen. Niettemin krijgt de gouverneur op een aantal vlakken wel opdrachten vanwege de Vlaamse overheid. De Vlaamse regering heeft ook intenties uitgesproken om de gouverneur centraal te plaatsen in alle relaties tussen Vlaamse besturen en de lokale besturen. Via de gouverneur zou een grotere gelijkvormigheid moeten tot stand komen in de betrekkingen tussen lokale en centrale administraties. Deze intenties vinden we aan Waalse zijde niet terug. De gouverneur lijkt ons in Wallonië minder dan in Vlaanderen erkend te worden als commissaris van de deelstaatoverheid.

## C.2. BESPREKING

### C.2.1. *Inleidende uiteenzetting door de professoren Ph. De Bruycker en R. Maes.*

Professor De Bruycker heeft het in de eerste plaats over de huidige toestand van de provincies tegen de achtergrond van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten, meer bepaald wat hun grondwettelijk statuut betreft. De provincies zijn thans, zoals de gemeenten, het slachtoffer van touwtrekkerij tussen de federale overheid, die bevoegd blijft inzake het organieke recht, en de gewesten, die bevoegd zijn voor de financiering en het toezicht. Dat is al zo sedert de hervorming der instellingen van 1980 en 1989. In 1993 is daarin geen verandering gekomen.

(1) Zie voor een uitgebreid overzicht en vergelijking met Vlaanderen: Van Dooren, E., «La tutelle administrative en Flandre et en Wallonie: évolution récente», in *Bulletin trimestrielle du Crédit communal*, 1996/2, nr. 196, blz. 41-61.



surtout d'ordre formel, en ce qui concerne les provinces, qui ont été apportées à la Constitution, ont pris acte de cette situation puisqu'il apparaît à la lecture que ce n'est plus la Belgique qui est divisée en provinces, mais plutôt les régions, même si l'évolution de la terminologie constitutionnelle n'a pas été suivie de modifications dans la répartition des compétences. Dans le débat relatif au sort des provinces se pose la question de la répartition des compétences d'une part et du statut constitutionnel des provinces d'autre part. Le professeur De Bruycker estime pouvoir dire à propos de la répartition des compétences que d'une manière générale, nonobstant les remous actuels autour de l'article 162 de la Constitution, appelé à devenir probablement une disposition célèbre dans les prochains mois, la répartition de compétences actuelle entre les régions et le pouvoir fédéral est inadéquate dans la mesure où il est extrêmement difficile d'encore mener une réforme des provinces à l'échelon fédéral. Une tentative a certes abouti en 1997 avec le vote d'une loi. Toutefois, le professeur De Bruycker croit que le législateur fédéral est véritablement arrivé au bout de ses compétences et qu'il lui sera désormais impossible de procéder à une refonte de l'organisation provinciale. Les régions, compétentes en matière de tutelle et de financement des provinces, butent aussi, lorsqu'elles veulent s'attaquer à la question, sur les limites des compétences qui leur sont dévolues. C'est ainsi qu'en 1997, les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi modifiant la loi provinciale, ont révélé des tiraillements entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées, notamment du côté de la Flandre, laquelle a contesté la réforme fédérale en raison des conséquences qu'elle comportait au niveau régional. Il semble au professeur De Bruycker qu'il conviendra, au moment où le dossier sera susceptible d'être débloqué, d'attribuer la compétence relative au droit organique des provinces aux régions. Une telle réforme exige évidemment une révision constitutionnelle. À l'occasion de la révision de la Constitution qui se profile à l'horizon, il faudra nécessairement se poser la question de savoir quelle est l'assise constitutionnelle qu'il conviendra d'encore réserver aux provinces.

Le professeur De Bruycker croit que ce débat sera très ouvert car il existe plusieurs possibilités. La solution la plus radicale consisterait éventuellement, dès le moment où l'on s'accorde pour considérer que les régions doivent exercer la compétence relative au droit organique des provinces, à supprimer toute référence aux provinces dans la Constitution, de sorte que les régions puissent s'organiser comme elles l'entendent sur ce point. Une solution intermédiaire consisterait à maintenir dans la Constitution le principe de la division en provinces, en d'autres termes, l'obligation pour les régions d'organiser un niveau de collectivité territoriale autonome juste en dessous du niveau régional et au-dessus du niveau communal. Là encore, plusieurs alternatives sont possibles quant au nombre

De voornamelijk formele veranderingen voor de provincies die in de Grondwet zijn aangebracht, nemen die toestand over aangezien niet meer België in provincies verdeeld is, maar veeleer de gewesten, al heeft de nieuwe grondwettelijke terminologie geen wijzigingen tot gevolg gehad voor de bevoegdheidsverdeling. Tijdens het debat over het lot van de provincies zijn twee problemen aan de orde gesteld: de bevoegdheidsverdeling enerzijds en het grondwettelijk statuut van de provincies anderzijds. Professor De Bruycker meent dat ondanks de huidige herrie rond artikel 162 van de Grondwet, dat in de komende maanden waarschijnlijk een veel besproken bepaling zal worden, de thans bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale overheid te wensen overlaat omdat het thans uiterst moeilijk geworden is om op het federale vlak de provincies te hervormen. Het is ongetwijfeld zo dat een geslaagde poging daartoe in 1997 heeft geleid tot het goedkeuren van een wet. Professor De Bruycker meent evenwel dat de federale wetgever wel de uiterste grens van zijn bevoegdheden heeft bereikt en dat hij voortaan de provincies niet meer zal kunnen hervormen. Ook de gewesten, die bevoegd zijn inzake het toezicht op en de financiering van de provincies, botsen op de grens van de hun verleende bevoegdheden wanneer zij dat willen doen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wijziging van de provinciewet in 1997 is touwtrekkerij aan het licht gekomen tussen de federale overheid en de deelgebieden. Zo heeft Vlaanderen meer bepaald zich afgezet tegen de federale hervorming wegens de mogelijke gevolgen voor de gewesten. Professor De Bruycker meent dat men de bevoegdheid inzake de organieke provinciewet aan de gewesten moet verlenen zodra dat dossier uit de impasse raakt. Voor een dergelijke hervorming moet er uiteraard een herziening van de Grondwet komen. Bij die grondwetsherziening moet men blijven stilstaan bij de vraag welke grondwettelijke grondslag de provincies nog moeten krijgen.

Volgens professor De Bruycker kan het debat alle richtingen uitgaan omdat er verschillende mogelijkheden openstaan. Zodra men het erover eens is dat de gewesten de bevoegdheid inzake de organieke provinciewet moeten uitoefenen, bestaat de meest ingrijpende oplossing er uiteraard in iedere verwijzing naar de provincies in de Grondwet te schrappen zodat de gewesten op dit punt de zaken naar eigen goeddunken kunnen regelen. Een tussenoplossing zou zijn in de Grondwet het beginsel van de indeling van het grondgebied in provincies te bewaren zodat de gewesten met andere woorden een autonome territoriale instantie moeten behouden net onder het gewestelijke niveau en boven het gemeentelijke niveau. Ook dan staan er heel wat oplossingen open voor het aantal

de provinces. Ce débat suppose de définir le degré de décentralisation qu'il convient de maintenir au sein des régions. Faut-il, oui ou non, un niveau intermédiaire décentralisé entre la commune et la région? Ensuite, même s'il est répondu positivement à cette question, il faut encore que la Constitution fédérale tranche la question en tout ou partie. En ce qui concerne l'orateur, au regard des analyses de droit comparé que l'on peut mener, il lui apparaît que même dans des entités fédérées telles que celles existant en Belgique, un niveau intermédiaire reste nécessaire, conformément à la situation qui prévaut dans la plupart des pays étrangers composés eux aussi d'entités fédérées. Il s'agit évidemment d'un niveau de décentralisation qui appartient véritablement aux régions. Les provinces, dans ce cas, devraient constituer une décentralisation des régions et non plus une forme de décentralisation du pouvoir fédéral. Il s'agit évidemment d'un débat éminemment politique. Les juristes peuvent certes donner quelques indications en la matière mais il ne leur revient pas de trancher. L'orateur souligne par ailleurs que l'ouverture d'une discussion générale sur cette question implique la révision d'autres articles de la Constitution que l'article 162. Il cite comme exemple les articles 5 et 7. Il faut notamment, selon l'orateur, avoir à l'esprit que les provinces possèdent, bien davantage que les communes, une très forte assise constitutionnelle. Un premier élément serait de s'interroger sur la question de savoir s'il y a lieu de maintenir dans la Constitution un niveau provincial décentralisé. Et si la réponse est positive, de quelle manière?

Un deuxième élément à prendre en considération a trait aux caractéristiques des provinces, actuellement reprises aux différents alinéas de l'article 162 de la Constitution. À cet égard, une série de caractéristiques fondent aussi la nature de collectivités politiques décentralisées des provinces qui peuvent être discutées à partir du moment où il est décidé de revoir leur droit organique. L'élection directe des membres des conseils provinciaux est un point absolument central dès lors que l'on veut une collectivité politique.

Il reste à voir s'il faut le maintenir dans la Constitution fédérale ou le renvoyer au niveau régional. L'attribution aux conseils provinciaux de tout ce qui relève de l'intérêt provincial est un autre aspect du problème qui ne sera pas abordé au cours de cet exposé introductif.

L'article 162, 3<sup>o</sup>, «Principe de la décentralisation de l'attribution vers les communes et les provinces», est une disposition programmatique qui a été inscrite dans la Constitution belge en 1970 et qui n'a pas été mise en œuvre depuis.

L'article 162, 4<sup>o</sup>, concerne la publicité de la séance des conseils provinciaux. C'est une question qui, selon le professeur De Bruycker, pourrait être renvoyée au décret en cas de régionalisation du droit organique des provinces.

provincies. Bij dit debat moet men bepalen in hoever de decentralisatie binnen de gewesten moet gaan. Moet er een gedecentraliseerd tussenniveau komen tussen de gemeente en het gewest? Ook al beantwoordt men die vraag positief, toch moet de federale Grondwet vervolgens de knoop op dit punt al dan niet volledig doorhakken. Op basis van rechtsvergelijking meent spreker dat er zelfs bij de thans in België bestaande deelgebieden een tussenniveau moet blijven bestaan, zoals we dat ook vinden bij het merendeel van andere landen die ook uit deelgebieden zijn samengesteld. Het gaat uiteraard om een niveau van decentralisatie dat werkelijk aan de gewesten toebehoort. In dat geval zouden de provincies een decentralisatievorm van de gewesten moeten zijn en niet meer van de federale overheid. Wij hebben hier uiteraard met een uitgesproken politiek debat te maken. Juristen kunnen terzake richtlijnen verschaffen, maar het is niet hun taak de knoop door te hakken. Spreker wijst er overigens op dat deze kwestie meebrengt dat nog andere artikelen dan artikel 162 van de Grondwet aan herziening toe zijn. Als voorbeeld haalt hij de artikelen 5 en 7 aan. Volgens spreker behoort men onder andere voor ogen te houden dat de provincies — meer nog dan de gemeenten — een zeer sterke grondwettelijke basis hebben. Een eerste vraag is of het de moeite loont in de Grondwet een gedecentraliseerd provinciaal niveau te behouden. Zo ja, hoe?

Een tweede vraag handelt over de kenmerken van de provincies, die thans opgesomd staan in de verschillende leden van artikel 162 van de Grondwet. Een reeks kenmerken levert echter ook de grondslag voor de aard van de provincies als gedecentraliseerde politieke instanties die ter discussie kunnen gesteld worden zodra men beslist hun organieke wet te herzien. De rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraad is van groot belang voor een politieke instantie.

Het is de vraag of men dat in de Grondwet moet houden dan wel doorverwijzen naar de gewesten. Een ander aspect van het probleem is het toekennen aan de provincieraden van de bevoegdheid voor al wat met het provinciebelang te maken heeft. Deze vraag komt niet aan bod in deze inleidende uiteenzetting.

Artikel 162, 3<sup>o</sup>, «Het beginsel van de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen», is een programmabepaling, die in 1970 in de Grondwet is opgenomen doch nooit is uitgevoerd.

Artikel 162, 4<sup>o</sup>, handelt over de openbaarheid van de vergaderingen van de provincieraden. Indien het gewest bevoegd wordt voor de organieke provinciewet, kan deze kwestie volgens professor De Bruycker bij decreet worden opgelost.

L'article 162, 6°, concernant la tutelle ne doit pas être modifié, selon l'orateur, dans la mesure où il ouvre déjà la porte à la régionalisation de la tutelle et qu'il a déjà été exécuté.

Il y a également le très important article 170 de la Constitution qui concerne la fiscalité provinciale et offre aujourd'hui la possibilité au pouvoir fédéral de supprimer la fiscalité provinciale. Cependant, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre.

Le professeur De Bruycker souligne également un élément problématique dans la répartition des compétences. Il a trait au financement des provinces. Celui-ci dépend évidemment des régions, mais il est possible au pouvoir fédéral d'attribuer des missions aux provinces. Dans un certain nombre d'hypothèses, le pouvoir fédéral a attribué des missions sans leur octroyer des moyens financiers, ce qui a provoqué quelques grincements du côté des régions et un recours devant la Cour d'arbitrage.

L'orateur termine ce très rapide survol concernant le sort des provinces dans la Constitution pour aborder le sort du gouverneur.

Le gouverneur apparaît, peut-être plus encore que la province, comme un héritage de la Belgique unitaire et il doit trouver sa place dans la Belgique fédérale. On peut s'interroger sur le point de savoir s'il faut maintenir l'institution du gouverneur, la supprimer ou transformer le gouverneur en représentant des régions alors qu'il est aujourd'hui principalement le représentant du pouvoir fédéral. Dans un État fédéral, l'idée d'un représentant territorial de l'État comme, par exemple, le gouverneur, est problématique. On peut évidemment se demander de qui ce représentant doit être le mandataire. L'orateur s'est livré à l'exercice consistant à faire un travail de comparaison avec d'autres États composés. Dans l'État fédéral le plus achevé, à savoir l'Allemagne, la question du représentant territorial de l'État se résout finalement de manière assez simple.

Dans l'État fédéral type, ce représentant est le représentant des entités fédérées et il agit au sein de celles-ci, lesquelles apparaissent alors comme un État unitaire en réduction. C'est ce qui se passe en Allemagne.

Un deuxième cas de figure quant au sort du représentant territorial dans les États composés, se présente dans les États régionaux préfédéraux tels que l'Italie et plus particulièrement l'Espagne. Dans ce cas-là, la transformation de l'État a abouti non pas à la disparition du représentant territorial de l'État au niveau de la province — en Italie, ce représentant existe toujours au niveau provincial — mais à l'apparition d'un nouveau représentant territorial au niveau de la région. Se pose alors la problématique de la concurrence entre ces deux représentants territoriaux qui, évidemment, ne remplissent pas les mêmes fonctions: le représentant au niveau de la province conserve son

Artikel 162, 6°, over het toezicht, is volgens spreker niet aan wijziging toe omdat het reeds een mogelijkheid biedt om het toezicht te regionaliseren en omdat het reeds is uitgevoerd.

Ook is er het zeer belangrijke artikel 170 van de Grondwet, dat handelt over de provinciebelastingen en aan de federale overheid de kans biedt die belastingen af te schaffen. Deze bepaling is echter nooit uitgevoerd.

Professor De Bruycker vestigt ook de aandacht op een ingewikkeld aspect van de bevoegdheidsverdeling: de financiering van de provincies. Die hangt uiteraard van de gewesten af maar de federale overheid kan de provincies opdrachten meegeven. In een aantal gevallen heeft de federale overheid de provincies opdrachten gegeven zonder hen geldmiddelen toe te kennen. Dat heeft tot enig tandengeknars geleid bij de gewesten en een beroep bij het Arbitragehof.

Spreker rondt dit bondig overzicht van het lot van de provincies in de Grondwet af en heeft het vervolgens over de provinciegouverneur.

Meer nog wellicht dan de provincie zelf is de gouverneur een erfstuk van het unitaire België en moet hij zijn plaats krijgen in het federale België. Het is de vraag of men de gouverneur als instelling moet behouden, hem schrappen of hem omvormen tot een vertegenwoordiger van de gewesten ofschoon hij thans in hoofdzaak de vertegenwoordiger van de federale overheid is. In een federale Staat roept het beeld van een territoriale vertegenwoordiger van de Staat, zoals bijvoorbeeld een gouverneur, problemen op. Men kan zich uiteraard afvragen wiens volmachtgever deze vertegenwoordiger is. Spreker heeft een vergelijking gemaakt met andere federale Staten. In Duitsland, dat de meest uitgewerkte federale Staat is, heeft de kwestie van de territoriale vertegenwoordiger van de Staat uiteindelijk een vrij eenvoudige oplossing meegekregen.

In een echt federale Staat gaat het om een vertegenwoordiger van de deelgebieden die op dat niveau optreedt. Die deelgebieden zijn dan een unitaire Staat op schaalmodel. Dat is de situatie in Duitsland.

Een tweede soort territoriale vertegenwoordiger in federale Staten vindt men in prefederale geregionaliseerde Staten zoals Italië en vooral Spanje. In dat geval heeft de staatsvorming niet geleid tot het verdwijnen van de territoriale vertegenwoordiger van de Staat in de provincie — in Italië bestaat die vertegenwoordiger nog altijd op het provinciale vlak — maar tot het verschijnen van een nieuw soort territoriale vertegenwoordiger bij het gewest. Zo ontstaat het probleem van de concurrentie tussen die twee territoriale vertegenwoordigers, die uiteraard niet met dezelfde functies zijn bekleed: de vertegenwoordiger bij de provincie behoudt zijn gebruikelijke rol maar de

rôle traditionnel, mais le représentant auprès de la région ou de la communauté autonome doit tenir compte du fait qu'il s'inscrit dans un tout autre contexte que le représentant au niveau de la province dans la mesure où la collectivité auprès de laquelle il se trouve placé n'est pas une collectivité subalterne, une collectivité décentralisée, mais une collectivité plus ou moins mise sur un pied d'égalité avec le pouvoir central.

Le troisième cas de figure rencontré est celui de la Belgique. Il est assez exceptionnel. Il s'agit de la situation d'allégeances multiples du représentant territorial de l'État qui, de représentant du pouvoir fédéral qu'il est au départ, devient aussi le représentant des entités fédérées et en Belgique, des communautés et des régions. C'est aujourd'hui la situation du gouverneur belge qui reste le représentant du pouvoir fédéral — du point de vue organique, c'est extrêmement clair, puisqu'il est toujours nommé par le Roi, donc par le pouvoir fédéral — mais qui, fonctionnellement, peut se voir confier des missions et, éventuellement, adresser des instructions par les communautés et par les régions. Selon le professeur De Bruycker, c'est un mode assez intéressant de résolution de la problématique du gouverneur, du représentant territorial dans un État fédéral qui, me semble-t-il, n'a pas posé énormément de problèmes, mais à cet égard, il conviendrait sans doute d'interroger plus avant des gouverneurs.

On peut évidemment s'interroger sur l'opportunité de modifier le mode de nomination du gouverneur et de faire intervenir les régions dans ce processus en raison du fait qu'elles sont amenées à jouer un rôle pour ce qui est du gouverneur auquel elles peuvent confier de nombreuses missions.

Pour sa partie de l'exposé, le professeur Maes s'est fondé principalement sur le travail dont le Sénat s'est acquitté en 1997, à savoir le travail de réforme de la loi provinciale. Il a signalé une série de points à propos desquels il estime que l'on aurait pu aller plus loin pour ce qui est de l'amélioration et de la modernisation de l'organisation provinciale. Il a évoqué aussi la répartition des compétences. Quelles sont les compétences qui peuvent rester entre les mains du législateur fédéral? Quels sont les problèmes de répartition des compétences posés par l'intervention des régions et des communautés?

Tout d'abord, il est exact, selon l'intervenant, que l'on a fait un grand pas en avant en ce qui concerne l'organisation provinciale. Toutefois, l'on aurait pu aller encore plus loin en faisant une distinction plus stricte entre la décentralisation et la déconcentration. La décentralisation concerne la politique provinciale et toutes sortes de domaines de compétences que l'on ne peut pas diviser en trois sphères séparées. À cet égard, l'intervenant pense aux compétences dans le domaine de l'environnement, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, etc. Les compétences

vertegenwoordiger bij het autonome gewest of de autonome gemeenschap moet er rekening mee houden dat hij in een totaal andere omgeving functioneert dan de vertegenwoordiger bij de provincie. De instantie waar hij deel van uitmaakt, is geen ondergeschikte instantie, geen gedecentraliseerde instantie maar een instantie die min of meer op voet van gelijkheid staat met de centrale overheid.

Een derde en uitzonderlijk geval is België. Wij hebben hier te maken met een territoriale «gehoorzaamheid» verschuldigd aan verschillende geleidingen van de Staat: de vertegenwoordiger van de Staat vertegenwoordigde aanvankelijk de federale overheid, vervolgens ook de deelgebieden en in België de gemeenschappen en de gewesten. In een dergelijke toestand bevindt zich de Belgische gouverneur, die volgens de organieke wet de vertegenwoordiger van de federale overheid blijft — dat is zeer duidelijk omdat hij nog altijd door de Koning wordt benoemd, dus door de federale overheid — maar die functioneel een aantal opdrachten kan krijgen en eventueel richtlijnen van de gemeenschappen en de gewesten. Volgens professor De Bruycker vormt dat een vrij interessante manier om het probleem op te lossen van de gouverneur als territoriale vertegenwoordiger van de federale Staat. Volgens hem heeft dat niet zoveel problemen meegebracht maar men zou daarover allicht meer vragen moeten stellen aan de gouverneurs.

Men kan uiteraard nagaan of het wenselijk is de benoemingswijze van de gouverneur te veranderen en daarbij de gewesten te betrekken omdat zij tal van opdrachten kunnen verlenen aan de gouverneur.

Professor Maes heeft zich voor zijn deel van de uiteenzetting vooral gebaseerd op het werk dat de Senaat in 1997 heeft gedaan, namelijk de hervorming van de provinciewet. Spreker heeft een aantal punten aangestipt waarvan hij van oordeel is dat men nog een stap verder had kunnen gaan in het licht van de verbetering en de modernisering van de provinciale organisatie. Ook staat hij stil bij de verdeling van de bevoegdheden. Wat kan op het niveau van de federale wetgever blijven? Welke problemen zijn er bij de bevoegdheidsverdeling door de inmenging van gewesten en gemeenschappen?

Ten eerste is het zo, volgens spreker, dat men wat de provinciale organisatie betreft, een belangrijke stap heeft gezet. Men had echter nog verder kunnen gaan door een striktere scheiding te maken tussen de decentralisatie en de deconcentratie. De decentralisatie heeft te maken met het provinciaal beleid en met allerlei bevoegdheidsdomeinen die niet in drie gescheiden kringen kunnen worden onderverdeeld. Spreker denkt hierbij aan bevoegdheden op het gebied van milieu, stedebouw, ruimtelijke ordening enz. In dit verband zijn de bevoegdheden over ver-

dans ce domaines sont réparties entre plusieurs niveaux administratifs. Au demeurant, la question a déjà été discutée en 1997.

Lorsqu'il s'agit d'une matière politique, il faut partir du principe que cette matière est de la compétence du conseil provincial ou de la députation permanente. Par contre, lorsqu'il s'agit plutôt de l'exécution de l'exécution d'une décision du gouvernement fédéral, régional ou communautaire, c'est le gouverneur qui est compétent. Dans ce dernier cas, il est question de déconcentration. L'intervenant précise qu'il formule sa proposition parce qu'elle permet d'éliminer toute une série de points de discussion qui entravent inutilement le fonctionnement des institutions provinciales. Il s'agit des points que le législateur a laissés subsister dans la loi provinciale en 1997. Il les a laissés subsister en affirmant que l'on pouvait poser à la députation et au gouverneur des questions sur les matières d'intérêt provincial. Lorsque les matières ne sont pas d'intérêt provincial, l'on ne peut s'informer qu'après de la députation ou du gouverneur. Il faut également inclure dans la discussion la circulaire du ministre de l'Intérieur. Celle-ci a été publiée à l'occasion de la loi de 1997. Elle prévoit que le droit à l'information n'est rien d'autre que le droit de chaque citoyen à la publicité de l'administration.

Une fois que le législateur a désigné la députation provinciale ou le conseil provincial, la matière est automatiquement d'intérêt provincial ou est une matière dans laquelle l'intérêt provincial joue un rôle. Les conseillers provinciaux doivent toujours pouvoir poser des questions à ce sujet, sans risquer de se faire rabrouer.

On ne peut pas dire qu'ils n'aient droit qu'à l'information. Dès l'instant où la loi ou le décret a décidé qu'une matière relève de la compétence de la députation provinciale, on peut poser des questions à ce sujet. Si elle relève du gouverneur, on a droit à l'information dans le cadre de la publicité de l'administration.

Si on prend cette option sur le plan national, elle peut encore recevoir un contenu différent au niveau régional. En Flandre, on pourra estimer par exemple que la tutelle des communes relève du pouvoir associé, et que la politique provinciale n'a rien à y voir. C'est effectivement ce que l'on pense en Flandre. En Wallonie, on part du principe que la tutelle des communes est une matière dans laquelle la députation provinciale doit intervenir. Pour le professeur Maes, ces points de vue se valent. Ils peuvent se défendre tous les deux. La matière peut relever soit du gouverneur soit de la députation permanente.

Si le décret wallon décide que la matière relève de la députation permanente, le conseil provincial doit pouvoir poser des questions à ce sujet. Il n'est donc pas logique que la loi provinciale dispose que tout le

schillende bestuursniveaus verspreid. Overigens is hierover reeds gediscussieerd in 1997.

Wanneer het om een beleidsmaterie gaat, moet men ervan uitgaan dat deze materie een zaak is voor de provincieraad of de bestendige deputatie. Wanneer het eerder gaat om de uitvoering van een beslissing van de federale, de gewestelijke of de gemeenschapsregering, dan is het een zaak van de gouverneur. In dit laatste geval spreekt men van deconcentratie. De spreker verduidelijkt dat hij dit voorstel doet omdat hiermee heel wat discussiepunten die de werking van de provinciale instellingen onnodig bemoeilijken, uit de weg worden geruimd. Het gaat dan om punten die de wetgever in 1997 in de provinciewet heeft laten staan. Dit deed men door te zeggen dat men vragen kon stellen over zaken van provinciaal belang aan de deputatie en de gouverneur. Als het geen zaken van provinciaal belang zijn, dan kan men enkel informatie winnen bij de deputatie of bij de gouverneur. In deze discussie moet men ook de omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken betrekken. Deze werd gepubliceerd naar aanleiding van de wet van 1997. Daarin staat dat recht op informatie niets meer is dan het recht van elke burger op openbaarheid van bestuur.

Vanaf het ogenblik dat de wetgever de bestendige deputatie of de provincieraad heeft aangeduid, is het automatisch een zaak van provinciaal belang of een zaak waar provinciaal belang bij komt kijken. De provincieraadsleden moeten daarover altijd vragen kunnen stellen, zonder daarbij het deksel op de neus te krijgen.

Men kan niet zeggen dat ze enkel recht hebben op informatie. Op het ogenblik dat de wetgever of de decreetgever bepaald heeft dat iets bij de bestendige deputatie hoort, dan kan men er vragen over stellen. Als het bij de gouverneur hoort, dan heeft men recht op informatie in het kader van de openbaarheid van bestuur.

Als men deze optie nationaal neemt, kan men dat regionaal nog verschillend invullen. In Vlaanderen kan men bijvoorbeeld van oordeel zijn dat toezicht op de gemeenten medebewind is, dat daar geen provinciaal beleid bij komt kijken. Men is in Vlaanderen inderdaad deze mening toegedaan. In Wallonië gaat men ervan uit dat toezicht op de gemeenten een zaak is waar de bestendige deputatie moet optreden. Beide stellingen zijn volgens professor Maes evenwaardig. Zij kunnen beide verdedigd worden. Het kan een zaak zijn van de gouverneur ofwel van de bestendige deputatie.

Als de decreetgever in Wallonië beslist dat het een zaak is van de bestendige deputatie, dan moet de provincieraad daar vragen over kunnen stellen. Het is dan ook niet logisch dat in de provinciewet geschre-

domaine de la tutelle des communes doit être considéré comme faisant exception au droit de poser des questions. Si on décide que la matière relève du gouverneur, le conseil provincial ne peut exercer aucun droit d'interrogation à ce sujet. Selon le professeur Maes, il existe plusieurs raisons de se rallier à ce point de vue.

Un autre problème auquel il faut consacrer préalablement l'attention voulue est le fait que la députation permanente continue d'exercer une fonction juridictionnelle. La députation permanente n'est cependant pas le niveau idéal pour organiser la jurisprudence. Il n'est même pas concevable que la députation permanente puisse se prononcer, en tant qu'instance juridictionnelle, sur les impositions provinciales. Ce faisant, elle est juge et partie, ce qui n'est pas défendable devant une cour européenne. Une nette séparation s'impose. La députation permanente n'est pas le niveau idéal pour dire le droit en matière d'impositions provinciales, et elle ne l'est pas non plus en ce qui concerne les élections communales. Si on veut opérer une véritable séparation, il faudra créer des tribunaux administratifs au niveau de la première instance et décharger la députation permanente de sa fonction juridictionnelle.

L'intervenant estime que si la députation permanente devient le véritable centre du pouvoir dans la province et si toutes les affaires qu'elle traite concernent des aspects de la politique, on peut envisager à nouveau d'organiser une motion constructive de méfiance. En 1997, ce débat n'a pas abouti en raison du caractère hybride des fonctions que remplit la députation permanente. Si l'on arrive à une véritable scission, à une décentralisation et à une déconcentration, un pas important aura été fait dans la voie de la démocratisation de la députation permanente.

Le deuxième point de l'exposé du professeur Maes concerne le statut du gouverneur de province. En 1997, on a franchi un pas important, et logique, en affirmant que le gouverneur ne devait plus présider la députation permanente avec voix délibérative. Il en est ainsi, sauf lorsque la députation permanente exerce une fonction juridictionnelle.

Toutefois confier la présidence d'un organe politique qui doit s'occuper de politique et gérer la province, à un fonctionnaire, même s'il n'a pas de voix délibérative, n'est qu'une solution hybride. En pratique, rien n'aurait changé. Que le gouverneur ait ou non voix délibérative, il continue à peser considérablement sur les débats de la députation permanente. Tels sont les arguments justifiant la proposition qui est faite de considérer réellement le gouverneur comme un commissaire du gouvernement, à l'instar des commissaires de gouvernement dans les institutions parastatales. En Flandre, par exemple, il y a un commissaire du gouvernement dans les intercommunales.

ven staat dat heel het domein van het toezicht op de gemeenten als een uitzondering moet worden beschouwd op het vragenrecht. Als men beslist dat dit een zaak is van de gouverneur, dan kan de provincieraad daarover geen vraagrecht uitoefenen. Er zijn volgens professor Maes verschillende redenen om deze stelling aan te hangen.

Een ander probleem waaraan vooraf de nodige aandacht moet worden besteed is dat de bestendige deputatie nog steeds een rechtsprekende functie vervult. De bestendige deputatie is echter niet het ideale niveau om rechtspraak te organiseren. Het is zelfs niet behoorlijk dat de bestendige deputatie als rechtsprekende instantie uitspraken kan doen over provinciale belastingen. Dan is ze rechter en partij, en dat kan voor geen enkel Europees Hof worden verdedigd. Er moet hierin een duidelijke scheiding gemaakt worden. Voor de provinciale belastingen, maar ook voor de gemeenteraadsverkiezingen, is de bestendige deputatie niet het beste niveau om rechtspraak uit te oefenen. Om tot een werkelijke scheiding te komen, zal men werk moeten maken van administratieve rechtbanken op het niveau van eerste aanleg, en zal men de bestendige deputatie moeten ontlasten van haar rechtsprekende functie.

Als de bestendige deputatie de echte beleidsinstantie wordt in de provincie, en alle zaken die ze behandelt beleidsaspecten betreffen, dan kan men opnieuw overwegen om een constructieve motie van wantrouwen te organiseren, aldus spreker. In 1997 is men niet uit die discussie geraakt. Dat is te wijten aan de gemengde functies die de bestendige deputatie vervult. Als men komt tot een werkelijke scheiding, tot decentralisatie en deconcentratie, is een belangrijke stap gezet op weg naar democratisering van de bestendige deputatie.

Het tweede punt in de uiteenzetting van professor Maes is het statuut van de provinciegouverneur. Er is in 1997 een belangrijke stap gezet, een logische stap, door te stellen dat de gouverneur niet langer de voorzitter van de bestendige deputatie is met stemrecht. Dit is zo, behalve wanneer de bestendige deputatie een rechtsprekende functie uitoefent.

Het voorzitterschap van een ambtenaar van een politiek orgaan dat zich met politiek moet bezighouden, met het beleid in de provincie, is echter, zelfs zonder stemrecht, maar een halfslachtige oplossing. In de praktijk zou er niets veranderd zijn. Of de gouverneur nu stemrecht heeft of niet, hij of zij blijft zwaar wegen op de debatten in de bestendige deputatie. Dit zijn de argumenten voor het voorliggend voorstel om de gouverneur reëel te beschouwen als een commissaris van de regering. Dit is te vergelijken met de commissarissen van de regering in parastatale instellingen. In Vlaanderen is er bijvoorbeeld een regeringscommissaris in de intercommunales.

Un tel commissaire pourrait assister à la réunion et porter certains points à l'ordre du jour du conseil provincial ou de la députation permanente. La loi provinciale ne prévoit rien de tel et c'est une lacune. En tant que commissaire du gouvernement, le gouverneur pourrait même exercer un droit de suspension, après quoi le gouvernement trancherait.

La loi provinciale doit être épurée également sur un autre point. Elle dispose que les conseillers provinciaux peuvent interpellier le gouverneur sur des questions d'intérêt provincial. Il n'est pas normal, en fait, que comme fonctionnaire, le gouverneur doive répondre à ces questions, qui concernent par excellence la gestion et la politique. Le ministre de l'Intérieur a d'ailleurs indiqué qu'il valait mieux que le gouverneur s'abstienne d'y répondre. Il ne faut donc pas que la loi provinciale en dispose comme elle le fait.

Le gouverneur peut être commissaire du gouvernement fédéral, mais aussi de deux ou de trois gouvernements (régions). Personnellement, l'intervenant n'y voit guère d'objections. Le fait que le gouverneur parle au nom de trois gouvernements pourrait être un des points forts de sa position. Cela permettrait d'harmoniser les directives des différents gouvernements. Il y a toutefois lieu de préciser deux choses.

Il ne faut pas que des directives contradictoires soient envoyées au gouverneur par les ministres de l'Intérieur régionaux et par leur ministre de l'Intérieur fédéral.

L'on s'est trouvé devant un exemple d'une telle contradiction lorsque le ministre de l'Intérieur a décidé d'augmenter les traitements des bourgmestres, alors que le gouvernement wallon décidait de les réduire. À l'époque, les gouverneurs se sont basés sur un arrêt du Conseil d'État pour dire qu'ils n'avaient pas à apprécier la légalité des décisions. C'est au Conseil d'État ou à la Cour d'arbitrage de trancher les contestations concernant la légalité des décisions. Les gouverneurs avaient souligné alors qu'ils étaient parfois confrontés à des directives contradictoires et que, selon le Conseil d'État, il fallait obéir aux directives de la région en ce qui concerne les directives qui s'inscrivent dans le cadre de la tutelle. Finalement, les gouverneurs peuvent être révoqués par l'autorité fédérale, le ministre ou le Roi. De fait, des gouverneurs ont déjà été révoqués dans le passé. Le gouverneur est en dernière instance le représentant du gouverneur fédéral. Les gouvernements de région ou de communauté ne peuvent pas s'immiscer dans les décisions portant des sanctions à infliger à un gouverneur. Il va de soi que cela ne se produit que dans des circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs, le professeur Maes estime qu'il est logique qu'il y ait également, si le gouverneur est le com-

Een dergelijke commissaris kan de vergadering bijwonen, kan opdragen dat er bepaalde punten worden besproken in de provincieraad, of in de bestendige deputatie. Dit is niet bepaald in de provinciewet, wat een lacune is. Als commissaris van de regering zou de gouverneur zelfs een schorsingsrecht kunnen uitoefenen, waarna de regering beslist.

De provinciewet moet ook nog op een ander punt worden uitgezuiverd. Er staat dat provincieraadsleden de gouverneur kunnen ondervragen over zaken van provinciaal belang. Het kan eigenlijk niet dat de gouverneur als ambtenaar deze vragen moet beantwoorden. Deze zaken betreffen bij uitstek beleid en politiek. De minister van Binnenlandse Zaken heeft trouwens gezegd dat de gouverneur daar best niet op antwoordt. Dit moet dus ook niet zo in de provinciewet staan.

De gouverneur kan commissaris zijn van de federale regering, maar ook van twee of drie regeringen (gewesten). Persoonlijk heeft spreker daar niet zoveel bezwaar tegen. Het zou een van de sterke punten van de gouverneur kunnen zijn, dat hij in hoofde van drie regeringen spreekt. Op deze wijze zouden de richtlijnen van verschillende regeringen op elkaar kunnen worden afgestemd. Er moeten echter twee dingen duidelijk gemaakt worden.

Er mogen geen tegenstrijdige richtlijnen gestuurd worden vanwege de ministers van Binnenlandse Zaken van het gewest en de federale minister van Binnenlandse Zaken.

Een voorbeeld van dergelijke tegenstrijdigheid heeft zich voorgedaan naar aanleiding van een beslissing van de federale minister van Binnenlandse Zaken om de wedden van burgemeesters te verhogen en een beslissing van de Waalse regering om de wedden van burgemeesters te verlagen. De gouverneurs hebben zich toen gebaseerd op een uitspraak van de Raad van State om te zeggen dat de gouverneurs niet de beoordelaars zijn van de wettelijkheid van de beslissingen. Bij betwisting van de legaliteit van een beslissing moeten de Raad van State of het Arbitragehof hierover een uitspraak doen. De gouverneurs hebben er toen op gewezen dat zij soms te maken hebben met tegenstrijdige richtlijnen en dat de Raad van State van oordeel is dat het gewest moet worden gevolgd wanneer het gaat over richtlijnen in het kader van het toezicht. Uiteindelijk kunnen de gouverneurs echter worden ontslagen door de federale overheid, de minister of de Koning. Het is in het verleden immers reeds gebeurd dat er gouverneurs werden ontslagen. De gouverneur blijft in laatste instantie de vertegenwoordiger van de federale regering. De gewest- of de gemeenschapsregering kan zich niet mengen in het sanctioneren van een gouverneur. Uiteraard gebeurt dit slechts in uitzonderlijke situaties.

Ten tweede meent professor Maes dat het logisch is dat wanneer men commissaris is van twee of drie rege-

missaire de deux ou trois gouvernements, un partage du pouvoir de nomination. La nomination du gouverneur peut se faire sur l'avis unanime du gouvernement de région ou de communauté. Personnellement, l'intervenant préfère que le Roi conserve le pouvoir de nomination, et ce, parce que, dans le cadre de la réforme récente des polices, le gouverneur est en fait considéré comme le représentant de l'administration centrale. Il est nettement confirmé dans cette fonction par rapport à l'autorité fédérale. Comme la nomination et la révocation se font sur l'avis des régions, l'on se trouve confronté à un partage du pouvoir de nomination. Ces questions pourraient éventuellement faire l'objet d'accords de coopération. Le gouvernement fédéral et les régions pourraient conclure des accords de coopération sur ces points.

Le professeur Maes a déjà évoqué en passant la question de l'interprétation trop restrictive que l'on donne du remplacement du gouverneur comme président de la députation permanente. Dans les années 80, l'on a modifié la loi provinciale pour permettre à un membre de la députation de remplir les fonctions de président en l'absence du gouverneur. Suivant l'interprétation du ministre de l'Intérieur, laquelle est appliquée dans la plupart des provinces, cela ne se produit que lorsque le gouverneur est empêché au dernier moment de prendre part à la réunion. Dans des circonstances normales, il n'appartient pas à un membre de la députation de faire usage de cette disposition de la loi provinciale. L'intervenant ne croit pas que cela corresponde à la volonté du législateur. Soit on prévoit une disposition plus claire, soit on choisit l'option précédente, qui consiste à prévoir que le gouverneur ne peut jamais présider la députation.

L'intervenant fait ensuite une série d'observations concernant, selon lui, des problèmes que les mandataires communaux et provinciaux jugent importants et qui compliquent inutilement l'administration pour le citoyen.

En Région flamande, l'on s'est ému ces dernières semaines ou ces derniers mois à propos des directives du ministre régional de l'Intérieur concernant la majoration des jetons de présence des conseillers communaux. Cette mesure ne vaut pas pour les conseillers provinciaux, parce que les dispositions relatives aux jetons de présence de ces conseillers sont inscrites dans la loi provinciale. Or, il n'est toutefois pas nécessaire, selon l'intervenant, de faire une distinction entre les conseillers provinciaux et les conseillers communaux.

Le professeur Maes estime que le deuxième point est plus important. Il concerne le fait que le Roi continue à arrêter l'ensemble de la réglementation relative à la comptabilité de la gestion financière des communes et des provinces, alors que la tutelle et les règles de financement, elles, sont des compétences régionales et que les communautés élaborent en fait déjà les règles

ringen, de benoemingsbevoegdheid over de gouverneur wordt verdeeld. De benoeming van de gouverneur kan gebeuren op eensluidend advies van de gewest- of de gemeenschapsregering. Persoonlijk pleit spreker er eerder voor de benoemingsbevoegdheid bij de Koning te laten omdat de gouverneur in het kader van de recente politiehervorming eigenlijk als de vertegenwoordiger van het centraal bestuur wordt beschouwd. Hij wordt in die functie sterk bevestigd ten opzichte van de federale overheid. Zowel de benoeming als het ontslag gebeurt dan op advies van de gewesten. Men heeft dus te maken met een gedeelde benoemingsbevoegdheid. Deze aangelegenheden zouden eventueel het voorwerp kunnen uitmaken van samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gewesten.

Terloops haalde professor Maes reeds het punt aan van de te beperkende interpretatie van de vervanging van de gouverneur als voorzitter van de bestendige deputatie. In de jaren '80 is de provinciewet gewijzigd om het mogelijk te maken dat een lid van de deputatie als voorzitter optreedt wanneer de gouverneur niet aanwezig is. De interpretatie van de minister van Binnenlandse Zaken, die in de meeste provincies wordt gevolgd, is dat dit enkel het geval kan zijn wanneer de gouverneur op het laatste ogenblik verhinderd is om aan de vergadering deel te nemen. Normaal komt het niet aan een lid van een deputatie toe om in gewone omstandigheden gebruik te maken van deze bepaling van de provinciewet. De spreker denkt niet dat dit beantwoordt aan de wil van de wetgever. Ofwel moet men voor een duidelijkere bepaling zorgen, ofwel kiest men voor de vorige optie, namelijk dat de gouverneur nooit de deputatie mag voorzitten.

De volgende opmerkingen hebben, aldus spreker, betrekking op problemen die sterk worden gevoeld in de middens van gemeente- en provincie-mandatarissen en die het bestuur onnodig ingewikkeld maken voor de burger.

In het Vlaamse Gewest is de jongste weken of maanden beroering ontstaan omdat de gewestminister van Binnenlandse Aangelegenheden richtlijnen heeft verstrekt over de verhoging van de presentiegelden van de gemeenteraadsleden. Deze maatregel is niet van toepassing op de provincieraadsleden omdat de bepalingen met betrekking tot het presentiegeld van de provincieraadsleden in de provinciewet zijn ingeschreven. Het is volgens spreker echter niet nodig een verschil te maken tussen provincieraadsleden en gemeenteraadsleden.

Het tweede punt is belangrijker, volgens professor Maes. Het heeft betrekking op het feit dat ten opzichte van gemeenten en provincies eigenlijk de hele regeling van de comptabiliteit van het financieel beheer nog wordt vastgesteld door de Koning terwijl het toezicht en de regels van de financiering een gewest-aangelegenheid zijn en de gemeenschappen eigenlijk



comptables applicables aux CPAS. L'on évolue vers une situation totalement opaque: les conseillers communaux doivent connaître les règles comptables prescrites par le ministre fédéral de l'Intérieur, mais, lorsqu'ils doivent entamer avec les membres du CPAS une concertation sur le budget, ils se trouvent confrontés à une matière à laquelle ils n'entendent rien ou qui repose sur une construction totalement différente. C'est une situation particulièrement confuse. Le Roi pourrait élaborer pour les provinces des règles identiques à celles qui s'appliquent en ce qui concerne les communes, mais, du point de vue juridique, ces règles peuvent également être totalement différentes. Il est possible qu'un conseiller communal connaisse le budget communal, mais ne comprenne rien au budget de la province, tandis qu'un conseiller provincial peut, lui, rien comprendre au budget du CPAS. Il n'est évidemment pas simple, pour un citoyen, d'exercer son droit de consultation et de s'y retrouver dans cette matière. Une telle situation complique évidemment tout.

Il va de soi que l'autorité qui exerce la tutelle financière et qui assume la responsabilité du financement élabore aussi les règles du fonctionnement financier. Le professeur Maes constate que si la loi provinciale dispose que la députation doit rédiger chaque année une note politique à l'intention du conseil provincial et la joindre au budget, il est question selon les instructions de la Communauté flamande, d'un plan financier pluriannuel. Il demande que l'on uniformise ces dispositions et que le suivi soit assuré par l'autorité qui exerce la tutelle financière.

En matière de personnel, certains points pourraient être améliorés. Lors de l'élaboration de l'accord de la St. Michel, on a oublié qu'il existait aussi des provinces. L'on a accepté alors de supprimer les dispositions de la loi communale en vertu desquelles le Roi est compétent pour fixer les règles applicables au personnel communal. L'intervenant estime que l'on aurait dû s'abstenir de le faire, parce qu'il n'y avait pas d'alternative. Certes, tout allait devenir matière régionale après l'exécution de l'accord de la St. Michel, mais, en attendant, plus personne n'est compétent. L'on a toutefois conservé les dispositions en vertu desquelles le Roi est compétent pour fixer le statut du greffier provincial. Le greffier provincial fait partie du personnel de la province et il est dès lors logique que l'option qui a été retenue pour les communes n'ait pas été appliquée également en ce qui concerne l'organisation provinciale.

Le professeur Maes estime que, dès que la députation fait une chose qui revêt une dimension politique, elle doit aussi pouvoir préparer elle-même tous les dossiers en faisant appel à son propre personnel provincial. Il serait logique d'accepter que le gouverneur prépare les dossiers pour la députation. Il y a également un rapport avec le débat très difficile sur la disposition de la loi provinciale selon laquelle la

al de boekhoudkundige regels bepalen voor de OCMW's. Men evolueert naar een totaal ondoorzichtige toestand: enerzijds moeten de gemeenteraadsleden de comptabiliteitsregels kennen zoals zij door de federale minister van Binnenlandse Zaken worden vastgesteld, maar wanneer zij moeten overleggen met de leden van het OCMW over de begroting, krijgen zij te maken met een materie waarvan zij niets begrijpen of die helemaal anders is geconstrueerd. Dit is buitengewoon verwarrend. Voor de provincies zou de Koning regels kunnen opleggen, die misschien hetzelfde zullen zijn als voor de gemeenten. Juridisch kunnen het echter weer totaal andere regels zijn. Het is mogelijk dat een gemeenteraadslid goed op de hoogte is van de gemeentebegroting, maar niets begrijpt van de provinciebegroting terwijl een provincieraadslid niets begrijpt van de OCMW-begroting. In zo'n situatie is het uiteraard niet eenvoudig voor een burger om zijn recht op inzage uit te oefenen en zijn weg te zoeken in deze materie. Zo maakt men alles onnodig ingewikkeld.

Het ligt voor de hand dat degene die het financieel toezicht uitoefent en verantwoordelijk is voor de financiering, de financiële werkingsregels vaststelt. Hoewel de provinciewet bepaalt dat de provincieraden jaarlijks een beleidsnota bij de begroting moeten krijgen van de deputatie, vindt professor Maes in de onderrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap dat dit een financieel meerjarenplan is. Spreker pleit voor eenvormigheid en voor opvolging door de overheid die het financieel toezicht uitoefent.

Op het gebied van het personeel zijn sommige punten voor verbetering vatbaar. Bij het tot stand komen van het Sint-Michielsakkoord heeft men er niet aan gedacht dat er ook provincies bestonden. Men was bereid in de gemeentewet de bepaling te schrappen dat de Koning regels maakt voor het gemeentepersoneel. Men had dit volgens spreker niet mogen doen omdat er geen alternatief was. Na de uitvoering van het Sint-Michielsakkoord zou alles regionale materie worden, maar inmiddels is er niemand meer bevoegd. Men heeft wel laten staan dat de Koning nog bevoegd is voor het bepalen van het statuut van de provinciegriffier. De provinciegriffier behoort tot het personeel van de provincie. Het is dus niet logisch dat de lijn die ten opzichte van de gemeente reeds werd gevolgd, niet wordt doorgetrokken naar de provinciale organisatie.

Zodra de deputatie iets doet en er ook een beleidsdimensie aan is verbonden, is professor Maes van oordeel dat de deputatie ook alle dossiers zelf moet kunnen voorbereiden met eigen provinciaal personeel. Het zou niet logisch zijn te aanvaarden dat de gouverneur dossiers voor de deputatie voorbereidt. Een en ander heeft ook te maken met de heel moeilijke discussie over de bepaling van de provinciewet die

députation permanente prépare les dossiers qui relèvent de l'intérêt provincial et le gouverneur les autres. Ceux qui considèrent qu'un dossier est automatiquement d'intérêt provincial, dès lors qu'il est préparé par la députation, doit admettre également que la députation peut préparer, traiter et exécuter elle-même tous les dossiers qui lui sont transmis ou qui sont transmis au conseil provincial.

Pour le reste, le professeur Maes émet une série de remarques de moindre importance sur les améliorations qui pourraient être apportées à la loi provinciale.

Ceux qui considèrent réellement que le gouverneur de province est un commissaire du gouvernement ne peuvent en aucun cas accepter qu'il signe les mandats de paiement, la correspondance provinciale, les règlements et les ordonnances de la députation permanente. Il va de soi que dans cette optique, ces tâches qui sont encore remplies par le gouverneur, seront transférées aux organes politiques.

À cet égard, le professeur Maes renvoie à une proposition de loi modifiant la loi provinciale qui a été déposée par MM. Gheluwe et consorts à la Chambre des représentants(1). Cette proposition de loi présente certaines similitudes avec la proposition de l'intervenant. La proposition de loi prone également que les députations et les gouverneurs soient assistés de leurs propres cabinets. Le professeur Maes ne soutient pas cette proposition.

### C.2.2. *Échange de vues*

Un membre pose une question sur le rôle du gouverneur. En cas de non-approbation du budget de la fabrique d'église par le Conseil communal, l'on assiste à un arbitrage entre le gouverneur et l'évêque. Le membre souhaite obtenir des précisions concernant cette procédure. Au cas où le système en question serait réformé, cette procédure pourrait-elle subsister telle qu'elle ou faudrait-il l'organiser, si possible de manière plus efficace ?

Le professeur Maes souligne par ailleurs que nul ne peut-être à la fois juge et partie dans sa propre cause. À cet égard, le membre se réfère à la réglementation définitive concernant l'organisation judiciaire en matière fiscale. Celle-ci prive la députation permanente d'une grande partie de son pouvoir juridictionnel. La compétence en matière de taxes communales est transférée aux communes, si bien que le résultat obtenu est contraire à l'objectif poursuivi. Tout recours contre une taxe communale doit être introduit auprès de la commune qui a instauré cette taxe. Cela pose problème. En effet, on crée ainsi un système

luidt: «De deputatie bereidt de dossiers voor als ze van provinciaal belang zijn; in andere gevallen worden ze door de gouverneur voorbereid». Wie ervan uitgaat dat wanneer de deputatie een dossier voorbereidt, dit dossier van provinciaal belang is, moet ook aanvaarden dat de deputatie alle dossiers die bij de provincieraad of bij haarzelf terechtkomen, volledig zelf kan voorbereiden, behandelen en uitvoeren.

Verder heeft professor Maes nog een aantal minder belangrijke bemerkingen over mogelijke verbeteringen van de provinciewet.

Wie er echt van uitgaat dat de provinciegouverneur een regeringscommissaris is, kan er onmogelijk mee akkoord gaan dat hij de bevelschriften voor betaling ondertekent, dat hij de provinciale briefwisseling, de reglementen en de verordeningen van de bestendige deputatie ondertekent. In die opvatting ligt het voor de hand dat die taken die nu nog door de gouverneur worden waargenomen, aan de politieke organen worden overgedragen.

In dit verband verwijst professor Maes naar een wetsvoorstel tot wijziging van de provinciewet dat door de heer Van Gheluwe c.s. werd ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers(1). Dit wetsvoorstel vertoont een aantal gelijkenissen met het voorstel van spreker. Er wordt in het wetsvoorstel echter ook voorgesteld om de deputaties en de gouverneurs met eigen kabinetten te laten werken. Professor Maes steunt dit voorstel niet.

### C.2.2. *Gedachtewisseling*

Een lid stelt een vraag met betrekking tot de rol van de gouverneur. Bij niet-goedkeuring van de begroting van de kerkfabriek door de gemeenteraad vindt er een arbitrage plaats tussen de gouverneur en de bisschop. Het lid wenst meer uitleg over deze procedure. Wanneer dit systeem eventueel wordt hervormd, zou deze procedure dan in de huidige vorm kunnen blijven bestaan of op een meer efficiënte wijze kunnen worden georganiseerd ?

Professor Maes heeft verder benadrukt dat niemand rechter en partij in zijn eigen zaak kan zijn. In dit verband verwijst het lid naar de definitieve regeling van de rechterlijke inrichting inzake fiscale zaken. Hierbij wordt een groot deel van de rechtsprekende bevoegdheid aan de bestendige deputatie ontgenomen. De bevoegdheid voor de gemeentebelasting wordt zodoende overgedragen aan de gemeenten en daarmee bereikt men net het tegenovergestelde van het principe dat wordt nagestreefd. Het beroep tegen een gemeentebelasting moet worden aangetekend bij de gemeente die de belasting heeft ingesteld. Dat is een

(1) Voir doc. Chambre, n° 1939-1 et 2, 1998/1999.

(1) Zie Stukken Kamer, nr. 1939-1 en 2, 1998/1999.

qui viole plusieurs principes juridiques fondamentaux et, surtout, un de ceux-ci. Si l'on charge la commune de statuer sur ces recours, l'on connaît le résultat d'avance. Le justiciable se voit privé ainsi d'un degré de juridiction.

Le membre demande au professeur Maes s'il pourrait replacer ce problème dans le contexte général des principes du droit. Comment pourrait-on régler ce problème au mieux ?

Le professeur Maes précise que cette question concerne d'abord le rôle des fabriques d'église et, ensuite, le rôle du gouverneur.

Le régime applicable aux fabriques d'église n'est pas des plus modernes, loin s'en faut. Plusieurs propositions ont été formulées récemment en vue de modifier l'organisation des cultes. L'intervenant estime que, si la province a un rôle à jouer en l'espèce dans les circonstances actuelles, l'instance la plus indiquée pour s'en charger est le gouverneur. Il n'appartient pas à la députation permanente de mener une politique à part entière en l'espèce ni de faire des choix politiques. Cette politique relève de la compétence du ministre de la Justice. Son exécution relève indiscutablement de la compétence du gouverneur, même s'il s'agit d'une compétence mixte pour l'exercice de laquelle l'autorité religieuse a également voix au chapitre. Le professeur Maes estime que l'on peut également soustraire cette matière aux compétences de la province, et que si on ne le fait pas, il n'y a pas d'autre solution que de la confier au gouverneur.

L'intervenant trouve aussi évident que la députation soit présidée par le gouverneur, lorsqu'elle remplit sa fonction juridictionnelle. Un collègue juridictionnel ne peut en effet pas être présidé par un fonctionnaire, puisqu'il ne peut l'être que par un magistrat.

Affirmer que le gouverneur doit toujours présider la députation, lorsque celle-ci exerce sa fonction juridictionnelle témoigne, selon le professeur Maes, d'une conception vieillie de l'organisation de la pratique du droit. Dans le passé, c'étaient les tribunaux de juridiction scabinales qui disaient le droit.

Les justices de paix d'aujourd'hui ont repris le rôle de ceux-ci. La pratique du droit doit être organisée de manière professionnelle et les tribunaux de juridictions scabinales ont été supprimés depuis longtemps.

Chacun s'accorde à dire selon l'intervenant, que l'organisation actuelle de la pratique du droit au niveau provincial est dépassée, mais dès que l'on se met à examiner les conséquences du retrait de cette

problematische regeling. Op die manier wordt immers een systeem in het leven geroepen dat tegen een aantal, of toch minstens tegen één fundamenteel rechtsprincipe zondigt. Door de gemeente daarover te laten oordelen, kent men het resultaat bij voorbaat. Op die manier wordt aan de rechtzoekende een graad van rechtspraak ontnomen.

Een lid vraagt of professor Maes dit probleem zou kunnen plaatsen in de algemene context van de rechtsprincipes. Hoe wordt dit het best geregeld ?

Professor Maes verduidelijkt dat deze vraag in eerste instantie betrekking heeft op de rol van de kerkfabrieken en in tweede instantie op de rol van de gouverneur.

De regeling voor de kerkfabrieken is verre van de meest moderne. Recentelijk werden verschillende voorstellen geformuleerd om de organisatie van de erediensten op een andere leest te schoeien. Spreker is van mening dat als de provincie in de huidige omstandigheden een rol te spelen heeft in deze materie, deze dient te worden gespeeld door de gouverneur. Het komt niet toe aan de bestendige deputatie om in deze een echt beleid te voeren of politieke keuzes te maken. Dit beleid behoort tot de bevoegdheid van de minister van Justitie. De uitvoering behoort zonder twijfel tot de bevoegdheid van de gouverneur, al weet de spreker dat het om een gemengde bevoegdheid gaat waarbij ook de kerkelijke overheid haar zeg heeft. Voor professor Maes mag deze materie ook aan de provincie worden onttrokken, maar als ze tot de provinciale bevoegdheid blijft behoren, dan ziet hij geen andere oplossing dan ze te laten behandelen door de gouverneur.

Verder lijkt het volgens spreker voor de hand te liggen dat de deputatie in haar rechtsprekende functie niet door de gouverneur wordt voorgezeten. Een rechtsprekend college kan immers niet door een ambtenaar worden voorgezeten, maar enkel en alleen door een magistraat.

Beweren dat de gouverneur altijd voorzitter moet blijven van de deputatie als deze laatste haar rechtsprekende functie uitoefent, vindt professor Maes dan weer getuigen van een verouderde opvatting over de organisatie van de rechtspraak.

In het verleden werd recht gesproken door de schepbanken. De vrederechten van vandaag hebben de rol van de schepbanken overgenomen. De rechtspraak moest op professionele wijze worden georganiseerd en de schepbanken zijn dan ook lang geleden afgeschaft.

Iedereen is het er volgens spreker over eens dat de huidige organisatie van de rechtspraak op provinciaal niveau verouderd is, maar wanneer de gevolgen van het onttrekken van deze bevoegdheid aan de provin-

compétence à la province, l'on renonce à changer quoi que ce soit face aux problèmes que soulèvent la création de juridictions distinctes. Jusqu'à ce jour, ce point n'a jamais été une véritable priorité politique. À partir des années 70, plusieurs colloques, documents et initiatives parlementaires y ont été consacrés. L'intervenant pense notamment à cet égard à la question des tribunaux administratifs de première instance, qui a été abordée lors de la réorganisation du Conseil d'État. À l'heure actuelle, l'on assiste à une réforme similaire avec la réorganisation des tribunaux fiscaux. L'intervenant trouve logique qu'une telle réforme soit réalisée également au niveau des tribunaux administratifs.

L'intervention du directeur des contributions comme juge et partie dans le règlement des litiges fiscaux ne pourrait être défendue avec succès devant la Cour. C'est la raison pour laquelle on a supprimé la double fonction du directeur des contributions. Il faudrait prendre en l'espèce une mesure similaire.

Le membre estime que la réponse est satisfaisante en ce qui concerne le rôle du gouverneur mais non pour celui de l'évêque. Au sujet de l'arrêt *Waleffe* de la Cour d'arbitrage, le membre déclare que la compétence juridictionnelle de la députation permanente du Brabant est exercée pour Bruxelles par un collège de 9 membres nommés(1) par le Conseil de la Région de Bruxelles-capitale sur proposition de son gouvernement et que cette formule ne fonctionne pas mal. Dans la nouvelle organisation judiciaire en matière fiscale, le citoyen est à nouveau privé d'un degré de juridiction. Il se retrouve à nouveau devant celui qui a établi l'imposition, puisque c'est celui qui a établi l'imposition qui doit apprécier sa réclamation. Ce n'est qu'ensuite que le citoyen pourra s'adresser au juge. Autrement dit, on a beau invoquer l'arrêt *Waleffe*, le système reste ce qu'il était.

Le professeur Maes déclare que le membre a raison et que l'état actuel des choses ne lui paraît pas non plus logique. Il y a effectivement le rôle de l'autorité ecclésiastique et celui de l'autorité civile. Mais quant à savoir si cela résulte d'un concordat qui a été conclu ou de l'existence de textes en la matière relevant du droit des traités, le professeur Maes n'est pas en mesure de répondre à cette question.

Un autre membre demande s'il peut résumer la position du professeur Maes comme suit. Le travail provincial ordinaire de la députation permanente et de l'administration provinciale relève à raison de 80 à 90%, des compétences régionales, qu'il soit réalisé d'initiative au titre de l'intérêt provincial ou comme administration décentralisée. Il est donc logique que la structure organisationnelle, la législation organi-

cie worden bekeken, zwicht iedereen voor de problemen die noodzakelijkerwijze met het oprichten van afzonderlijke rechtscolleges gepaard zullen gaan. Tot nu toe is dit nooit een echte beleidsprioriteit geweest. Vanaf de jaren 70 werden hierover verscheidene colloquia georganiseerd, documenten gepubliceerd en parlementaire initiatieven genomen. Spreker denkt hierbij onder andere aan de administratieve rechtbanken van eerste aanleg die ter sprake kwamen bij de reorganisatie van de Raad van State. Op dit ogenblik wordt een soortgelijke hervorming georganiseerd bij de herinrichting van de fiscale rechtbanken. Spreker vindt het maar logisch dat een dergelijke hervorming ook voor de administratieve rechtbanken wordt doorgevoerd.

Het optreden van de belastingdirecteur als rechter en partij bij het beslechten van fiscale geschillen, zou voor het Europees Hof niet met succes kunnen verdedigd worden. Om die reden heeft men de dubbele functie van de belastingdirecteur opgeheven. Iets soortgelijks zou hier moeten gebeuren.

Het lid meent dat het antwoord bevredigend is wat betreft de rol van de gouverneur, doch niet wat betreft de rol van de bisschop. In verband met het arrest *Waleffe* van het Arbitragehof stelt het lid dat de rechtsprekende bevoegdheid van de bestendige deputatie van Brabant voor Brussel wordt uitgeoefend door een college van 9 leden die door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op voordracht van zijn regering, is aangesteld(1) en dat dit niet slecht functioneert. Door de nieuwe rechterlijke inrichting in fiscale zaken wordt de burger opnieuw een rechtsgraad ontgenomen. Hij komt immers opnieuw terecht bij degene die de belasting heeft ingesteld. Want het is degene die de belasting heeft ingesteld die over zijn bezwaar moet oordelen. Pas nadien kan de burger naar de rechtbank gaan. Met andere woorden, hoezeer men ook het arrest *Waleffe* aanvoert, het systeem blijft bestaan zoals het was.

Professor Maes stelt dat het lid gelijk heeft en dat hij de huidige stand van zaken ook niet logisch vindt. Er is inderdaad de rol van de kerkelijke overheid en die van de burgerlijke overheid. Maar of dit het gevolg is van een concordaat dat werd afgesloten, of van het bestaan van verdragrechtelijke teksten, daarop moet professor Maes het antwoord schuldig blijven.

Een volgend lid vraagt of hij de stelling van professor Maes op de volgende manier kan samenvatten. Het gewone provinciale werk dat gebeurt door de bestendige deputatie en het provinciaal bestuur valt voor 80 à 90 % onder de gewestelijke bevoegdheden. Zij het op eigen initiatief als provinciaal belang, zij het als gedecentraliseerd bestuur. Het is dan ook logisch dat de organisatorische structuur, de orga-

(1) Voir article 83quinquies, § 2.

(1) Zie artikel 83quinquies, § 2 Bijz. Wet Brussel.

que, soit définie par cette même autorité, à savoir l'autorité régionale. Le gouverneur est davantage une figure mixte. La protection civile est une matière fédérale. Il en va de même de la police et de la sécurité. Le gouverneur remplit également plusieurs missions pour l'autorité régionale. Il serait peut-être préférable d'instituer la fonction de gouverneur dans une loi spéciale. Le mieux serait qu'il soit désigné par l'autorité fédérale, mais sur l'avis conforme de l'autorité régionale.

L'on peut déduire de la note introductive, en lisant entre les lignes, que 80 à 90 % des matières traitées par les députations permanente relèvent des compétences régionales. Il se peut qu'elles travaillent d'initiative, sans en avoir été chargées par l'autorité régionale. Il est par conséquent aussi logique que l'organisation de leur travail relève de la compétence des régions. L'intervenant ne peut pas suivre ce raisonnement pour ce qui est du gouverneur, étant donné que celui-ci continue de remplir bon nombre de missions qui relèvent aujourd'hui de l'autorité fédérale.

En ce qui concerne le gouverneur, le professeur Maes souligne qu'il y a une grande différence entre la Wallonie et la Flandre. D'après la législation, le gouverneur est davantage un représentant du pouvoir fédéral qu'un représentant du pouvoir régional. La mission de la police est, par exemple, une mission extrêmement importante qui lui incombe entièrement. De même, la sécurité, la protection civile, les plans catastrophes, etc., relèvent de la compétence fédérale. Force est cependant de constater qu'il y a en Flandre une tendance — qui ne réjouit pas le professeur Maes outre mesure — à retirer à la députation et à transférer au gouverneur les matières qui relèvent des compétences de la commune ainsi que tout ce qui concerne le contrôle. Le troisième chapitre de la note introductive du professeur De Rynck est particulièrement édifiant. L'on y renvoie aux directives du gouvernement flamand selon lesquelles ce n'est pas la députation permanente qui soutient les communes dans leur gestion politique mais le gouverneur qui les aide à préparer leur politique. Le professeur Maes estime toutefois que tel n'est pas le véritable rôle du gouverneur. L'on assiste à un déplacement d'accent à cet égard. Outre le fait que le gouverneur est beaucoup plus confronté à des matières fédérales, il se voit de plus en plus confier en Flandre des matières relevant de la compétence régionale.

Le professeur De Bruycker estime que le membre avait tout à fait raison en émettant l'opinion que la députation permanente intervient plus dans des matières régionales, tandis que le gouverneur intervient évidemment beaucoup plus dans des matières fédérales, avec malgré tout une nuance que vient d'apporter le professeur Maes. Mais l'orateur souligne qu'il faut aussi être conscient que la distinction entre déconcentration et décentralisation n'est pas simple et qu'on ne

nieke wetgeving wordt bepaald door diezelfde overheid, dus de gewestelijke overheid. De gouverneur is meer een gemengde figuur. De civiele bescherming is immers een federale materie. Politie en veiligheid zijn dat ook. De gouverneur vervult ook een aantal taken voor de gewestelijke overheid. De figuur van de gouverneur wordt misschien best in een bijzondere wet verankerd. De aanwijzing gebeurt best door de federale overheid, maar op eensluidend advies van de gewestelijke overheid.

Op grond van wat in de inleidende nota staat, kan men tussen de lijnen lezen dat 80 à 90 % van wat door de bestendige deputation wordt behandeld, in de sfeer van de gewestelijke bevoegdheden ligt. Het kan zijn dat zij dit op eigen initiatief doet, zonder dat zij hier toe de opdracht heeft gekregen van de gewestelijke overheid. Het is dan ook logisch dat de wijze waarop dit georganiseerd wordt, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Spreker kan diezelfde stelling niet volgen wat de gouverneur betreft omdat hij een groot aantal taken die vandaag tot de federale overheid behoren, blijft vervullen.

Wat de gouverneur betreft, haalt professor Maes het grote verschil aan tussen Vlaanderen en Wallonië. Indien hij de wetgeving bestudeert, is de gouverneur meer een federaal vertegenwoordiger dan een gewest-vertegenwoordiger. De politie is bijvoorbeeld uitermate belangrijk en steunt volledig op de gouverneur. Ook veiligheid, civiele bescherming, rampen enzovoort zitten in de federale sfeer. In Vlaanderen valt er echter een beweging te constateren — waarmee professor Maes niet zo gelukkig is — dat men aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenten behoren, alsook alles wat het toezicht betreft, aan de deputation wil onttrekken en aan de gouverneur wil overdragen. Bijzonder leerrijk is het derde hoofdstuk in de inleidende nota van professor De Rynck. Hierin verwijst hij naar richtlijnen van de Vlaamse regering die zegt dat het niet de bestendige deputation is die de gemeenten ondersteunt bij de beleidsvoering, maar de gouverneur die de gemeenten helpt bij de voorbereiding van het beleid. Professor Maes meent echter dat dit niet de echte rol van de gouverneur is. Men krijgt te maken met een accentverschuiving. Naast het feit dat volgens de wet de gouverneur veel meer met federale materies bezig is, wordt in Vlaanderen diezelfde gouverneur meer en meer ingezet voor materies die het gewest toebehoren.

Professor De Bruycker meent dat het lid volledig gelijk heeft wanneer het de mening verdedigt dat de bestendige deputation meer optreedt in gewestaangelegenheden terwijl de gouverneur natuurlijk veel meer optreedt in federale aangelegenheden, met desondanks een nuance die professor Maes zojuist aangebracht heeft. Maar spreker merkt op dat men er zich bewust van moet zijn dat het onderscheid tussen deconcentratie en deconcentratie niet eenvoudig is en

peut considérer que le gouverneur est plutôt un organe déconcentré, intervenant pour le compte du pouvoir fédéral ou éventuellement régional, tandis que la députation permanente intervient en tant qu'organe décentralisé. Du côté flamand, il apparaît effectivement qu'on tente de donner plutôt au gouverneur des matières dans lesquelles on considère qu'il s'agit de la déconcentration, où le pouvoir d'appréciation est extrêmement limité et où des instructions sont émises par le gouvernement fédéral ou plutôt par le gouvernement régional. Par contre, en Wallonie, on peut observer des cas de figure tout à fait particuliers où, en réalité, on confie à la députation permanente des matières qui sont considérées comme relevant de la déconcentration, encore que le législateur ne s'exprime pas toujours très clairement sur le point de savoir s'il s'agit d'une matière déconcentrée ou décentralisée. Toute la complexité du système apparaît dans les matières pour lesquelles la députation permanente traite des dossiers à propos desquels elle bénéficie d'un pouvoir d'appréciation, alors que ces dossiers sont préparés en réalité par les services du gouvernement régional et l'administration régionale. Il s'agit à ce moment-là d'une forme de déconcentration organisée de manière très particulière, où l'on confie à un organe composé de mandataires politiques un pouvoir qui suppose un pouvoir d'appréciation, mais où il statue sur la base de dossiers préparés par l'administration régionale.

La distinction «déconcentration-décentralisation» est finalement extrêmement complexe et ne se traduit pas toujours par l'émission de directives par le gouvernement régional mais éventuellement par la préparation des dossiers individuels au cas par cas par l'administration régionale, même lorsque c'est la députation permanente qui doit trancher à ce sujet. C'est une matière extrêmement complexe, à propos de laquelle il est difficile d'émettre des opinions tranchées.

Le professeur De Bruycker apporte une petite nuance par rapport à ce qu'a dit le professeur Maes au sujet du droit d'information des membres du conseil provincial. Personnellement, il ne considère pas comme incohérent qu'ils aient la possibilité de se renseigner à propos de dossiers d'intérêt général. Cela peut évidemment paraître curieux, si l'on veut maintenir une cloison étanche entre des matières déconcentrées et des matières décentralisées, de faire la distinction entre l'intérêt provincial et l'intérêt général. Mais dès le moment où les organes investis d'une compétence bénéficient d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'orateur peut comprendre que l'on permette à des mandataires politiques de se renseigner à ce sujet, de poser des questions. Il est clair que l'on peut s'interroger au sujet des conséquences qui en découlent. Il est évident que lorsqu'une matière relève de l'intérêt général et que l'on interroge le gouverneur ou la députation permanente au sein du conseil provincial à ce

dat men niet kan aannemen dat de gouverneur veeleer een gedeconcentreerd orgaan is, dat optreedt voor rekening van het federale of eventueel regionale gezag, terwijl de bestendige deputatie als gedecentraliseerd orgaan optreedt. Aan Vlaamse zijde blijkt het effectief zo te zijn dat men ernaar streeft de gouverneur veeleer te belasten met materies die men als deconcentratie kan aanmerken, waar de beoordelingsbevoegdheid zeer beperkt is en instructies worden gegeven door de federale regering of veeleer door de gewestregering. In Wallonië ziet men echter dat er zich zeer bijzondere gevallen voordoen waarin men in werkelijkheid de bestendige deputatie belast met aangelegenheden die als deconcentratie aangemerkt worden, hoewel de wetgever zich niet altijd zeer duidelijk uitspreekt over de vraag of het om een gedeconcentreerde dan wel om een gedecentraliseerde materie gaat. Heel de complexiteit van het systeem komt tot uiting in de materies waar de bestendige deputatie dossiers afhandelt waarvoor ze over beoordelingsbevoegdheid beschikt, hoewel deze dossiers in feite worden voorbereid door de diensten van de gewestregering en de gewestelijke administratie. Bij deze zeer bijzondere vorm van deconcentratie wordt een orgaan dat uit politieke verkozenen bestaat, met een taak belast die een beoordelingsbevoegdheid veronderstelt maar moet dit orgaan besluiten nemen op basis van dossiers die door de gewestadministratie voorbereid zijn.

Het onderscheid deconcentratie-decentralisatie is uiteindelijk zeer complex en komt niet altijd tot uiting in het uitvaardigen van richtlijnen door de gewestregering maar eventueel ook in de individuele dossiers die de gewestadministratie geval per geval voorbereidt, zelfs al is het de bestendige deputatie die in de zaak moet beslissen. Het is een zeer complexe materie waarin het moeilijk is duidelijk afgelijnde opinies te formuleren.

Professor De Bruycker brengt een kleine nuance aan in wat professor Maes gezegd heeft over het informatierecht van de leden van de provincieraad. Persoonlijk acht hij het niet onlogisch dat ze de mogelijkheid hebben om inlichtingen te vragen over dossiers van algemeen belang. Het kan natuurlijk vreemd lijken om, indien men een strikte scheiding wil bewaren tussen gedeconcentreerde en gedecentraliseerde aangelegenheden, een onderscheid te maken tussen provinciaal belang en algemeen belang. Maar zodra de organen die met een bepaalde bevoegdheid belast zijn, over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikken, kan men volgens spreker begrijpen dat deze politieke verkozenen gemachtigd zijn om hierover inlichtingen te vragen en om hierover vragen te stellen. Het is duidelijk dat men zich kan afvragen welke gevolgen hieruit voortvloeien. Het spreekt vanzelf dat wanneer een aangelegenheid tot het algemeen belang behoort en men de gouverneur of de

sujet, il n'y a pas véritablement de possibilités de tirer des conséquences pour ce qui est de la mise en cause de la responsabilité de ces organes.

Le professeur Maes précise que sa proposition apporte une simplification. L'on peut continuer à discuter, dans la doctrine, sur ce qu'il en est de l'intérêt provincial et du pouvoir associé, mais cela ne résout rien. On s'interroge également, dans le cadre de la Constitution, sur les notions de droits civils et de droits politiques, et sur le point de savoir quand on peut créer une juridiction et quand on ne peut pas. On peut écrire des manuels entiers à ce sujet sans donner de réponse. Le législateur a eu le dernier mot. La meilleure manière de simplifier la discussion sur l'intérêt provincial et l'intérêt mixte est de poser que si le législateur a dit que telle mission relève de la députation, il a estimé que l'intérêt provincial intervenait et il ne faut alors pas faire de distinguo et se demander si la députation et en train d'examiner une question d'intérêt général et si l'on peut exercer un droit d'interrogation ou pas. Pour l'instant, les choses sont inutilement compliquées, d'autant que l'on a la possibilité, dans les provinces, de faire strictement le départ entre la décentralisation et la déconcentration. Le gouverneur représente la déconcentration, la députation représente la décentralisation. Le membre précise qu'en Wallonie, on a résolu la question différemment. Là, on dit que le gouverneur est le fonctionnaire fédéral, et le gouvernement de la Région wallonne travaille avec la députation permanente.

Le professeur Maes estime qu'il n'y a pas que cela. Il faut également se poser, notamment, la question suivante: le contrôle du budget de la commune ou du CPAS est-il une matière ayant un lien avec la politique provinciale? La députation joue-t-elle un rôle dans l'accompagnement des communes quand celles-ci fixent des priorités et mettent certains accents dans leur budget? Doit-on en discuter avec des politiques ou avec des fonctionnaires? En Wallonie, on part du principe qu'il faut en discuter avec les politiques; en Flandre, on estime qu'il faut le faire avec un fonctionnaire. Les deux points de vue sont défendables, chacun avec ses avantages et ses inconvénients et ses conséquences. Mais on ne peut laisser figurer dans la loi provinciale que l'on ne peut pas interroger sur les questions de tutelle, quand la députation est compétente.

Un autre membre souligne que la mission générale de la commission est de formuler une réponse à la question suivante: y a-t-il dans le fonctionnement de l'État fédéral des problèmes pratiques qui peuvent être résolus d'une manière ou d'une autre? Donc, dans la répartition de compétences, certaines répartitions ont-elles posé des problèmes insolubles et comment peut-on y remédier? Dans leur vie quotidienne, les provinces ont-elles rencontré des problèmes avec la répartition actuelles de compétences sur le

bestendige deputatie daarover in de provincieraad ondervraagt, er geen echte mogelijkheden bestaan om hieruit gevolgen te trekken en om de verantwoordelijkheid van deze organen in het geding te brengen.

Professor Maes verduidelijkt dat zijn voorstel een vereenvoudiging inhoudt. Men kan in de doctrine blijven discussiëren over de vraag wat provinciaal belang is en wat medebewind is, maar dat is geen oplossing. Zo is er in de Grondwet ook de discussie over de vraag wat burgerlijke en wat politieke rechten zijn, waar er een rechtscollege kan worden opgericht en waar niet. Daar kan men hele handboeken over maken, zonder een sluitend antwoord te geven. De wetgever heeft daar het laatste woord gehad. Men kan het best de discussie over provinciaal belang en gemengd belang vereenvoudigen door te zeggen dat als de wetgever gezegd heeft dat het de taak van de deputatie is, dan was de wetgever van oordeel dat daarbij provinciaal belang komt kijken en dan moet men geen onderscheid maken en zich afvragen of de deputatie nu een zaak behandelt van algemeen belang en of een vraagrecht kan worden uitgeoefend of niet. Nu is het nutteloos ingewikkeld, vooral omdat men in de provincie de mogelijkheid heeft een strikte scheiding tussen decentralisatie en deconcentratie door te voeren. De gouverneur vertegenwoordigt de deconcentratie, de deputatie vertegenwoordigt de decentralisatie. Het lid verduidelijkt dat men het in Wallonië anders heeft opgelost. Daar zegt men dat de gouverneur de federale ambtenaar is en werkt de Waalse Gewestregering met de bestendige deputatie.

Professor Maes is van oordeel dat het niet alleen dat is. Het gaat bijvoorbeeld ook over de volgende vraag: is het toezicht op de begroting van de gemeente of het OCMW een zaak waar het beleid van de provincie bij komt kijken? Speelt de deputatie een rol in het begeleiden van de gemeenten bij het voorstellen van prioriteiten en bij het leggen van klemtonen in de begroting of niet? Moet men daarover met een politiek niveau discussiëren of met een ambtenaar? In Wallonië gaat men ervan uit dat men daarover met de politiek moet discussiëren, in Vlaanderen vindt men dat het met een ambtenaar moet. Beide standpunten kan men verdedigen, met elk zijn pro's en contra's en zijn consequenties. In de provinciewet mag men echter niet laten staan dat er over zaken van toezicht geen vragen mogen worden gesteld, als de deputatie bevoegd is.

Een ander lid merkt op dat de algemene taak van de commissie erin bestaat een antwoord te formuleren op de volgende vraag: doen er zich in de werking van de federale Staat praktische problemen voor die op een of andere manier opgelost kunnen worden? Zijn er in de bevoegdheidsverdeling dus bepaalde onoplosbare problemen naar voren gekomen en hoe kan men deze verhelpen? Hebben de provincies in hun dagelijkse werking problemen gehad met de huidige verdeling van bevoegdheden met betrekking tot de

plan des intérêts provinciaux, de la déconcentration, de la relation avec les différents niveaux de pouvoir, avec les gouvernements, etc. ?

Il aurait été utile de demander, il y a 4 ans, aux provinces de noter toutes les difficultés qu'elles rencontraient, mais la commission ne l'a pas fait. Il serait utile de recueillir des renseignements à cet égard. Le membre conclut que les provinces ne sont pas devenues incapables de gérer les affaires provinciales étant donné la répartition de compétences entre régions et communautés.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la loi organique, le membre contredirait quelque peu le premier orateur. Il s'oppose de manière générale dans cette enceinte à l'idéal suivant lequel on délimiterait les compétences de façon précise, en matière telle qu'il n'y aurait plus de problèmes puisque chacun resterait dans ses compétences. Les provinces se trouvent dans une situation complexe. Le fait que les provinces, dans le cadre de l'intérêt provincial, gèrent beaucoup de matières qui s'apparentent plus aux compétences des régions, n'est pas nécessairement un argument pour régionaliser la loi organique. Au contraire, on peut dire qu'elles sont trop en friction avec la région, elles sont d'une certaine manière en rivalité avec elle. On a vu au début du processus de régionalisation qu'il était préférable de voir la loi organique d'un peu plus loin. Le membre fait la comparaison avec l'économie: l'expansion économique a été un soutien aux entreprises. On voit aujourd'hui avec Hoogovens et Boël que c'est une affaire qui concerne les régions; ce n'est pas pour cela que l'on a régionalisé la loi organique sur l'économie, les droit des sociétés,... L'État fédéral belge est basé sur le fait que les lois organiques sont nationales, comme le droit fiscal, le droit pénal, le droit civil, le droit des sociétés, l'organisation de la justice. À côté, les régions et les communautés exercent des compétences importantes. Il ne faut donc pas nécessairement lier l'un à l'autre. Dans notre État, celui qui fait la loi organique est un peu plus loin de la réalité; il n'est pas en rivalité directe. C'est aussi une sécurité pour le citoyen. Il en veut pour preuve que quand au Nord du pays, on dit qu'on va régionaliser la loi provinciale et la loi communale, on dit qu'il ne faut pas le faire à Bruxelles.

Dans le Sud, on dit qu'il faut y procéder sauf dans les communes de la périphérie parce que là, il y a des problèmes. Le fait que la loi organique soit traitée collectivement offre aussi des sécurités aux citoyens.

Le professeur De Bruycker dit qu'il n'a jamais été fait usage de la fiscalité. On a dit que la fiscalité provinciale pouvait être supprimée. Elle l'a été une fois, mais il a fallu faire marche arrière un an et demi plus

provinciale belangen, de deconcentratie, de verhouding met de verschillende gezagsniveaus, met de gouverneurs, enz. ?

Het ware nuttig geweest vier jaar geleden aan de provincies te vragen om op te tekenen met welke moeilijkheden ze af te rekenen hebben, maar de commissie heeft dat niet gedaan. Het zou nuttig zijn daarover inlichtingen in te winnen. Het lid besluit dat de provincies hun bekwaamheid om de provinciale zaken te regelen niet hebben verloren ten gevolge van de bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en gemeenschappen.

Op de tweede plaats wil het lid de eerste spreker enigszins tegenspreken wat de organieke wet betreft. Hij verzet zich op dit forum tegen het ideaal dat men de bevoegdheden nauwkeurig zou moeten afbakenen, zodat er geen probleem meer zou zijn aangezien elk binnen zijn bevoegdheden blijft. De provincies bevinden zich in een complexe situatie. Het feit dat de provincies in het kader van het provinciaal belang veel materies besturen die meer verwantschap vertonen met de gewestmateries is niet noodzakelijk een argument om de organieke wet te regionaliseren. Men kan integendeel zeggen dat er teveel wrijvingen zijn met het gewest, dat ze op een of andere manier met het gewest rivaliseren. Bij het begin van het gewestvormingsproces heeft men gezien dat het beter was de organieke wet een beetje vanop afstand te bekijken. Het lid maakt een vergelijking met de economie: de economische expansie is een steun geweest voor het bedrijfsleven. Tegenwoordig zien we met Hoogovens en Boël dat het een zaak is die de gewesten aanbelangt; daarom heeft men de organieke wet over het bedrijfsleven, het vennootschapsrecht, enz., nog niet geregionaliseerd. De Belgische federale Staat is gegrond op het feit dat de organieke wetten nationaal zijn, zoals het fiscaal recht, het strafrecht, het burgerlijk recht, het vennootschapsrecht, de organisatie van het gerecht. Daarnaast oefenen de gewesten en de gemeenschappen belangrijke bevoegdheden uit. Men moet het ene dus niet noodzakelijk met het andere verbinden. In onze Staat bevindt degene die de organieke wet opstelt, zich een beetje verder van de realiteit; hij vormt geen rechtstreekse rivaal. Dat is ook een zekerheid voor de burger. Als bewijs hiervoor haalt hij aan dat men in het noorden van het land wel zegt dat men de provinciewet en de gemeentewet moet regionaliseren, maar dat dit niet geldt voor Brussel.

In het zuiden zegt men dat men dat moet doen, behalve in de randgemeenten want daar zijn er problemen. Het feit dat de organieke wet collectief behandeld wordt, biedt ook een zekerheid aan de burgers.

Professor De Bruycker zegt dat er nooit gebruik is gemaakt van de fiscaliteit. Er is gezegd dat de provinciale belastingen afgeschaft konden worden. Dat is een keer gebeurd maar anderhalf jaar later heeft men



tard parce que taxer les gens sans disposer d'un pouvoir fiscal, et sans responsabilité, est une absurdité.

De manière plus générale, les provinces sont l'incarnation de notre système mixte. Toutes les discussions au sujet du rôle du gouverneur ou de la députation permanente reflètent cette dualité. Celle-ci présente des avantages et des inconvénients. Combien de gouverneurs n'ont pas dit que les priver de présider la députation permanente leur ôterait la possibilité d'une discussion avec le corps politique qui s'avère utile dans l'exercice de leur mission de police dans la province? Pourtant, le corps politique est étranger à ces missions de police mais le fait de discuter de ces questions au sein de la députation aide le gouverneur.

Inversément, lors des discussions qui portent sur des questions «de députation», on se sert de la présence du gouverneur. Même si ce n'est ni logique ni facile à expliquer, ce mécanisme fonctionne bien dans une série de domaines.

La situation actuelle, à savoir l'existence d'une loi organique nationale, n'empêche pas les différenciations. Ainsi en est-il en matière d'organisation de la tutelle que les Flamands attribuent au gouverneur, parce que telle est leur conception, et que les Wallons réservent à la députation permanente. Les deux thèses peuvent être soutenues. Chacun s'est mis en harmonie avec sa psychologie politico-administrative. De très nombreux cas de ce type existent.

En général, les provinces se sont adaptées. Elles négocient avec les régions, s'y adaptent, en deviennent les agents en bien des matières. Elles leur font des suggestions et elles partagent leurs expériences. Le système fonctionne de manière assez souple.

Lors de la discussion de la loi provinciale il y a deux ans, le membre a pu constater qu'il n'existait pas d'opposition entre les sénateurs du Nord et ceux du Sud quant au concept de loi provinciale. Les problèmes ne proviennent pas de la loi organique mais de la vie et de la manière dont les provinces gèrent les autonomies.

La répartition du pouvoir de nomination du gouverneur lui semble un faux problème. Lorsque le gouverneur est nommé, il est en place pour dix ou vingt ans et il effectuera son travail avec le pouvoir politique qu'il a à ses côtés ou en face de lui.

Comme dans d'autres domaines, le fait que les compétences soient mixtes ne justifie pas une triple nomination. Sinon, les choses deviendront impossibles, l'on finira par ne plus nommer personne et cela ne fonctionnera plus. Être au service des régions ne signifie pas que l'on doit être nommé par elles.

moeten terugkrabbelen want het is een absurditeit de mensen te belasten zonder over fiscale bevoegdheid te beschikken en zonder verantwoordelijkheid.

De provincies zijn een belichaming van ons gemengd systeem. Alle discussies over de rol van de gouverneur of van de bestendige deputatie geven deze dualiteit weer. Daar zijn voor- en nadelen aan verbonden. Hoeveel gouverneurs hebben niet gezegd dat indien hun het voorzitterschap van de bestendige deputatie wordt ontnomen, zij de mogelijkheid zouden verliezen om de discussie aan te gaan met de politici, hetgeen nuttig is in de uitoefening van hun politietaken in de provincie? De politici hebben nochtans niets te maken met deze politietaken maar het feit dat in de deputatie over deze zaken gediscussieerd wordt, is een steun voor de gouverneur.

Omgekeerd kan de aanwezigheid van de gouverneur gunstig werken op discussies die over «taken van de bestendige deputatie» gaan. Zelfs al is het niet logisch noch gemakkelijk om uit te leggen, toch functioneert dit mechanisme goed in een reeks domeinen.

De huidige toestand, namelijk het bestaan van een nationale organieke wet, belet niet dat er verschillen kunnen ontstaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de organisatie van het toezicht, dat in Vlaanderen volgens de daar heersende opvatting aan de gouverneur is toegekend, terwijl het in Wallonië bij de bestendige deputatie ligt. De twee theses kunnen verdedigd worden. Ieder heeft gekozen in overeenstemming met zijn eigen politiek-administratieve mentaliteit. Er bestaan zeer veel soortgelijke gevallen.

Over het algemeen hebben de provincies zich aangepast. Ze onderhandelen met de gewesten, passen zich aan en verlenen in heel wat materies actieve medewerking. Ze doen voorstellen en ze delen hun ervaringen. Het systeem werkt vrij soepel.

Toen de provinciewet twee jaar geleden ter discussie voorlag, heeft het lid kunnen vaststellen dat er over het concept van deze wet geen tegenstelling bestond tussen de senatoren van het noorden en van het zuiden van het land. De problemen spruiten niet voort uit de organieke wet maar uit de praktijk en uit de wijze waarop de provincies omgaan met hun autonomie.

Het verdelen van de bevoegdheid voor benoeming van de gouverneur is volgens hem een schijnprobleem. Wanneer de gouverneur benoemd wordt, blijft hij tien of twintig jaar aan en zal hij zijn werk verrichten met de beleidsvoerders die naast of tegenover hem staan.

Zoals in andere domeinen is het feit dat het om gemengde bevoegdheden gaat, geen reden om een drievoudige benoeming te verrichten. Anders worden de zaken onmogelijk, zal men uiteindelijk niemand meer benoemen en zal de regeling niet werken. Ten dienste van de gewesten staan betekent niet dat men

Comme les agents de police, les juges et même le Roi lorsqu'il fait exécuter les lois en Belgique, le gouverneur qui applique les décrets est au service des régions mais cela ne l'oblige pas à être nommé par l'un ou par l'autre.

Le membre a trouvé dans le rapport des professeurs une allusion à la commission interministérielle provinciale qui avait pour objectif d'organiser la concertation sur place pour que les problèmes insolubles de conflits de compétences et de rivalités soient réglés sans devoir en appeler à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'État. Cela n'a pas été mis en œuvre. Le membre demande si le professeur Maes n'a aucun commentaire supplémentaire? Comme il faut des accords de coopération au niveau national, le membre considère qu'il faudrait également des accords de coopération sur le terrain pour aider à la résolution des problèmes particuliers d'une province ou d'un ensemble de communes. Ce qui est prévu dans la loi organique n'a pas été mis en œuvre alors que cela aurait favorisé les concertations.

Enfin, quant au problème de la juridiction auquel le premier membre a fait allusion lors de la discussion de la procédure de contentieux en matière fiscale, le membre estime qu'on aurait été bien content d'avoir un organe intermédiaire. Nous sommes « tombés sur un os » parce qu'à Bruxelles il n'existe pas d'organe correspondant et que la loi a dû être changée. Un autre système a été trouvé, mais tout le monde dit qu'il serait effectivement préférable que la province n'ait plus de fonction juridictionnelle et que l'on établisse un tribunal administratif par province. On constate que cela coûte cher et donc on ne le fait pas. Dès lors, les provinces continuent à jouer également en cette matière un rôle mixte qui relève à la fois de l'organisation générale des juridictions et de leur rôle de tutelle.

La question du membre est donc la plus importante: les provinces ont-elles rencontré des difficultés dues à la répartition actuelle des compétences entre les régions, les communautés et l'État fédéral?

Le professeur Maes répond que l'on a interrogé à ce propos les associations flamande et wallonne des provinces. Pour pouvoir répondre à la question du membre, il faudrait procéder à une enquête plus approfondie. Toutefois, il n'est jamais apparu qu'il y ait de gros problèmes sur le plan de la répartition des compétences dans certains secteurs. Les compétences les plus importantes des provinces se situent dans le domaine de l'enseignement, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, mais ce sont des matières communautaires et régionales. Dans le troisième chapitre, on a cité quelques exemples, comme la promotion des exportations. Certaines provinces prennent des initiatives dans le domaine de

door het gewest benoemd moet zijn. Zoals de politieagenten, de rechters en zelfs de Koning die zorgt voor de uitvoering van de wetten in België, staat de gouverneur die de decreten uitvoert, ten dienste van de gewesten maar dat betekent niet dat hij door de ene of de andere benoemd moet zijn.

Het lid heeft in het verslag van de professoren een toespeling gevonden op de provinciale interministeriële commissie die tot doel had het overleg ter plaatse te organiseren, opdat de onoplosbare problemen van conflicten en rivaliteiten beslecht zouden worden zonder dat men een beroep moet doen op het Arbitragehof of op de Raad van State. Dat is niet gebeurd. Het lid vraagt of professor Maes geen bijkomende toelichting kan geven. Zoals er samenwerkingsakkoorden nodig zijn op nationaal vlak, zijn er volgens het lid ook samenwerkingsakkoorden nodig op plaatselijk vlak om een oplossing te zoeken voor de bijzondere problemen van een provincie of van een aantal gemeenten samen. De regelingen van de organieke wet zijn niet ten uitvoer gebracht terwijl dat het overleg bevorderd zou hebben.

Inzake het rechtcollege waarnaar het eerste lid verwezen heeft tijdens de bespreking van de procedure voor de beslechting van fiscale geschillen, is het lid ten slotte van oordeel dat men tevreden zou zijn geweest met het bestaan van een orgaan op het tussenniveau. We zijn op een moeilijkheid gestoten omdat er in Brussel geen enkel overeenstemmend orgaan bestaat en de wet gewijzigd moest worden. Er is een ander systeem gevonden maar iedereen zegt dat het inderdaad beter zou zijn dat de provincie geen rechtsprekende functie meer vervult en dat men per provincie een administratieve rechtbank opricht. Men stelt vast dat daar een hoog prijskaartje aan verbonden is en dus doet men het niet. De provincies blijven in deze materie dan ook een gemengde rol spelen, niet alleen inzake de algemene organisatie van de rechtbanken maar ook als toezichthoudend orgaan.

De vraag van het lid is dus van het allergrootste belang: hebben de provincies af te rekenen gehad met moeilijkheden die te wijten zijn aan de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten, de gemeenschappen en de federale Staat?

Professor Maes antwoordt dat er terzake een bevraging was bij de Vlaamse en Waalse verenigingen der provincies. Om de vraag van het lid goed te kunnen beantwoorden zou er een diepgaandere bevraging moeten gebeuren. Er is evenwel nooit gebleken dat er grote problemen zijn op het vlak van de bevoegdheidsverdeling in bepaalde sectoren. De belangrijkste bevoegdheden van de provincies situeren zich op het vlak van onderwijs, milieu en ruimtelijke ordening, maar dat zijn gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. In het derde hoofdstuk zijn enkele voorbeelden genoemd, onder meer exportbevordering. Sommige provincies nemen initiatieven op het vlak van exportbevordering, onder andere via

l'encouragement des exportations, notamment par l'intermédiaire des sociétés de développement régionales. Outre la prévention sanitaire, on mentionne les plates formes sur la drogue qui opèrent au niveau communautaire avec la députation permanente. Dans le domaine de l'aide aux victimes, les autorités fédérales collaborent avec le gouverneur. On cite également l'agriculture et les cultures agricoles. Ce ne sont pas vraiment les domaines qui posent de gros problèmes. La difficulté la plus importante, est la répartition du personnel, qui n'est pas très logique, et les règles financières qui ne suivent pas nécessairement le règlement de la tutelle.

Le membre se demande si on ne peut pas laisser la loi provinciale et la loi communale relever du niveau fédéral. Selon le professeur Maes, il est important que la Constitution fédérale contienne de bons principes relatifs à l'organisation de l'administration intérieure. Je plaide pour que l'on inscrive dans la Constitution qu'il y a, dans les régions deux niveaux élus, à savoir un niveau local et un niveau global. Notre Constitution est construite de telle manière que l'on s'oriente vers un État fédéral. Il ne connaît aucun régime étatique où l'organisation de l'administration interne n'est pas réglée par les entités fédérées. En Allemagne, il y a seize *Länder* différents et donc seize lois communales différentes. Le problème de la solidarité entre les *Länder* ne se pose pas parce que chaque entité peut développer sa propre philosophie administrative.

Le professeur Maes souligne que l'une des caractéristiques premières du fédéralisme est que les entités fédérées organisent leur propre administration intérieure. Ce qu'elles doivent faire, bien sûr, sur la base d'une bonne élaboration fédérale des principes à respecter en la matière. On ne doit pas perdre de vue que les entités fédérées sont, dans une certaine mesure, des concurrentes des provinces et des communes. C'est pourquoi l'intervenant estime que pareilles questions doivent être réglées dans la Constitution et non par une loi fédérale.

En ce qui concerne l'idée de la commission interministérielle, le professeur Maes se dit partisan d'une commission interministérielle présidée par le gouverneur. Il est important de bien régler la matière. Actuellement, la loi provinciale prévoit par exemple que la province ne doit pas être représentée dans cette commission.

Il ne faut pas charger les régions et les communautés de demander au Roi l'autorisation de participer à la commission interministérielle. L'idée est bonne, mais il faut régler la question de manière plus moderne.

Une dernière remarque concerne le rôle du gouverneur. Comme le membre l'a fait remarquer, le gouverneur tient aujourd'hui un rôle important dans la politique de sécurité et il souhaite avoir un bon contact

de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen. Naast de gezondheidspreventie worden drugsplatformen vermeld die vanuit de gemeenschap werken met de bestendige deputatie. Op het gebied van slachtofferhulp werkt de federale overheid samen met de gouverneur. Ook landbouw en landbouwteelten worden vermeld. Dat zijn nu niet precies de domeinen waar grote problemen rijzen. Het grootste probleem is de niet heel logische personeelsindeling en de financiële regeling die niet noodzakelijk de toezichtsregeling volgt.

Het lid vraagt zich af of men de provincie- en gemeentewet niet op federaal niveau kan laten. Volgens professor Maes is het belangrijk dat de federale Grondwet goede principes bevat, aangaande de organisatie van het binnenlands bestuur. Spreker is er voorstander van om in de federale Grondwet vast te leggen dat er binnen de gewesten twee verkozen niveaus zijn, met name een lokaal en een overkoepelend niveau. Onze Grondwet is zo geconstrueerd dat men in de richting gaat van een federale Staat. Hij kent geen enkel staatsbestel waar de organisatie van het binnenlands bestuur niet door de deelstaten wordt geregeld. In Duitsland zijn er 16 verschillende *Länder* en dus 16 verschillende gemeentewetten. Het solidariteitsprobleem tussen de *Länder* doet zich daar niet voor omdat elke deelstaat zijn eigen bestuursfilosofie kan ontwikkelen.

Professor Maes onderlijnt dat het één van de eerste kenmerken van het federalisme blijft dat de deelstaten hun eigen binnenlands bestuur organiseren. Dat moet dan wel uitgewerkt worden op basis van een goede federale uitwerking van de principes die daarbij moeten worden gerespecteerd. Men mag niet vergeten dat de deelstaten in zekere mate concurrenten zijn van provincies en gemeenten. Daarom is spreker van oordeel dat dergelijke zaken in de eerste plaats in de Grondwet moeten worden geregeld en niet in een federale wet.

Voor wat de idee van de interministeriële commissie betreft, is professor Maes voorstander van een interministeriële commissie die wordt voorgezeten door de gouverneur. Belangrijk is dat dit goed geregeld wordt. Nu zegt de provinciewet bijvoorbeeld dat de provincie in deze commissie niet vertegenwoordigd moet zijn.

Men moet de gewesten en de gemeenschappen niet opdragen om aan de Koning toestemming te vragen om deel te mogen uitmaken van de interministeriële commissie. De idee is goed, maar ze moet op een moderne manier geregeld worden.

Een laatste bedenking betreft de rol van de gouverneur. Zoals het lid opmerkt, speelt de gouverneur nu een belangrijke rol in het veiligheidsbeleid en wil hij een goed contact onderhouden met de bestendige

avec la députation permanente en tant qu'organe politique. L'intervenant précise qu'il n'a jamais affirmé que le gouverneur ne devrait pas assister à la réunion de la députation. Le gouverneur devrait même pouvoir intervenir en tant que commissaire du gouvernement et sa présence serait très utile en tant que tel. L'intervenant estime par contre qu'il ne peut pas présider la réunion de la députation permanente. Aucun commissaire du gouvernement ne le fait d'ailleurs dans les institutions parastatales.

Le professeur De Bruycker exprime son accord avec ce que vient de dire le professeur Maes. Par ailleurs, en ce qui concerne le parallélisme fait par un membre entre la loi organique relative aux pouvoirs locaux et les lois organiques en matière d'économie ou dans d'autres secteurs, il est d'avis qu'il faut être conscient que d'autres principes sont en cause. Ainsi, par exemple, en matière économique, nous tombons sur la problématique de l'Union économique et monétaire. Par contre, il n'existe pas d'État fédéral qui conserve le pouvoir de régler le droit organique des pouvoirs locaux après avoir procédé à la décentralisation de ses entités fédérées.

L'orateur note d'ailleurs qu'en ce qui concerne nos provinces, il s'agit de plus en plus pour les députations permanentes et les conseils provinciaux de décentralisations réalisées dans les compétences des entités fédérées. Il conviendrait, selon l'orateur, de maintenir dans la Constitution, voire de les renforcer, les garanties en faveur de l'autonomie des communes et des provinces en fonction des choix politiques qu'il faudrait poser en cas de régionalisation éventuelle du droit organique des communes et des provinces. Il faudrait peut-être même envisager de ratifier l'un ou l'autre traité international en la matière. Le professeur De Bruycker songe à la charte européenne de l'autonomie locale, en passe d'être ratifiée par la Belgique depuis plusieurs années mais qui est actuellement perdue en raison de son caractère mixte, dans les méandres de la concertation entre les communautés, les régions et le pouvoir fédéral. La ratification d'un traité international permet évidemment de renforcer l'autonomie des pouvoirs locaux par le biais des garanties qu'il apporte.

L'orateur dit qu'il est tout à fait partisan de contacts entre le gouverneur et la députation permanente. Cependant, il pense que les provinces devraient, pour autant qu'elles subsistent en tant que collectivités, jouir d'une certaine autonomie décentralisée. Dès lors, il serait important qu'elles puissent disposer d'un organe exécutif propre et d'un président qui leur soit propre au lieu de se voir imposer un commissaire du gouvernement fédéral puisqu'en fait, le gouverneur est davantage un organe du pouvoir fédéral qu'un organe de la province. À l'étranger, on observe des mouvements significatifs dans ce sens. Il y

deputatie als politiek orgaan. Spreker wijst erop dat hij nooit heeft beweerd dat de gouverneur de vergadering van de deputatie niet zou mogen bijwonen. De gouverneur zou daar zelfs als regeringscommissaris mogen optreden en zijn aanwezigheid zou als dusdanig heel nuttig zijn. Spreker is wel van mening dat hij de vergadering van de bestendige deputatie niet mag voorzitten. Dat doet een regeringscommissaris trouwens in geen enkele parastatale instelling.

Professor De Bruycker betuigt zijn instemming met de verklaringen van professor Maes. Wat betreft het door een lid aangehaalde parallelisme tussen de organieke wet over de plaatselijke besturen en de organieke wetten inzake het bedrijfsleven of andere sectoren, is hij van mening dat men moet beseffen dat er andere beginselen meespelen. Zo hebben we in economische zaken bij voorbeeld te maken met de problematiek van de economische en monetaire unie. Er bestaat daarentegen geen enkele federale Staat die na het instellen van zijn gedecentraliseerde deelgebieden de bevoegdheid behoudt om de organieke regels van de plaatselijke besturen te bepalen.

Spreker merkt trouwens op dat het in het geval van onze provincies voor de bestendige deputatie en de provincieraad steeds vaker gaat om vormen van decentralisering binnen de bevoegdheden van de deelgebieden. Volgens spreker is het noodzakelijk in onze Grondwet de regels te behouden of zelfs te versterken die waarborgen bieden voor de autonomie van de gemeenten en de provincies, en dit naargelang van de beleidskeuzen die bepaald zouden moeten worden in de veronderstelling dat de organieke wet op de gemeenten en de provincies overgedragen zou worden aan de gewesten. Men moet misschien zelfs overwegen een of ander internationaal verdrag op dat vlak te ratificeren. Professor De Bruycker denkt aan het Europees Handvest van de plaatselijke autonomie, dat al vele jaren wacht op ratificatie door België maar dat op dit ogenblik wegens zijn gemengd karakter verdwaald is in de kronkelwegen van het overleg tussen de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid. Het ratificeren van een internationaal verdrag biedt natuurlijk mogelijkheden om de autonomie van de plaatselijke besturen te versterken door middel van de waarborgen die erin vervat zijn.

Spreker is volgens eigen zeggen een overtuigd voorstander van contacten tussen de gouverneur en de bestendige deputatie. Hij meent echter dat de provincies, voor zover ze als collectiviteit blijven bestaan, over een of andere vorm van gedecentraliseerde autonomie zouden moeten beschikken. Het is dan ook belangrijk dat ze over een eigen uitvoerend orgaan beschikken en over een eigen voorzitter in plaats van een commissaris van de federale regering die hun opgelegd wordt; de gouverneur is immers veel meer een orgaan van het federale gezag dan een orgaan van de provincie. In het buitenland ziet men belangrijke ont-

a désormais une distinction de plus en plus claire, à tous les niveaux de pouvoir, entre les administrations territoriales déconcentrées des états et les administrations des collectivités territoriales décentralisées, ce qui n'entrave pas pour autant la coopération entre ces deux ordres administratifs. Par conséquent, il n'y a aucune raison de ne pas reconnaître leur autonomie.

wikkelingen in die zin. Er bestaat thans een steeds scherper onderscheid, op alle gezagsniveaus, tussen de gedeconcentreerde territoriale besturen en de gedecentraliseerde territoriale lichamen, hetgeen daarom nog geen beletsel hoeft te vormen voor de samenwerking tussen deze twee bestuursstructuren. Er is bijgevolg geen enkele reden om hun autonomie niet te erkennen.

**SECTION 9.  
LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

**(Les régions sont compétentes pour:)**

1<sup>o</sup> le placement des travailleurs;

2<sup>o</sup> les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées, à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle.

Pour chaque chômeur complet indemnisé ou chaque personne assimilée par ou en vertu de la loi, placé, dans le cadre d'un contrat de travail, dans un programme de remise au travail, l'autorité fédérale octroie une intervention financière dont le montant fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, correspond à une indemnité de chômage.

L'intervention financière visée à l'alinéa précédent peut varier en fonction de la durée du chômage du chômeur remis au travail. Le montant de cette intervention est fixé avec l'accord des gouvernements de région.

Sans préjudice des dispositions précitées, et jusqu'à l'expiration de la durée de la validité du Fonds budgétaire interdépartemental créé par l'arrêté royal n<sup>o</sup> 25 du 24 mars 1982, la réglementation existante reste applicable aux conventions, visées à la section 5 du même arrêté n<sup>o</sup> 25, conclues avant l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 115, dernier alinéa, de la Constitution.

3<sup>o</sup> l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers.

La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale.

La constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions.

**AFDELING 9.  
TEWERKSTELLINGSBELEID**

**Artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

**(De gewesten zijn bevoegd voor:)**

1<sup>o</sup> de arbeidsbemiddeling;

2<sup>o</sup> de programma's voor wedertewerking van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, met uitzondering van de programma's voor wedertewerking in de besturen en diensten van de federale overheid of die onder het toezicht van deze overheid ressorteren.

Voor iedere binnen het raam van een arbeids-overeenkomst in een wedertewerkingprogramma geplaatste uitkeringsgerechtigde volledig werkloze of iedere bij of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde persoon, kent de federale overheid een financiële tegemoetkoming toe, waarvan het bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgestelde bedrag overeenstemt met een werkoosheidsvergoeding.

De financiële tussenkomst bedoeld in het vorige lid kan schommelen in functie van de werkloosheidsduur van de werkloze die wedertewerking wordt. Het bedrag van die tussenkomst wordt vastgesteld in akkoord met de gewestregeringen.

Onverminderd de voormelde bepalingen, en tot aan het verstrijken van de geldigheidsduur van het Interdepartementaal Begrotingsfonds, opgericht bij koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, blijft de bestaande reglementering van kracht voor de overeenkomsten, bedoeld in afdeling 5 van het vermelde besluit nr. 25, die vóór de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 115, laatste lid, van de Grondwet werden gesloten;

3<sup>o</sup> de toepassing van de normen betreffende de tewerkingstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

Het toezicht op de naleving van deze normen ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid.

De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de gewesten gemachtigde ambtenaren.

**A. Observations générales**

1. *Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)*

**A. Descriptif de la compétence**

Les régions sont compétentes pour :

1. le placement des travailleurs;
2. les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées, sauf dans les administrations qui relèvent de l'État fédéral. Pour chaque chômeur ainsi remis au travail par le biais d'un contrat de travail, l'État fédéral alloue à la région une intervention forfaitaire dont le montant correspond à une indemnité de chômage, et ce pour la durée dudit contrat;
3. l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, c'est-à-dire, notamment, la délivrance des permis de travail.

La loi prévoit une concertation entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions sur les initiatives relatives à la formation et au placement des chômeurs.

**B. Analyse**

Les compétences des régions en matière d'emploi sont limitées.

En effet, les communautés sont compétentes pour les questions relatives à la formation professionnelle, et l'État fédéral pour celles qui relèvent du droit du travail ou de la sécurité sociale.

La politique de l'emploi, conçue globalement, est, en fait, éclatée entre l'État, les régions et les communautés.

**A. Algemene opmerkingen**

1. *Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)*

**A. Omschrijving van de bevoegdheid**

De gewesten zijn bevoegd voor :

1. de arbeidsbemiddeling;
2. de programma's voor wedertewerking van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, behalve in de besturen die onder de federale overheid ressorteren. Voor iedere binnen het raam van een arbeidsovereenkomst in een wedertewerkingprogramma geplaatste uitkeringsgerechtigde volledig werkloze kent de federale overheid aan het gewest een financiële tegemoetkoming toe, waarvan het bedrag overeenstemt met een werkloosheidsvergoeding en dit voor de duur van de bovenvermelde arbeidsovereenkomst;
3. de toepassing van de normen betreffende de tewerking van buitenlandse arbeidskrachten, dat wil zeggen de afgifte van arbeidsvergunningen.

De wet voorziet in een overleg tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de initiatieven betreffende de arbeidsbemiddeling en de opleiding van werklozen.

**B. Analyse**

De bevoegdheden van de gewesten inzake werkgelegenheid zijn beperkt.

De gemeenschappen zijn immers bevoegd voor de aangelegenheden betreffende de beroepsopleiding en de federale overheid is bevoegd voor de aangelegenheden die ressorteren onder het arbeidsrecht of de sociale zekerheid.

Het werkgelegenheidsbeleid dat als een geheel werd opgevat is eigenlijk versnipperd over de Staat, de gewesten en de gemeenschappen.

L'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 58/95 du 12 juillet 1995 démontre, à propos des ALE, l'extrême imbrication des compétences en matière d'emploi :

«Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qu'ont été attribuées aux régions: la compétence la plus large pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non chômeurs; et la compétence d'élaborer elles-mêmes des programmes de remise au travail, compétence qui était auparavant limitée à l'exécution des mesures édictées par l'autorité fédérale.

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est toutefois exclusivement le législateur fédéral qui demeure compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage.

L'analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater, d'une part, que le nouveau régime des agences locales pour l'emploi instaure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs et, d'autre part, que l'ensemble du système se déroule en-dehors des circuits ordinaires du travail.

Les dispositions entreprises doivent donc être considérées comme une réglementation en matière de chômage et non pas comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail de chômeurs.

Si le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation en matière de chômage, il ne peut, dans l'exercice de cette compétence, porter atteinte, de manière disproportionnée, à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs. Cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur fédéral.

Ce chevauchement de compétences dans une matière aussi sensible que la politique de l'emploi ne permet pas de mener des politiques coordonnées. Une rationalisation serait souhaitable ».

## 2. Note du ministère de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)

— Aux termes de l'article 6, §1<sup>er</sup>, VI de la loi du 8/8/80, la compétence relative à l'économie est transférée aux régions. Toutefois, selon le cinquième alinéa de cet article, seule l'autorité fédérale est compétente pour « 12<sup>o</sup> le droit du travail et la sécurité sociale ». Cette compétence exclusive a été inscrite dans cette disposition pour sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire. L'on ne mentionne nulle part de façon claire et systématique ce qu'il convient d'entendre par le grand domaine juridique «droit du travail». La notion de «sécurité sociale» n'est pas définie non plus.

Het arrest van het Arbitragehof nr. 58/95 van 12 juli 1995 in verband met de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen toont aan hoezeer de bevoegdheden inzake werkgelegenheid elkaar overlappen:

«Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 blijkt dat aan de gewesten zijn toegekend: de ruimste bevoegdheid voor de plaatsing van al dan niet werkloze werkzoekenden; en de bevoegdheid tot het zelf opzetten van programma's voor wedertewerking, bevoegdheid die voordien beperkt was tot de uitvoering van door de federale overheid vastgestelde maatregelen.

Met de toepassing van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het evenwel de federale wetgever die exclusief bevoegd blijft voor de sociale zekerheid, welke de reglementering van de werkloosheid omvat.

De analyse van de bestreden bepalingen in hun geheel leidt tot de vaststelling, enerzijds, dat het nieuwe stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een begeleidingsmaatregel invoert ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen en, anderzijds, dat het gehele stelsel buiten de gewone arbeidscircuits verloopt.

De bestreden bepalingen moeten derhalve worden aangezien als een regeling van de werkloosheid en niet als een maatregel van plaatsing of een programma van wedertewerking van werklozen.

Hoewel de federale wetgever bevoegd is om een werkloosheidsreglementering op te stellen, mag hij, bij de uitoefening van die bevoegdheid, niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake wedertewerking van werklozen. Die evenredigheid is een onderdeel van de bevoegdheid van de federale wetgever.

Een dergelijke overlapping van bevoegdheden in een zo gevoelige materie als het werkgelegenheidsbeleid maakt het onmogelijk een gecoördineerd beleid te voeren. Een rationalisering zou wenselijk zijn.

## 2. Nota van het federale ministerie van Tewerksstelling en Arbeid (10 juli 1998)

— Krachtens artikel 6, § 1, VI, van de wet van 8 augustus 1980 is de bevoegdheid in verband met economie overgedragen aan de gewesten. Evenwel is krachtens het vijfde lid van dat artikel alleen de federale overheid bevoegd voor «12<sup>o</sup> het arbeidsrecht en de sociale zekerheid». Deze exclusieve bevoegdheid werd in deze bepaling ingeschreven ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid. Nergens wordt een duidelijke en systematische melding gemaakt van wat onder het grote rechtsdomein «arbeidsrecht» dient begrepen te worden. Ook het begrip «sociale zekerheid» wordt nergens specifiek bepaald.



C'est pourquoi, ces termes doivent être compris dans leur acception habituelle. Néanmoins, la compétence en matière de droit du travail est limitée par les compétences attribuées explicitement aux régions et communautés.

Il est important de souligner que selon la législation actuelle, l'autorité fédérale est, sauf exception explicite, exclusivement compétente pour le droit du travail et la sécurité sociale.

— L'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX de la loi du 8 août 1980 dispose que les régions, en ce qui concerne la politique de l'emploi, sont compétentes pour :

1<sup>o</sup> le placement;

2<sup>o</sup> les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes y assimilées à l'exception des programmes pour la remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou qui ressortissent au contrôle de cette autorité;

3<sup>o</sup> l'application des normes relatives à l'occupation de la main-d'oeuvre étrangère. Le contrôle du respect de ces normes relève de la compétence de l'autorité fédérale. La constatation des infractions peut également être effectuée par les fonctionnaires habilités à cette fin par les régions.

Il s'agit ici d'une compétence attribuée, de sorte que l'on peut dire que l'autorité fédérale est restée compétente pour tous les aspects de la politique de l'emploi qui ne peuvent pas être classés dans une des catégories mentionnées ci-dessus. C'est le cas, par exemple, des mesures qui consistent en une réduction des cotisations de sécurité sociale, qui de plus, cadrent également dans la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de sécurité sociale.

En bref, on peut donc dire qu'en Belgique, les compétences en matière d'emploi sont partagées entre l'autorité fédérale d'une part, les autorités régionales et communautaires d'autre part. La sécurité sociale, le droit du travail et une grande partie de la fiscalité sont des matières fédérales. L'enseignement, la formation, le placement et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les programmes de remise au travail des chômeurs sont des matières régionales ou communautaires.

En matière d'emploi, le rôle de l'État fédéral consiste principalement à créer un cadre favorable au développement maximal de l'emploi et à assurer la solidarité et l'égalité des droits et des chances entre les travailleurs.

Dans le même domaine, le rôle des entités fédérées consiste surtout à assurer les meilleures conditions d'accès et de participation au marché de l'emploi et à

Derhalve dienen die begrippen in hun gewone betekenis te worden begrepen. Evenwel wordt de bevoegdheid inzake arbeidsrecht beperkt door de expliciet aan de Gewesten en Gemeenschappen toegevoegde bevoegdheden.

Het is belangrijk te onderstrepen dat volgens de huidige wetgeving de federale overheid, behoudens uitdrukkelijke uitzondering, exclusief bevoegd is voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

— Artikel 6, § 1, IX, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd zijn voor :

1<sup>o</sup> de arbeidsbemiddeling;

2<sup>o</sup> de programma's voor wedertewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, met uitzondering van de programma's voor wedertewerkstelling in de besturen en diensten van de federale overheid of die onder het toezicht van deze overheid ressorteren;

3<sup>o</sup> de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Het toezicht op de naleving van deze normen ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid. De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de gewesten gemachtigde ambtenaren.

Het betreft hier een toegewezen bevoegdheid, zodat kan gesteld worden dat de federale overheid nog bevoegd is gebleven voor alle aspecten van het tewerkstellingsbeleid die niet onder één van de hierboven vermelde categorieën kunnen worden ondergebracht. Dit is, bijvoorbeeld, zo voor de maatregelen die bestaan in een vermindering van bijdragen voor sociale zekerheid, die bovendien eveneens kaderen binnen de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid inzake sociale zekerheid.

Kortom, in België zijn de bevoegdheden inzake werkgelegenheid verdeeld tussen de federale overheid enerzijds en de gewesten en de gemeenschappen anderzijds. De sociale zekerheid, het arbeidsrecht en grotendeels ook de fiscaliteit behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Onderwijs, opleiding, arbeidsbemiddeling, begeleiding van de werkzoekenden zijn regionale of gemeenschapsmateries.

Op het vlak van de werkgelegenheid bestaat de rol van de federale overheid er hoofdzakelijk in te zorgen voor een gunstig kader voor de maximale ontwikkeling van de werkgelegenheid en voor de onontbeerlijke solidariteit en gelijkheid qua rechten en qua kansen ten behoeve van alle werknemers.

De rol van de gewesten en gemeenschappen bestaat er vooral in om de beste omstandigheden voor toegang tot en deelname aan de arbeidsmarkt te verzeke-

développer des initiatives de réinsertion adaptées à leur situation spécifique.

Il est très important que les politiques menées aux différents niveaux de pouvoirs soient complémentaires afin de maximiser leurs effets sur l'emploi.

### A. Points en discussion

#### 1. La refédéralisation éventuelle de la politique de l'emploi

##### 1.1. Observations des membres (20 mars 1997)

1) La répartition des compétences en matière d'emploi pose beaucoup de problèmes, comme il ressort aussi de la conclusion reprise dans la note de M. Coenraets («Ce chevauchement de compétences dans une matière aussi sensible que la politique de l'emploi ne permet pas de mener des politiques coordonnées. Une rationalisation serait souhaitable.»).

Une rationalisation va plus loin qu'une coordination.

Dans son rapport du décembre 1996, M. Jadot aboutit à la conclusion suivante (p. 22):

«Assez paradoxalement, les autorités régionales, qui se sont vu confier par la dernière réforme de l'État l'essentiel des compétences en matière de politique d'emploi, sont relativement démunies pour rencontrer les exigences d'une approche structurelle dont les axes sont définis dans le cadre de l'Union européenne. La majorité des dispositifs qui organisent notre système d'emploi relève toujours du domaine de compétence fédéral. Et, de par sa position centrale dans le contrôle des dispositifs plus essentiels (notamment la réglementation du travail et le système de la concertation sociale), le ministère de l'Emploi et du Travail se trouve propulsé au coeur de la tourmente. À ce titre, plus que d'autres, il est interpellé par la mise en œuvre d'une politique européenne.

(...) Ainsi que je l'évoquais dans le précédent rapport, trop de mesures existent qui se font concurrence, se phagocytent ou restent franchement sous-exploitées, notamment par la faute de la distribution des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. S'ajoute la question du contrôle de l'indisponibilité qui s'inscrit dans la problématique plus générale de l'activation des chômeurs, c'est-à-dire dans la recherche de solutions qui intègrent de façon plus dynamique les mécanismes de réinsertion au coeur de l'indemnisation. Si les discours sur les

ren en om wederingschakelingsinitiatieven te ontwikkelen aangepast aan de specifieke situatie van de werkzoekenden.

Het is heel belangrijk dat het beleid dat op de diverse niveaus wordt gevoerd, complementair is opdat het effect ervan op de werkgelegenheid zo groot mogelijk zou zijn.

### A. Discussiepunten

#### 1. De herfederalisering van het werkgelegenheidsbeleid

##### 1.1. Opmerkingen van sommige leden (20 maart 1997)

1) De bevoegdheidsverdeling inzake werkgelegenheid roept heel wat problemen op. Dat blijkt eveneens uit de conclusie in de nota van de heer Coenraets (Doordat de bevoegdheden elkaar overlappen in een zo netelige aangelegenheid als het werkgelegenheidsbeleid, valt er geen gecoördineerd beleid te voeren. Rationalisering is wenselijk.).

Rationalisering reikt verder dan coördinatie.

In zijn rapport van december 1996 komt de heer Jadot tot de volgende conclusie (blz. 23):

«Paradoxaal genoeg beschikken de regionale overheden, waaraan door de jongste staats hervorming het merendeel van de bevoegdheden inzake werkgelegenheidsbeleid werd toevertrouwd, maar over betrekkelijk weinig middelen om het hoofd te bieden aan de vereisten van een structurele aanpak waarvan de krachtlijnen in het kader van de Europese Unie zijn vastgelegd. De meeste stelsels die de mechanismen van ons werkgelegenheidssysteem regelen, behoren nog steeds tot de bevoegdheids sfeer van de federale overheid. Door zijn centrale positie in het toezicht op de voornaamste van die stelsels (inzonderheid de arbeidsreglementering en het sociaal-overlegsysteem), wordt het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid als het ware gestuwd naar het middelpunt van deze woeelige problematiek. Daarom is het departement, meer dan andere, betrokken partij bij de tenuitvoerlegging van een Europees beleid.

(...) Zoals ik er in het vorige rapport al op wees, bestaan er teveel maatregelen die elkaar beconcurreren, elkaar neutraliseren of duidelijk onderbenut blijven, zulks inzonderheid door het verkeerdelijk versnipperen van de bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus. Daarbij komt nog de kwestie van de controle op de onbeschikbaarheid die kadert in de meer algemene problematiek van de stimulering van de werklozen, met andere woorden in de zoektocht naar oplossingen waarmee de herinschakelingsmechanismen op dynamischer wijze in het uitke-

paquets homogènes de compétences ne cachent pas de purs enjeux de pouvoir mais reflètent réellement la volonté d'une plus grande efficacité de nos institutions, alors il faudra bien admettre que la question de la refédéralisation de la politique de l'emploi s'inscrit à l'ordre du jour.»

Le groupe politique de l'intervenant souhaite que ceci ne soit pas traité comme un tabou. Il faut viser l'efficacité. Si le partage des compétences s'avère inefficace dans un secteur aussi essentiel, il faut considérer la voie de la refédéralisation.

2) Un membre reconnaît que la coordination dans ce domaine s'impose. Il s'agit d'une matière prioritaire pour tout le monde. Les dysfonctionnements sont plus graves ici qu'ailleurs.

Dans son rapport d'évaluation, M. Jadot plaide pour une refédéralisation de certains éléments de la politique de l'emploi. Il s'agit essentiellement de la politique de placement des travailleurs. Quant au groupe politique de l'intervenant, il estime plus important d'assurer immédiatement une coordination. Dans une phase ultérieure, on peut réfléchir à un transfert de compétences.

La situation actuelle n'est cependant pas satisfaisante. Les mesures en matière d'emploi se caractérisent par une trop grande complexité et une manque de coordination et de cohérence. Il faut songer à une plus grande cohérence et une concertation entre l'État fédéral et les régions.

En matière d'énergie, une concertation est aussi obligatoire. Pourquoi ne pas imposer une concertation pour les objectifs prioritaires de la politique de l'emploi, et plus spécifiquement pour les mesures envisagés par l'État en matière de lutte contre le chômage et de programmes de remise au travail élaborés par les régions?

3) Un membre estime que l'argument de M. Jadot relatif au contrôle de l'indisponibilité des chômeurs ne doit pas être retenu pour réclamer une refédéralisation de la politique du placement. En effet, le placement ne peut être considéré comme un instrument de contrôle des chômeurs. Vouloir vérifier la disponibilité des chômeurs en les envoyant dans des entreprises sans se soucier de répondre aux besoins de ces dernières, n'apparaît efficace ni du point de vue des employeurs, ni de celui des travailleurs.

Quant au placement, il peut être maintenu au niveau régional parce qu'il est étroitement lié à la formation professionnelle et à d'autres politiques

ringsstelsel ingeschakeld geraken. Indien er achter alles wat wordt verkondigd over de homogene bundelingen van bevoegdheden geen machtsdenken schuilgaat en indien die verklaringen werkelijk de uiting zijn van de wil om onze instellingen doeltreffender te maken, zal men toch moeten toegeven dat de kwestie van de herfederalisering van het werkgelegenheidsbeleid aan de orde is.»

De fractie van de spreker wenst dat men hier niet met taboes werkt. Men moet doelmatigheid nastreven. Indien blijkt dat de bevoegdheidsverdeling in zo'n belangrijke sector geen vruchten afwerpt, moet men de mogelijkheid van herfederalisering onderzoeken.

2) Een lid erkent dat er op dit punt coördinatie moet komen. Eenieder gaat ervan uit dat deze aangelegenheid voorgaat. Dysfuncties hebben hier zwaardere gevolgen dan elders.

In zijn evaluatierapport verdedigt de heer Jadot het voorstel om een aantal onderdelen van het werkgelegenheidsbeleid opnieuw toe te wijzen aan de federale overheid. In hoofdzaak betreft het de arbeidsbemiddeling voor werknemers. De fractie van de spreker vindt het belangrijker onmiddellijk de coördinatie te waarborgen. In een latere fase kan men een onderzoek wijden aan de bevoegdheidsoverdracht.

De huidige toestand schenkt evenwel geen voldoening. De maatregelen inzake werkgelegenheid zijn te ingewikkeld en geven blijk van een gebrek aan coördinatie en samenhang. Er dient een ruimere samenhang en meer overleg te komen tussen de federale Staat en de gewesten.

Ook op het stuk van de energie komt er verplicht overleg. Waarom legt men geen overleg op voor prioritaire doelstellingen inzake het werkgelegenheidsbeleid, meer bepaald voor de maatregelen die de Staat overweegt inzake werkloosheidsbestrijding en de arbeidshervattingsprogramma's van de gewesten?

3) Wat het opnieuw federaliseren van de arbeidsbemiddeling betreft, kan volgens een lid het argument van de heer Jadot met betrekking tot de controle van de beschikbaarheid van de werklozen niet gelden om een terugkeer van het beleid inzake arbeidsbemiddeling naar het federale gezagsniveau te vragen. De arbeidsbemiddeling kan immers niet beschouwd worden als een instrument om werklozen te controleren. De beschikbaarheid van werklozen controleren door hen naar ondernemingen te sturen, zonder na te gaan of dit beantwoordt aan de behoeften van de ondernemingen, is niet doeltreffend, noch uit het oogpunt van de werkgevers, noch uit dat van de werknemers.

De arbeidsbemiddeling kan op het niveau van de gewesten blijven omdat het nauw verband houdt met de beroepsopleiding en andere beleidsdomeinen van

régionales. Les investisseurs tant locaux qu'étrangers doivent pouvoir trouver à la région un interlocuteur unique pour le permis d'urbanisme, le permis d'exploiter, les aides diverses et l'engagement des travailleurs. Toute la politique du placement peut cependant se faire dans la concertation entre le régional et le fédéral.

### *1.2. Observation de M. Coenraets (20 mars 1997)*

M. Coenraets est partisan d'un guichet unique. Il est anormal qu'un travailleur doive s'adresser à sa communauté, sa région et à l'autorité fédérale lorsqu'il se retrouve sans emploi. Le travailleur ne s'y retrouve plus. Quelle que soit la solution que l'on adopte, il faut en tout cas privilégier le guichet unique.

Ce guichet unique est un interlocuteur qui met en œuvre une politique coordonnée. La coordination peut se faire sous la forme d'une concertation. La concertation n'est cependant pas toujours efficace s'il faut prendre des mesures urgentes. La coordination peut prendre corps également dans une refédéralisation ou dans une régionalisation complète de la matière. C'est un choix politique. La coordination ne pourra cependant pas se faire par la voie d'un accord de coopération. Le texte même de la loi spéciale n'est pas satisfaisant.

La politique de l'emploi, conçue globalement, est, en fait, éclatée entre l'État, les régions et les communautés. Ce chevauchement de compétences dans une matière aussi sensible que la politique de l'emploi ne permet pas de mener des politiques coordonnées. Une rationalisation serait souhaitable (note Coenraets, pp. 30-31).

L'ensemble des observations formulées par la Région flamande plaide en faveur d'un accroissement des compétences régionales en matière de politique de l'emploi. En réalité, on peut se demander si les suggestions formulées n'auront pas plutôt pour conséquence d'ajouter à l'imbroglio existant déjà en ce domaine (où l'autorité fédérale, les régions et les communautés revendiquent tour à tour des compétences en la matière). Un retransfert de compétences vers le niveau fédéral s'impose.

### *1.3. Réplique du gouvernement flamand (juillet 1997)*

La Communauté flamande ne peut absolument pas partager les vues du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail relatives à la refédéralisation de la politique de l'emploi. Il est illusoire de penser que la refédéralisation de l'emploi puisse garantir une politique du marché de l'emploi plus efficace.

de gewesten. Zowel plaatselijke als internationale investeerders moeten in het gewest een enkele gesprekspartner vinden voor de stedenbouwkundige vergunning, de exploitatievergunning, de verschillende vormen van overheidshulp en het aantrekken van werknemers. Heel de arbeidsbemiddeling kan echter geschieden in overleg tussen het gewestelijke en het federale niveau.

### *1.2. Opmerking van de heer Coenraets (20 maart 1997)*

De heer Coenraets verklaart voorstander te zijn van een enkel loket. Het is niet logisch dat een werknemer zich moet richten tot zijn gemeenschap, zijn gewest en de federale overheid wanneer hij zonder werk valt. De werknemer raakt daar niet meer wijs uit. Ongeacht welke oplossing men kiest, altijd moet de voorkeur uitgaan naar een enkel loket.

Dat loket is een gesprekspartner die een gecoördineerd beleid uitvoert. De coördinatie kan er komen in de vorm van overleg. Niet in alle gevallen is dat overleg doelmatig wanneer men tot dringende maatregelen moet overgaan. Die coördinatie kan ook vaste vorm krijgen door herfederalisering of volledige regionalisering van de aangelegenheid. Dat is een politieke keuze. De coördinatie kan er evenwel niet komen door middel van een samenwerkingsakkoord. De tekst zelf van de bijzondere wet biedt geen uitsluitel.

Het werkgelegenheidsbeleid dat als een geheel werd opgevat, is eigenlijk versnipperd over de Staat, de gewesten en de gemeenschappen. Een dergelijke overlapping van bevoegdheden in een zo gevoelige materie maakt het onmogelijk een gecoördineerd beleid te voeren. Een rationalisering zou wenselijk zijn.

In alle opmerkingen van het Vlaamse Gewest wordt gepleit voor uitbreiding van de gewestbevoegdheden op het vlak van het werkgelegenheidsbeleid. Men kan zich afvragen of de voorstellen in dit verband niet veeleer tot gevolg zullen hebben dat de verwarring die op dat vlak reeds bestaat (waar de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen om de beurt bevoegdheden ter zake opeisen), nog groter wordt. Het is noodzakelijk opnieuw bevoegdheden over te dragen aan het federale gezagsniveau.

### *1.3. Standpunt van de Vlaamse regering (juli 1997)*

Met de door het federale ministerie van Tewerkstelling en Arbeid geformuleerde visie over de herfederalisering van het werkgelegenheidsbeleid kan door de Vlaamse Gemeenschap helemaal niet akkoord worden gegaan.

C'est illusoire parce que l'emploi deviendra de plus en plus un simple élément dans un vaste processus d'accompagnement de l'itinéraire professionnel. L'on ne peut, par conséquent, plus dissocier le placement des travailleurs d'autres instruments de réinsertion.

Le placement constitue un élément du processus et il doit aller de pair avec une préformation, une formation professionnelle et une formation sur le tas («on the job training»). Transférer cette compétence au niveau fédéral, dans le cadre de l'harmonisation, et laisser les autres compétences aux niveaux communautaire et régional n'aurait dès lors aucun sens.

La question du transfert de l'ensemble du paquet — placement, formation et programmes de mise au travail — ne peut faire l'objet d'aucune discussion: en vidant ces compétences de leur substance, l'on rendrait impossible toute politique cohérente au niveau des communautés et des régions.

En 1972, la Conférence nationale du Travail avait déjà constaté que, pour qu'un service de placement puisse être efficace, il fallait éviter tout lien gênant entre le placement même et le contrôle du chômage. La régionalisation des services de placement dans le cadre de laquelle l'objectif de contrôle n'a pas la priorité, constitue dès lors la meilleure garantie, pour le demandeur d'emploi, de pouvoir trouver un emploi «sur mesure» et, pour l'employeur, de pouvoir pourvoir rapidement aux postes vacants.

#### *1.4. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Selon les dispositions de coopération entre les différentes entités de la fédération belge, et particulièrement dans le cas où l'autorité fédérale n'est pas seule compétente, des mécanismes de concertation sont prévus.

En matière d'emploi, cette concertation repose actuellement sur un double objet:

- les initiatives de programmes de remise au travail des chômeurs;
- les échanges d'information entre services de placement des chômeurs.

En raison de l'usage que le gouvernement wallon fait de son autonomie en matière de politique d'emploi et de formation, deux lacunes en matière de concertation doivent être comblées:

- par la mise en place effective d'une concertation sur toutes mesures d'emploi notamment celles qui sont fondées sur les mesures d'activation des allocations de chômage.

De stelling dat de herfederalisering van de arbeidsbemiddeling zou leiden tot een doelmatiger arbeidsmarktbeleid, steunt op een illusie. Een illusie omdat arbeidsbemiddeling hoe langer hoe meer een onderdeel gaat vormen van een integraal trajectbegeleidingsproces. Arbeidsbemiddeling kan bijgevolg niet meer worden losgekoppeld van andere herinschakelingsinstrumenten.

Bemiddeling vormt een procesonderdeel dat dient samen te gaan met vooropleiding, beroepsopleiding en «on the job training». In het kader van de harmonisatie heeft het dus geen zin die bevoegdheid over te hevelen naar het federale niveau en de overige bevoegdheden op het niveau van de gemeenschappen of de gewesten te laten.

De overheveling van het hele pakket — bemiddeling, opleiding en tewerkstellingsprogramma's — is onbespreekbaar: deze uitholling van bevoegdheden maakt elk coherent beleid van gemeenschappen en gewesten onmogelijk.

Reeds in 1972 kwam de Nationale Tewerkstellingsconferentie tot de bevinding dat «wil een plaatsingsdienst doelmatig zijn, er geen storende binding mag bestaan tussen arbeidsbemiddeling en werkloosheidscontrole». De regionalisering van de bemiddeling, waarbij de controledoelstelling niet primeert, biedt bijgevolg de beste waarborg voor de werkzoekende om werk op maat te vinden en voor de werkgever om snel een valabele invulling van een vacature te verkrijgen.

#### *1.4. Standpunt van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Volgens de samenwerkingsbepalingen tussen de verschillende deelgebieden van de Belgische federatie, meer bepaald ingeval niet alleen de federale overheid bevoegd is, gelden er overlegmechanismen.

Inzake de tewerkstelling streeft dit overleg thans een tweevoudig doel na:

- initiatieven inzake programma's voor hervatting van de arbeid ten gunste van werklozen;
- uitwisseling van informatie tussen plaatsingsdiensten voor werklozen.

Omdat de Waalse regering haar autonomie inzake werkgelegenheids- en vormingsbeleid op een bepaalde manier aanwendt, dient er inzake het overleg in twee leemten te worden voorzien:

- door het invoeren van een werkzaam overleg over alle maatregelen inzake werkgelegenheid meer bepaald die welke uitgaan van activeringsmaatregelen inzake werkloosheidsuitkeringen;

— par l'obtention d'une concertation réclamée à l'autorité fédérale sur le maintien du droit des stagiaires en formation en alternance aux réglementations relatives au chômage et à la sécurité sociale, et sur l'adoption d'un statut supplétif interprofessionnel d'apprentissage de sorte que puisse être développé un système efficace de formation en alternance.

Un élargissement du contenu de la concertation légalement prévue en matière de politique de l'emploi et de la formation est souhaitable de manière à viser l'adéquation totale avec l'actuelle répartition des compétences en la matière.

*1.5. Audition de M. Jadot, secrétaire général auprès du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi et M. Cox, chef de Cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

La politique de l'emploi a beaucoup évolué depuis le rapport du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail de 1996 et le point de vue qui y était exprimé doit aujourd'hui être nuancé. Il y avait, dans les années quatre-vingts, 700 000 chômeurs et la réflexion portait évidemment sur les moyens de les remettre au travail. Les sommets européens sur l'emploi, notamment les lignes directrices résultant du sommet de Cardiff, ont mis l'accent sur la nécessité de restructurer les marchés du travail. Il convenait de développer des mécanismes structurels, tels que flexibilité, employabilité, adaptabilité, financement alternatif de la sécurité sociale ... Toutes ces mesures structurelles sont de la compétence de l'État fédéral. Le pouvoir fédéral apparaissait donc comme le mieux à même de répondre aux exigences européennes. De plus, les départements du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail étaient perturbés par l'accumulation des mesures, tant au niveau fédéral que régional et communautaire, et l'on n'apercevait plus aucune cohérence.

Cependant, les accords de coopération ont pris une autre dimension, visant davantage à maximaliser les effets des mesures en matière d'emploi. L'échange d'informations s'est accru. Dans le cadre du plan «Cardiff», des réunions fréquentes ont eu lieu. L'on peut, d'ailleurs, souligner la dynamique qui est née de la convergence européenne. L'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action belge ont obligé les quatre autorités à travailler ensemble. Cet exercice a prouvé que les politiques fédérale et régionales en matière d'emploi pouvaient être complémentaires. L'avantage consiste également à pouvoir tenir compte des

— door het invoeren van overleg afgedwongen van de federale overheid over het behoud van het recht van stagiaires in deeltijdse opleiding op de reglementeringen inzake werkloosheid en sociale zekerheid en over het invoeren van een interprofessioneel aanvullend statuut inzake het leerlingwezen opdat er een werkzame regeling kan komen inzake deeltijdse opleiding.

Het is wenselijk de inhoud van het wettelijk voorzien overleg inzake het werkgelegenheids- en vormingsbeleid te verruimen om tot een volledige gelijkschakeling te komen met de huidige verdeling van de bevoegdheden terzake.

*1.5. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

Sedert het rapport van het federale ministerie van Tewerkstelling en Arbeid uit 1996 heeft het werkgelegenheidsbeleid diepgaande ontwikkelingen gekend. De zienswijze die men daarin vindt, vraagt thans om enige nuancering. In de jaren tachtig waren er 700 000 werklozen en uiteraard ging de denkoefening over de vraag hoe men die opnieuw werk kon bezorgen. De Europese topconferenties over de werkgelegenheid en meer bepaald de richtlijnen vastgelegd tijdens de Top van Cardiff, hebben de noodzaak benadrukt om de arbeidsmarkten te herstructureren door middel van structurele ingrepen, zoals flexibiliteit, employability (soepele inzetbaarheid van de werknemers), aanpassingsvermogen, alternatieve financiering van de sociale zekerheid, ... Al deze structurele maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de federale Staat. Bijgevolg kon de federale overheid het best aan de Europese eisen tegemoetkomen. Daar komt nog bij dat de werking van de departementen van het federale ministerie van Tewerkstelling en Arbeid verstoord werd door een opeenstapeling van maatregelen van zowel federale als regionale en communautaire aard en dat er geen enkele samenhang meer te bespeuren viel.

Dat neemt echter niet weg dat de samenwerkingsakkoorden een nieuwe dimensie aangemeten gekregen hebben met de bedoeling zoveel mogelijk resultaten te behalen door middel van werkgelegenheidsmaatregelen. Er wordt meer informatie uitgewisseld. In het raam van het Cardiff-plan worden er vaak vergaderingen gehouden. In dit verband kan men trouwens wijzen op de dynamiek die uit de Europese convergentie is ontstaan. De opstelling en de uitvoering van het Belgisch actieplan hebben de vier overheden tot een verplichte samenwerking gebracht. Dat heeft het bewijs geleverd dat het federale en het regionale

réalités économiques et sociales qui existent dans les différentes régions.

Il ne faut donc plus être sceptique au sujet de la coopération entre l'autorité fédérale et les régions en matière de politique de l'emploi. Cohérence, coordination, efficacité, simplification peuvent être atteintes au travers de ce qui est prévu par la loi spéciale. La coopération est possible, entre autres via la mise en œuvre d'accords de coopération. Il n'apparaît donc plus nécessaire d'envisager une refédéralisation des compétences.

Par ailleurs, les observations du gouvernement flamand fondées sur la Conférence nationale du Travail de 1972 ne peuvent plus être retenues. Les circonstances ont changé: le nombre de chômeurs est passé de 70 000 en 1972 à 950 000 aujourd'hui. On essaie maintenant d'avoir une gestion dynamique des allocations.

De plus, des études de l'OCDE ont abouti à la conclusion qu'il fallait privilégier l'interactivité entre les différentes formes de services publics de l'emploi et développer la collaboration dans la perspective de l'employabilité, de la flexibilité et de l'adaptabilité dans l'intérêt du chômeur, et non dans le souci de promouvoir une sanction.

#### *1.6. Observation d'un membre*

Un membre estime que les nuances que M. Jadot a apportées à son point de vue tel qu'exprimé dans le rapport d'évaluation 1996 s'expliquent par la nécessité d'organiser une politique coordonnée. Si l'on n'arrive pas à une coordination effective par de bons accords de coopération, alors seulement il faut envisager une refédéralisation. Mais en réclamant sans cesse des changements institutionnels, on empêche la coopération.

Le membre se réjouit que les trois orateurs aient confirmé que la concertation fonctionne maintenant beaucoup mieux, et que l'expérience et l'impulsion européenne ont donné des résultats qui permettent à tout le monde de se sentir plus à l'aise.

*1.7. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

L'analyse concrète du terrain montre qu'une réflexion en profondeur sur la répartition actuelle des compétences s'impose. Il y a certes une évolution positive vers une plus grande collaboration, mais trop souvent, l'on constate que les accords, protocoles, etc.

werkgelegenheidsbeleid elkaar kunnen aanvullen. Een ander voordeel is dat men rekening kan houden met de economische en sociale kenmerken van de verschillende gewesten.

Men hoeft dus niet meer zo sceptisch te staan tegenover de samenwerking tussen de federale overheid en de gewesten op het stuk van het werkgelegenheidsbeleid. De bepalingen van de bijzondere wet maken het mogelijk samenhang, coördinatie, doelmatigheid en vereenvoudiging te bereiken. Samenwerking behoort tot de mogelijkheden, onder meer door de uitvoering van samenwerkingsakkoorden. Het lijkt dus niet meer nodig de bevoegdheden opnieuw te federaliseren.

Voorts is het zo dat men geen rekening meer hoeft te houden met de opmerkingen van de Vlaamse regering ingegeven door de Nationale Arbeidsconferentie van 1972. De omstandigheden zijn niet meer dezelfde: in 1972 waren er 70 000 werklozen en thans telt men er 950 000. Nu probeert men de uitkeringen dynamisch te beheren.

Daar komt nog bij dat de studies van de OESO tot het besluit hebben geleid dat de interactiviteit tussen de verschillende overheidsdiensten bevoegd voor de werkgelegenheid voorrang moet krijgen en dat de samenwerking op het gebied van employability, flexibilité en aanpasbaarheid bevorderd moet worden in het belang van de werkloze en niet van de sanctie.

#### *1.6. Opmerking van een lid*

Tijdens de hoorzitting heeft de heer Jadot het standpunt dat hij in het evaluatieverslag van 1996 naar voren heeft gebracht, op een aantal punten genuanceerd. Een lid meent dat deze nuancering ingegeven is door de noodzaak om een gecoördineerd beleid te voeren. Aan herfederalisering kan immers gedacht worden als een efficiënte coördinatie via goede samenwerkingsakkoorden mislukt. Maar als men voortdurend institutionele veranderingen eist, wordt samenwerking onmogelijk gemaakt.

De drie sprekers hebben bevestigd dat het overleg nu veel vlotter verloopt en dat de ervaring en de impulsen op Europees niveau goede resultaten opleveren, waardoor iedereen zich beter op zijn gemak voelt. Dat is volgens het lid goed nieuws.

*1.7. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

Concrete analyse van het veld toont aan dat er over de huidige bevoegdheidsverdeling grondig moet worden nagedacht. Er is weliswaar een positieve evolutie naar meer samenwerking, maar te vaak moet worden vastgesteld dat overeenkomsten, protocollen, enz.

sont suivis du bout des lèvres, par exemple en ce qui concerne les droits de tirage, la régularisation des programmes de mise au travail, l'occupation de la main d'œuvre étrangère, l'implication structurelle des régions dans la représentation internationale. Cela joue au détriment de l'emploi.

Il n'y a pas de conflits entre les administrations. Vu le caractère récent de la réforme de l'État, beaucoup de fonctionnaires de l'administration flamande étaient encore il y a peu de temps des fonctionnaires fédéraux, ce qui explique qu'il existe encore beaucoup de liens personnels entre les administrations. C'est essentiellement au niveau politique que les problèmes se posent. Il y a, en outre, les problèmes d'interprétation des textes. Ainsi, la Cour d'arbitrage a jugé que le système des ALE était une mesure d'accompagnement des chômeurs alors que la Région flamande trouvait évident qu'il s'agissait de politique de l'emploi.

Ces problèmes doivent être résolus car c'est le demandeur d'emploi qui pâtit de cette confusion. On a bien tenté de lui simplifier les choses par des accords avec les communes de sorte que tout serait rassemblé au niveau communal. Mais cette solution se heurte à la résistance du pouvoir fédéral.

#### *1.8. Observation d'un membre*

Un membre estime qu'on peut résumer les différentes observations de Mme Stappaerts comme, d'une part, un souhait d'avoir davantage de collaboration et de concertation, et, d'autre part, une tentative d'obtenir davantage de compétences. Les mêmes arguments peuvent être utilisés pour l'une ou l'autre revendication. Le même résultat pourrait être atteint par une homogénéisation des compétences en matière d'emploi ou par une meilleure coopération entre les régions. Mais aussi longtemps que les administrations contestent et revendiquent leurs compétences respectives, il est difficile d'établir une coopération.

#### *1.9. Observation d'un autre membre*

Un membre constate que Mme Stappaerts demande parfois le transfert de certaines compétences à la région, mais que, pour d'autres points, elle ne remet pas en cause la répartition des compétences, mais met en évidence la mauvaise volonté avec laquelle certains accords de coopération sont exécutés ou la répartition des compétences appliquée. Il ne s'agit donc pas véritablement de contestation des compétences mais de la constatation que la situation actuelle fonctionne mal.

met tegenzin worden nageleefd: bijvoorbeeld in het kader van de trekkingsrechten, regularisering van de tewerkstellingsprogramma's, buitenlandse arbeidskrachten, het structureel betrekken van de regio's bij de internationale vertegenwoordiging. Dit is in het belang van de werkgelegenheid geen goede zaak.

Er bestaat geen strijd tussen de administraties. Omwille van de recente datum van de staatshervorming zijn heel wat ambtenaren van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap vroegere federale ambtenaren en zijn er bijgevolg nog heel wat persoonlijke banden tussen de verschillende administraties. Het is voornamelijk op het politieke niveau dat de problemen zich voordoen. Daarnaast bestaan er discussies over de interpretatie van teksten. Zo heeft het Arbitragehof gesteld dat de PWA -regeling een begeleidingsmaatregel ten gunste van werklozen was, terwijl de Vlaamse overheid van oordeel was dat het duidelijk om tewerkstellingsbeleid ging.

Deze problemen moeten worden opgelost want het is de werkzoekende die onder deze verwarring lijdt. Men heeft reeds gepoogd de situatie voor hem eenvoudiger te maken door gemeentelijke convenanten af te sluiten zodat alles wat op gemeentelijk niveau gebeurt, gebundeld wordt. Maar deze oplossing stuit op verzet van het federale niveau.

#### *1.8. Opmerking van een lid*

Een lid meent de verschillende opmerkingen van mevrouw Stappaert als volgt te kunnen resumeren: enerzijds wil men meer samenwerking en overleg, anderzijds tracht men meer bevoegdheden te krijgen. Beide eisen kunnen met dezelfde argumenten worden onderbouwd en een homogeen bevoegdhedenpakket inzake werkgelegenheid zou hetzelfde resultaat opleveren als betere samenwerking tussen de gewesten. Maar zolang de betrokken diensten elkaars bevoegdheden betwisten en opeisen, ligt samenwerking erg moeilijk.

#### *1.9. Opmerking van een ander lid*

Een lid merkt op dat mevrouw Stappaerts vraagt om bepaalde bevoegdheden over te dragen aan het gewest. Op andere punten stelt ze de bevoegdheidsverdeling niet ter discussie, maar wijst ze op moedwil bij de uitvoering van sommige samenwerkingsakkoorden of bij het naleven van de bevoegdheidsverdeling. Het is dus eigenlijk niet zo dat de bevoegdheden worden betwist, maar dat de situatie zoals ze nu is, niet voldoet.



*1.10. Audition de M. Stokkink, chef de Cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La position de la Région de Bruxelles-Capitale est à peu de choses près la même que celle des autres régions. La règle de base qui prévaut en matière d'emploi doit être sauvegardée. Celle-ci est double; elle prévoit que l'État fédéral s'occupe de l'aspect normatif du droit du travail et des aspects concernant la sécurité sociale. Les régions, quant à elles, ont trois types de compétences qui se renforcent mutuellement: la politique de placement, les programmes de remise au travail et, enfin, l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, compétence plus spécifique. Les deux premiers points rejoignent la même idée: il s'agit de faire en sorte que les demandeurs d'emploi soient remis au travail de la manière la plus efficace, la plus adéquate, en tenant compte des réalités socio-économiques de la région dans laquelle ils vivent.

Cependant, l'application de cette règle doit être améliorée. Premièrement, l'application du principe de subsidiarité, qui est à la base de la répartition des compétences, doit être renforcée. Tout ce qui relève des matières d'emploi doit être donné aux régions, sauf lorsqu'il s'agit de l'aspect normatif. Un certain nombre de politiques menées à l'échelle fédérale ne respectent pas suffisamment, — ceci dit diplomatiquement —, ce principe de subsidiarité. De là viennent les dysfonctionnements.

La deuxième restriction est la suivante: une simplification doit intervenir dans l'application de la règle de base, afin que le citoyen soit mieux servi. Cette simplification administrative, réglementaire, légale doit être accentuée pour permettre au citoyen de mieux comprendre les législations existantes et de ne pas être constamment renvoyé à la région, à la communauté, à l'État fédéral, ou à l'Europe.

Comme le ministre Van Cauwenberghe, M. Stokkink pense que les accords de coopération, tels qu'ils existent depuis quelques mois, peuvent contribuer à améliorer la situation et à faciliter l'application de la règle, pour le citoyen et pour l'ensemble des intervenants en matière d'emploi.

Le plan d'action national que la Belgique a remis aux instances européennes est un exemple de collaboration extrêmement positive entre l'État fédéral et les trois régions. Ce travail a été long et difficile pour les partenaires des trois régions, mais il a abouti à un texte cohérent auquel chacune des parties a participé. Cet exemple prouve qu'il est possible de travailler de manière efficace, simple et cohérente dans le cadre des politiques d'emplois.

*1.10. Hoorzitting met de heer Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, belast met Werkgelegenheid (30 oktober 1998)*

Het Brussels Hoofdstedelijke Gewest neemt ongeveer hetzelfde standpunt in als de andere gewesten. De basisregel inzake tewerkstelling moet nageleefd worden. In feite is het een tweevoudige regel: de federale Staat houdt zich bezig met het normatieve aspect van het arbeidsrecht en met de sociale zekerheid. De gewesten hebben drie elkaar versterkende bevoegdheden: de arbeidsbemiddeling, de wedertewerkstellingsprogramma's en ten slotte de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, een meer specifieke bevoegdheid. De twee eerste punten gaan uit van hetzelfde idee: de werkzoekenden moeten zo efficiënt en zo goed mogelijk aan werk worden geholpen, rekening houden met de sociaal-economische context van het gewest waarin ze wonen.

De toepassing van deze regel kan in de praktijk nog verbeterd worden. Ten eerste moet het subsidiariteitsbeginsel, dat aan de basis ligt van de bevoegdheidsverdeling, worden versterkt. Alles wat met werkgelegenheid te maken heeft moet naar de gewesten gaan, behalve het normatieve aspect. De federale overheid heeft in haar beleid niet altijd evenveel oog, om het zacht uit te drukken, voor dit subsidiariteitsbeginsel. Dat leidt tot dysfuncties.

Een tweede beperking is de volgende: de toepassing van de basisregel moet vereenvoudigd worden om de burger beter te dienen. De vereenvoudiging op bestuurlijk, reglementair en wettelijk vlak moet ervoor zorgen dat de burger de bestaande wetgeving beter begrijpt en niet steeds wordt verwezen naar het gewest, de gemeenschap, de federale Staat of Europa.

Net als minister van Cauwenberghe, gelooft de heer Stokkink dat de sinds enkelen maanden geldende samenwerkingsakkoorden de situatie kunnen verbeteren en de toepassing van de regel vergemakkelijken voor de burger en voor iedereen die te maken heeft met tewerkstelling.

Het nationaal actieplan dat België aan de Europese instellingen heeft bezorgd, is een voorbeeld van zeer positieve samenwerking tussen de federale Staat en de drie gewesten. Het is voor de partners van de drie gewesten een lang en moeizaam werk geweest, maar het heeft geleid tot een samenhangende tekst waaraan elk van de partijen meegewerkt heeft. Dit voorbeeld toont aan dat een eenvoudige, efficiënte en coherente benadering van het werkgelegenheidsbeleid mogelijk is.

### 1.11. Discussion finale (24 mars 1999)

#### 1.11.1. Observations de M. Coenraets

Le premier point concerne la refédéralisation éventuelle de la politique de l'emploi. Ce point repose sur la constatation suivante: les compétences en matière de politique de l'emploi sont actuellement partagées entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Le problème gît sans doute dans le fait que mener une politique cohérente avec un tel partage de compétences paraît a priori très malaisé. Le problème se pose également pour tout qui recherche un emploi, se trouve sur le marché de l'emploi, et est confronté à trois interlocuteurs différents, avec des compétences réparties d'une manière qui n'est pas toujours très rationnelle.

Par rapport à ce constat, deux solutions peuvent être envisagées. La première est de plaider en faveur du guichet unique en disant que s'il y a un partage de compétences qui nuit à la gestion de celles-ci, il faut rassembler les compétences en un seul guichet, l'interlocuteur unique. Mais une seconde voie peut être empruntée, celle de la coopération, de la conclusion d'accords de coopération entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

Au cours de son audition, M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, qui tous les ans dépose d'ailleurs un rapport dressant le bilan de la politique de l'emploi en Belgique, a dit que l'évolution de ces dernières années plaiderait plutôt en faveur de la solution de la coopération. Il constate en effet que des accords de coopération ont été conclus en la matière, afin de maximaliser les effets des mesures en matière d'emploi, et que l'échange d'informations s'est accru. La conclusion de M. Jadot, qui diffère assez fort de celle qu'il tirait il y a quelques années, est qu'il ne faut plus être sceptique au sujet de la coopération entre l'autorité fédérale et les régions, en matière de politique de l'emploi.

#### 1.11.2. Observations des membres

Un sénateur remarque qu'on pouvait effectivement s'attendre à ce que M. Jadot plaide pour la refédéralisation, mais il ne l'a pas fait. En fonction de l'évolution des pratiques de coopération, il a jugé que c'était moins nécessaire. On peut dire que depuis lors, dans ce secteur particulier, l'on a fait des pas en avant dans la coopération, puisqu'un plan national pour l'emploi a été soumis à l'Europe. Ce plan a été réalisé grâce à la convergence des efforts de tous, mais chacun restant dans ses compétences et avec l'accord des partenaires sociaux. Si la cohérence peut être réalisée dans le partage des compétences, il n'y a aucune raison de refédéraliser. Ce n'est que s'il s'avérait impossible de gérer cette matière si importante dans l'état actuel du partage des compétences que l'on devrait plaider pour la refédéralisation.

### 1.11. Eindbespreking (24 maart 1999)

#### 1.11.1. Opmerkingen van de heer Coenraets.

Het eerste punt betreft de eventuele herfederalisering van het werkgelegenheidsbeleid. Het is gebaseerd op de vaststelling dat de bevoegdheden inzake werkgelegenheid momenteel verdeeld zijn over de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. A priori lijkt het niet makkelijk om met zo'n bevoegdheidsverdeling een coherent beleid te voeren. Het probleem treft ook de werkzoekenden en de mensen die zich op de arbeidsmarkt bevinden: zij worden geconfronteerd met drie verschillende gesprekspartners en met een niet altijd even rationele bevoegdheidsverdeling.

Twee oplossingen zijn hier denkbaar. Ten eerste kan men besluiten dat als een bevoegdheidsverdeling schadelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden, deze opnieuw in één loket, bij één gesprekspartner moeten worden samengebracht. Een tweede oplossing bestaat in samenwerking, in het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

Tijdens zijn hoorzitting heeft de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, die jaarlijks een verslag indient met de balans van het werkgelegenheidsbeleid in België, gezegd dat de ontwikkelingen van de jongste jaren veel eerder pleiten voor samenwerking. Hij stelt inderdaad vast dat in deze aangelegenheid samenwerkingsakkoorden zijn gesloten om de resultaten van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen zoveel mogelijk te optimaliseren, en dat ook meer informatie wordt uitgewisseld. De heer Jadot komt nu tot een heel andere conclusie dan enkele jaren geleden, namelijk dat scepticisme ten aanzien van de samenwerking tussen de federale Staat en de gewesten inzake werkgelegenheidsbeleid ongegrond is.

#### 1.11.2. Opmerkingen van de leden

Een senator merkt op dat men zou verwachten dat de heer Jadot zal pleiten voor herfederalisering, maar dat heeft hij niet gedaan. In deze sector is men inderdaad tot meer samenwerking gekomen: het nationaal plan voor de werkgelegenheid, dat aan Europa is voorgelegd, is daarvan een bewijs. Iedereen heeft aan dit plan meegewerkt, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en met het akkoord van de sociale partners. Als een coherent beleid kan worden gevoerd met een verdeling van de bevoegdheden, is er geen enkele reden om te herfederaliseren. Alleen als de huidige bevoegdheidsverdeling het beheer van deze belangrijke materie onmogelijk zou maken, zou men voor herfederalisering moeten pleiten.

Un membre observe que sur le terrain, la coopération semble s'être améliorée, mais que les auditions de Mme Stappaerts, de la Communauté flamande, et de M. Stokkink, de la Région de Bruxelles-Capitale, ont quand même fait ressortir encore de nombreux problèmes. C'est ainsi qu'il existerait des dysfonctionnements et qu'on ne se montrerait guère disposé à appliquer le principe de la subsidiarité. Il est donc nécessaire de regrouper toutes les compétences à un seul niveau, mais on n'a pas encore déterminé lequel. La situation actuelle est insatisfaisante. Il y a un programme national de mise au travail, mais il s'agit plutôt d'une juxtaposition de petites mesures individuelles. Il n'existe en tout cas pas de politique cohérente. Le mauvais fonctionnement du marché de l'emploi est une des conséquences de la scission des compétences et du manque de coopération entre les deux niveaux. Malgré l'amélioration de celle-ci, de graves problèmes subsistent. Une réorganisation des compétences à un niveau unique s'impose.

Un membre se rallie au point de vue d'un intervenant précédent. Plusieurs intervenants ont constaté qu'il fallait faire fonctionner le système des accords de coopération. Ces accords semblent récents, puisque le délégué de la Région bruxelloise pense que «les accords de coopération tels qu'ils existent depuis quelques mois peuvent contribuer à améliorer la situation et à faciliter l'application de la règle». M. Jadot a renoncé à la reconcentration des matières de l'emploi. C'est au niveau d'une «bonne» coopération entre les deux niveaux de pouvoirs que l'on doit pouvoir articuler la politique de l'emploi.

Un commissaire estime que, dans ce genre de matière, au-delà des options politiques, il convient de penser au demandeur d'emploi qui cherche son chemin. Dans sa note, M. Coenraets plaide pour le guichet unique. Cela ne signifie pas «refédéralisation ou rerégionalisation». Les autres intervenants sont favorables à des accords de coopération. Ces accords peuvent-ils aller jusqu'à l'instauration, à l'égard du demandeur d'emploi, d'un guichet unique qui serait cogéré par les différents intervenants? Dans cette optique, cela paraît positif.

M. Coenraets répond qu'un retransfert de compétences n'est pas nécessaire pour organiser un guichet unique. Il suffit pour cela d'un accord de coopération qui peut même créer une structure autonome cogérée par toutes les autorités compétentes. Il faut que le demandeur d'emploi ait devant lui une seule personne physique, qui puisse lui donner les renseignements et l'aiguiller le cas échéant vers l'autorité compétente qui pourra l'aider. L'objectif est d'éviter ce jeu de ping-pong.

Un commissaire considère que l'idée d'un guichet unique est intéressante et que l'utilisateur y aura tout

Een lid merkt op dat op het terrein de samenwerking verbeterd blijkt te zijn, maar dat uit de hoorzittingen met mevrouw Stappaerts van de Vlaamse Gemeenschap en de heer Stokkink van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toch nog heel wat problemen blijken. Zo zouden er dysfuncties bestaan en zou er onwil zijn om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen. Er is dus de noodzaak alle bevoegdheden onder één niveau te brengen. Het is evenwel nog geen uitgemaakte zaak op welk niveau die bevoegdheden moeten liggen. De huidige situatie is onbevredigend. Er is een nationaal tewerkstellingprogramma, maar dat is veel meer een samenraapsel van kleine, individuele maatregelen. Er is alleszins geen coherent beleid. De slechte werking van de arbeidsmarkt is één van de gevolgen van de splitsing van de bevoegdheden en het gebrek aan samenwerking tussen de twee niveaus. Ondanks de verbeterde samenwerking blijven er ernstige problemen bestaan. Een reorganisatie van de bevoegdheden op één niveau is noodzakelijk.

Een lid sluit zich aan bij het standpunt van een vorige spreker. Verschillende sprekers hebben er al op gewezen dat het systeem van de samenwerkingsakkoorden in de praktijk moet worden toegepast. Deze akkoorden schijnen nogal recent te zijn, aangezien de afgevaardigde van het Brusselse Gewest beweert «dat de sinds enkele maanden geldende samenwerkingsakkoorden de situatie kunnen verbeteren en de toepassing van de regel vergemakkelijken». De heer Jadot is niet langer voorstander van een hergroepering van de bevoegdheden inzake werkgelegenheid. Het werkgelegenheidsbeleid moet worden uitgestippeld aan de hand van een «behoorlijke» samenwerking tussen de twee bestuursniveaus.

Volgens een commissielid mag men niet uit het oog verliezen dat bij dit soort zaken niet alleen zuiver politieke opties betrokken zijn, maar ook een werkzoekende die zijn weg moet vinden. In zijn nota pleit de heer Coenraets voor één loket. Dat betekent noch «herfederalisering», noch «herregionalisering». De andere sprekers zijn voostander van samenwerkingsakkoorden. Kunnen deze akkoorden zorgen voor de invoering — met het oog op het gemak van de werkzoekende — van één loket dat door de verschillende niveaus samen wordt beheerd? Dat lijkt hem een goede zaak.

De heer Coenraets antwoordt dat een overdracht van bevoegdheden niet nodig is om één loket te organiseren. Daarvoor volstaat een samenwerkingsakkoord, dat inderdaad ook een autonome structuur in het leven kan roepen die door de bevoegde overheden samen wordt beheerd. De werkzoekende moet te maken krijgen met één persoon, die hem alle inlichtingen kan verstrekken en eventueel doorverwijzen naar de bevoegde overheid die hem kan helpen. Be-doeling is evenwel dit pingpongspelletje te vermijden.

Een lid meent dat het idee van een eenheidsloket interessant is en dat de gebruiker daar alle voordeel

intérêt. Mais le problème est que la gestion commune du guichet sera assurée par l'autorité fédérale, qui décrètera certaines mesures, tandis que l'autorité régionale en fera autant. Ces dernières mesures ne concorderont pas nécessairement avec celles de l'autorité fédérale. Le problème à l'égard des chômeurs est résolu, mais un guichet unique ne garantit pas une politique cohérente, car il y a un risque que les mesures se contrecarrent mutuellement. Les compétences doivent être structurées de manière cohérente pour permettre le fonctionnement efficace du marché de l'emploi.

Un sénateur estime que la politique de l'emploi doit être confiée aux régions, parce que la structure du chômage est très différente au nord et au sud du pays. Des initiatives globales doivent être prises au niveau européen, mais à l'intérieur de la Belgique, la politique de l'emploi doit être la plus diversifiée possible. Sinon, le problème du chômage ne sera jamais résolu, ni au nord, ni au sud.

Un commissaire abonde dans le même sens. Le travail et l'emploi sont indissociablement liés. Les mesures pour l'emploi au niveau fédéral sont davantage liées à l'exclusion ou à la non-exclusion de l'allocation de chômage, mais pour le citoyen, l'essentiel est d'avoir du travail. Au Danemark, par exemple, les compétences sont globalisées à l'échelon régional. Les accords de coopération tant attendus ne sont, en fait, qu'une solution de rechange.

Il est évidemment toujours préférable de pouvoir servir le citoyen en un seul et même lieu. C'est déjà le cas actuellement dans une certaine mesure. Quiconque s'occupe aujourd'hui de placement en Flandre, au service des chômeurs ou des employeurs, doit déjà avoir un aperçu de toutes les mesures pour l'emploi qui sont prises aux différents niveaux.

Un préopinant souligne que si l'on régionalise la politique de l'emploi, il faudra également régionaliser le chômage. Est-ce vraiment souhaitable?

### *1.11.3. Conclusions de la commission*

La commission considère que l'idée du guichet unique à l'usage de l'utilisateur est une bonne idée, même si elle ne résout pas fondamentalement le problème. Elle permet toutefois à l'utilisateur de résoudre son problème individuel plus efficacement que s'il devait faire la navette d'un guichet à l'autre.

En ce qui concerne le contenu proprement dit de la politique de l'emploi, la commission constate qu'il n'y a pas encore de solution. Certains sénateurs met-

bij zal hebben. Het probleem is echter dat het gezamenlijk beheer van het loket zal geschieden door de federale overheid, die bepaalde maatregelen zal uitvoeren, terwijl ook de regionale overheid dat zal doen. Deze maatregelen stemmen niet noodzakelijk overeen met die van de federale overheid. Het probleem ten opzichte van de werklozen is opgelost, maar een eenheidsloket is geen garantie voor een coherent beleid. Het gevaar bestaat immers dat de diverse maatregelen elkaar tegenwerken. De bevoegdheden moeten coherent gestructureerd zijn om de arbeidsmarkt op een efficiënte manier te laten functioneren.

Een senator meent dat het werkgelegenheidsbeleid naar de gewesten moet gaan, omdat de werkloosheidsstructuur in het Noorden en in het Zuiden van het land zeer verschillend is. In een Europees kader moeten er gezamenlijke initiatieven worden genomen, maar binnen België moet het werkgelegenheidsbeleid zoveel mogelijk worden gediversifieerd. Zoniet, wordt het probleem van de werkloosheid nooit opgelost, noch in het Noorden noch in het Zuiden.

Een lid is het eens met deze stelling. Werk en werkgelegenheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Tewerkstellingsmaatregelen op het federale vlak hebben meer te maken met al of niet uitsluiting uit de werkloosheidsuitkering, maar voor de burgers is het werk hebben het belangrijkste. In Denemarken bijvoorbeeld zijn de bevoegdheden geglobaliseerd op het regionale vlak. De lang verwachte samenwerkingsakkoorden zijn eigenlijk maar een surrogaatoplossing.

Uiteraard is het altijd beter dat de burger op één en dezelfde plaats een volledige dienstverlening kan krijgen. Dit is nu in zekere mate al het geval. Wie nu in Vlaanderen aan arbeidsbemiddeling doet, ten behoeve van werklozen of van werkgevers, moet nu ook al een overzicht hebben van alle werkgelegenheidsmaatregelen die op de verschillende niveaus worden getroffen.

Een vorige spreker onderstreept dat, als het tewerkstellingsbeleid wordt geregionaliseerd, ook de werkloosheid worden geregionaliseerd. Is dit wel wenselijk?

### *1.11.3. Besluit van de commissie.*

De commissie beschouwt het idee van het eenheidsloket ten behoeve van de gebruiker als een goed idee, ook al lost het het probleem ten gronde niet op. Het stelt de gebruiker wel in staat om zijn individueel probleem op een meer efficiënte manier op te lossen dan wanneer hij van het ene loket naar het andere moet lopen.

Inzake de inhoud zelf van het werkgelegenheidsbeleid, stelt de commissie vast dat er nog geen oplossing is. Sommige senatoren zien veel heil in de samen-

tent beaucoup d'espoir dans les accords de coopération, mais pour d'autres, il ne s'agit que d'un emplâtre sur une jambe de bois, un expédient qui ne saurait mener à l'indispensable approche différenciée qui doit être définie région par région.

## **2. La spécificité des régions**

### *2.1. Observation d'un membre*

La situation économique et sociale est fondamentalement différente au nord et au sud du pays. Les régions disposent-elles des compétences suffisantes pour pouvoir appréhender ces situations spécifiques de manière adéquate? L'importance du paquet de compétences appartenant encore en fait à l'autorité fédérale dans le domaine de l'emploi n'empêche-t-elle pas de mener la bonne politique, adaptée à chaque région? Le membre a l'impression que c'est plutôt une politique générale de compétitivité qui doit être menée au sud du pays, tandis qu'il faudrait se concentrer sur des problèmes spécifiques au nord.

*2.2. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

Il est exact que le marché du travail n'est pas identique au nord et au sud du pays, mais les régions ont toutes les compétences nécessaires pour prendre au niveau de leur région les mesures spécifiques qu'elles estiment adéquates. Au niveau régional, l'accent est mis sur la création d'emplois, tandis qu'au niveau fédéral, le travail porte sur la mise en place de conditions favorables à l'emploi (p. ex., en introduisant des mesures spécifiques en matière de réduction de cotisations de sécurité sociale). De la sorte, un équilibre s'opère.

Les compétences en matière de placement, de programmes de remise au travail, de formation et d'enseignement permettent de guider le chômeur dans la recherche d'un emploi. La création d'un climat favorable au développement de l'emploi est restée de compétence fédérale, via le droit du travail, la sécurité sociale et la plus grosse partie de la fiscalité. Si l'on régionalise un de ces trois éléments, on constatera vite qu'il n'y a plus d'unité économique et monétaire. Cela irait à l'encontre du mouvement européen, visant à une plus grande cohérence entre les États membres.

La ministre de l'Emploi et du Travail estime que la répartition des compétences actuelle offre suffisamment de garanties pour que l'on puisse répondre aux réalités économiques et sociales différentes dans les

werkingsakkoorden, maar anderen noemen dat niet meer dan een pleister op een houten been, iets wat niet kan leiden tot de noodzakelijk gedifferentieerde aanpak, die per regio moet worden uitgetekend.

## **2. De specifieke kenmerken van de gewesten**

### *2.1. Opmerking van een lid*

De sociaal-economisch toestand in het noorden en in het zuiden van het land verschillen grondig van elkaar. Beschikken de gewesten over voldoende bevoegdheden om deze specifiek verschillende toestanden op een geschikte manier te kunnen aanpakken? Het federale bevoegdhedenpakket inzake werkgelegenheid is nog steeds zeer uitgebreid. Kan men op die manier wel een goed beleid voeren, op maat van elk gewest? Het lid heeft de indruk dat het zuiden van het land nood heeft aan een algemene aanpak gericht op een sterkere concurrentiepositie, terwijl men zich in het noorden moet concentreren op specifieke problemen.

*2.2. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

Het is juist dat de arbeidsmarkt in het noorden van het land verschilt van die in het zuiden maar de gewesten beschikken over de noodzakelijke bevoegdheid om voor hun gewest de specifieke maatregelen te nemen die zij geschikt achten. Op gewestelijk niveau wordt de nadruk gelegd op het scheppen van banen terwijl het federale niveau tot taak heeft voorwaarden te scheppen die de werkgelegenheid bevorderen (bijvoorbeeld door specifieke maatregelen inzake vermindering van de bijdragen voor de sociale zekerheid te nemen). Op die manier komt een evenwicht tot stand.

De bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling, herintredingsprogramma's, opleiding en onderwijs maken het mogelijk de werklozen te begeleiden bij het zoeken naar een baan. Het scheppen van een gunstig werkgelegenheidsklimaat blijft een federale bevoegdheid. Dat kan gebeuren via het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en het grootste deel van de fiscaliteit. Indien een van deze drie onderdelen geregionaliseerd wordt, zal men vlug vaststellen dat er niet langer een economische en monetaire unie bestaat. Dit gaat in tegen het Europese streven naar een grotere cohesie tussen de lidstaten.

De opvatting van de federale minister voor Tewerkstelling en Arbeid is dat de huidige bevoegdhedenverdeling voldoende waarborgen biedt om te kunnen beantwoorden aan de sociaal-economische

régions et aussi dans les sous-régions. Car les différences peuvent être plus importantes encore entre la province du Limbourg et la région de Courtrai, qu'entre la Région flamande et la Région wallonne prises en moyenne. La ministre plaide en outre pour une collaboration étroite entre tous les services régionaux de placement et l'ONEM car les problèmes de placement se posent au nord comme au sud. Bien que le pourcentage moyen de chômage semble plus élevé en Wallonie, il existe là, comme en Région flamande, un problème de postes vacants auxquels on ne peut pas pourvoir.

*2.3. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande, et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Les autorités régionales doivent avoir la possibilité d'exercer de manière optimale leurs compétences. Si l'autorité flamande estime que l'expérience professionnelle est prioritaire, elle doit pouvoir mettre en œuvre tous les moyens pour développer cette expérience professionnelle pour les groupes cibles qu'elle veut atteindre. L'autorité flamande doit pouvoir inciter aussi le secteur privé à donner une chance aux faiblement scolarisés et développer pour cela une politique structurelle. Le programme WEP-Privé en est un exemple, mais son financement est extrêmement compliqué et provient de trois sources.

#### *2.4. Observation d'un membre*

Un membre déclare avoir l'impression, après ces discussions, que les régions ont des philosophies tout à fait différentes et fixent des priorités différentes en matière d'emploi. Si c'est le cas, alors il n'y a qu'une solution, à savoir régionaliser toutes les compétences. Ainsi, chaque région pourra déterminer ses priorités en toute autonomie et suivant sa propre philosophie. Mais cela ne vaut pas seulement en matière de politique d'emploi, ce serait une règle générale et cela signifierait qu'on vide sérieusement les compétences fédérales de leur substance.

*2.5. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande, et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Il s'agit pas de vider les compétences fédérales de leur substance, mais de clarifier les choses, et d'éviter que l'État fédéral ne s'approprie des compétences qui, en vertu du principe de subsidiarité, devraient revenir aux régions.

Les régions ont entre elles de bonnes relations et ont pu arriver à des accords. De tels accords sont aussi

realiteiten die inderdaad anders zijn in de verschillende regio's en ook in de verschillende subregio's. De verschillen tussen Limburg en de regio van Kortrijk zijn immers wellicht groter dan tussen het gemiddelde van Vlaanderen en het gemiddelde van Wallonië. Bovendien pleit de minister voor een hechtere samenwerking tussen alle regionale arbeidsbemiddelingsdiensten en de RVA, ingegeven vanuit de vaststelling dat de problemen terzake zich in het Noorden zoals in het Zuiden voordoen. Hoewel er ogenschijnlijk een groter gemiddeld werkloosheidspercentage is in Wallonië, heeft men daar, zoals in Vlaanderen, problemen met niet ingevulde vacatures.

*2.3. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De regionale overheden moeten de kans krijgen om hun bevoegdheden optimaal uit te voeren. Indien de Vlaamse overheid van mening is dat werkervaring prioritair is, dan moet ze alle middelen kunnen inzetten om deze werkervaring te kunnen uitvoeren voor de doelgroepen die ze wil bereiken. De Vlaamse overheid moet ook de private sector kunnen activeren om ook de lagergeschoolden een kans te geven en dit structureel uitbouwen. Eén van de voorbeelden is de WEP-privé, maar de financiering ervan is zeer ingewikkeld en komt uit drie potten.

#### *2.4. Opmerking van een lid*

De besprekingen over de werkgelegenheidsproblematiek wekken volgens een lid de indruk dat de verschillende gewesten er een heel eigen visie op nahouden en andere prioriteiten leggen. Als dat zo is, is er maar een oplossing: alle bevoegdheden regionaliseren. Zo zal elk gewest volledig autonoom en volgens zijn eigen visie prioriteiten kunnen leggen. Deze opmerking geldt niet alleen voor het werkgelegenheidsbeleid; het zou een algemene regel zijn en dat betekent dat men de federale bevoegdheden in belangrijke mate uitholt.

*2.5. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

Het is niet de bedoeling de federale bevoegdheden uit te hollen maar de zaken te verduidelijken en te voorkomen dat de federale staat zich bevoegdheden toe-eigent die krachtens het subsidiariteitsbeginsel de gewesten toekomen.

De gewesten onderhouden goede betrekkingen en hebben overeenkomsten kunnen sluiten. Dergelijke

possibles avec l'État fédéral, à la condition qu'ils soient honorés et que chacun respecte les compétences d'autrui.

### 2.6. *Observation d'un membre*

La réglementation en matière sociale est souvent déterminée par la Communauté européenne et l'unité de réglementation contribue à la mobilité sur le marché du travail. N'y aurait-il pas des difficultés si la réglementation différait d'une région à l'autre ?

*2.7. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Il est vrai qu'une grande part de la réglementation est déterminée par le droit européen, mais, au niveau européen, on se limite à tracer un cadre. Est-il indiqué, dès lors, de tracer, à l'intérieur de ce cadre, d'autres cadres, à travers lesquels on ne répond plus à la réalité économique et sociale ? On a déjà évoqué plus haut les deux types d'évolution actuelle: d'une part, l'influence européenne, d'autre part, l'évolution subrégionale. Il ne faut pas sous-estimer l'impact de ces deux tendances.

Le cadre fédéral doit être maintenu de la façon suivante: pour la réglementation du travail, des directives générales sont nécessaires, mais l'autorité fédérale ne doit pas déterminer les groupes cibles qui doivent être atteints dans les différentes régions. La Région flamande travaille aujourd'hui au niveau des sous-régions. La problématique est très différente d'une sous-région à une autre et doit pouvoir être appréhendée différemment. A fortiori est-ce le cas au niveau de la Belgique. En Région wallonne, la structure du chômage est tout à fait différente de celle connue en Région flamande.

Le problème consiste donc à déterminer le cadre le plus adéquat pour prendre telles décisions à tel niveau, en tenant compte, d'une part, de la tendance européenne, d'autre part, de la tendance subrégionale.

### 2.8. *Observation d'un membre*

Un membre s'interroge quant à la spécificité de la Région bruxelloise. Il demande s'il existe des accords de coopération avec la Région de Bruxelles-Capitale.

overeenkomsten zijn ook mogelijk met de federale Staat op voorwaarde dat ze worden nageleefd en dat elke partij de bevoegdheden van de andere respecteert.

### 2.6. *Opmerking van een lid*

De regelgeving in sociale aangelegenheden is vaak opgelegd door de Europese Gemeenschap en de eenheid van regelgeving draagt bij tot de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Zullen er geen problemen rijzen indien de regelgeving van gewest tot gewest verschilt ?

*2.7. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

Het is juist dat een groot deel van de regelgeving bepaald wordt door het Europees recht maar op Europees niveau bepaalt men zich ertoe een algemeen kader uit te werken. Is het dan wel wenselijk, binnen dit kader, een ander kader te ontwerpen dat niet meer beantwoordt aan de economische en sociale realiteit ? Er werd hierboven al gewezen op twee actuele ontwikkelingen: enerzijds de Europese invloed en anderzijds de subregionale ontwikkelingen. Men mag de impact van die twee tendensen niet onderschatten.

Het federale kader moet er uitzien als volgt: voor arbeidswetgeving zijn algemene richtlijnen nodig, maar de federale overheid moet niet regelen welke doelgroepen in de gewesten specifiek moeten worden bereikt. Binnen Vlaanderen werkt men tegenwoordig binnen subregio's. Binnen subregio's is de problematiek zeer verschillend en moet dan ook een gediversifieerd beleid worden gevoerd. A fortiori bestaat hetzelfde op het federale niveau. In Wallonië bestaat er een heel andere structuur van de werkloosheid dan in Vlaanderen.

De vraag is dus wat het meest passende kader is om op dat niveau beslissingen te nemen, rekening houdend met de Europese trend enerzijds en met de subregionale trend anderzijds.

### 2.8. *Opmerking van een lid*

Een lid heeft vragen wat betreft de specificiteit van het Brusselse Gewest. Hij vraagt of er samenwerkingsakkoorden zijn met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

*2.9. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande, et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Plusieurs accords de coopération ont déjà été conclus avec la Région de Bruxelles-Capitale, mais il n'existe pas d'accord de coopération global.

Il y a une douzaine d'années, lorsque la Flandre a mis sur pied un programme d'expérience professionnelle (WEP), il y a eu à Bruxelles une demande de pouvoir bénéficier aussi de ce type de mesure. La Région de Bruxelles-Capitale n'avait pas organisé de programme d'expérience professionnelle, elle n'avait pas encore adopté de réglementation sur le sujet et ne pouvait donc pas répondre à cette demande. C'est pourquoi un protocole de coopération a été conclu par lequel l'autorité bruxelloise donnait son accord pour que l'autorité flamande organise des activités en matière d'emploi sur le territoire de la Région bruxelloise.

Dans le cadre du programme WEP-plus, datant de 1997, un protocole semblable a été signé. Dans celui-ci, formation et accompagnement pendant la durée de l'emploi jouent un rôle fondamental. Le protocole prévoit que cette formation et cet accompagnement sont organisés par la Région flamande comme elle le fait sur son territoire.

#### *2.10. Discussion finale (24 mars 1999)*

Un commissaire développe deux arguments. D'abord le simple fait que la situation en matière de chômage soit différente d'une région à l'autre n'implique pas qu'il faille régionaliser. Cela signifierait que s'il n'y avait du chômage que dans une région de Belgique, on la laisserait régler ses problèmes seule. Un peu comme si, en cas d'inondations causées par une montée du niveau de la mer de 2 ou 3 mètres, on se précipitait pour régionaliser le problème! Le second argument, évoqué par M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi, est que le niveau fédéral a déjà, à l'égard du chômage, des politiques différenciées suivant des zones internes, c'est-à-dire des sous-régions. Il est évident qu'il faut traiter différemment le problème du chômage dans des régions où il y en a beaucoup, comme Mons-Borinage, et dans des régions où il y en a peu, comme le Luxembourg, même si elles sont situées dans la même région institutionnelle. C'est le cas également de la Région flamande dont certaines zones ont des problèmes et d'autres moins. La question est de savoir où l'on place la solidarité.

Même quand il s'agit d'une compétence fédérale, on peut parfaitement, dans le cadre d'une procédure fédérale d'ensemble, différencier les politiques sui-

*2.9. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

Er zijn meerdere samenwerkingsakkoorden gesloten met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, maar er is geen algemeen samenwerkingsakkoord.

Een twaalf jaar geleden is in Vlaanderen een werkervaringsplan (WEP) opgestart en er is toen gevraagd om deze maatregelen ook in Brussel te kunnen invoeren. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kon hier, bij gebrek aan een eigen werkervaringsplan en de nodige regelgeving terzake, niet op ingaan. Om die reden is een protocol tot samenwerking gesloten, waarmee de Brusselse overheid de Vlaamse overheid groen licht gaf om ook op het grondgebied van het Brusselse Gewest werkgelegenheidsactiviteiten te organiseren.

Een soortgelijk protocol is ondertekend in het kader van het programma WEP-plus, dat dateert van 1997. In dat protocol spelen opleiding en begeleiding tijdens de job een belangrijke rol. Het protocol bepaalt dat het Vlaamse Gewest deze opleiding en deze begeleiding organiseert, zoals dat ook op Vlaams grondgebied gebeurt.

#### *2.10. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Een commissielid ontwikkelt twee argumenten. Het feit dat de werkloosheidsgraad verschilt van gewest tot gewest, betekent niet dat die aangelegenheid geregionaliseerd moet worden. Dit zou immers betekenen dat wanneer er slechts één gewest in België is dat met werkloosheid kampt, men dat gewest zijn problemen alleen zou laten regelen. Net zoals men bij overstromingen die veroorzaakt worden door een stijging van de zeespiegel met twee of drie meter, daarin een reden zou zien om het probleem te regionaliseren! Een tweede argument, dat door de heer Van Cauwenberghe, Waals minister voor Tewerkstelling, wordt aangevoerd, is dat het federale niveau op het gebied van de werkloosheid reeds een beleid voert dat van subregio tot subregio verschilt. Het is duidelijk dat het werkloosheidsprobleem in streken die heel erg getroffen zijn, zoals Mons-Borinage, anders moet worden aangepakt dan in streken die weinig werkloosheid kennen, zoals Luxemburg. Ook al maken beide streken deel uit van hetzelfde gewest. Dat is ook het geval in het Vlaamse Gewest. Ook daar zijn er in bepaalde gebieden meer problemen dan in andere. Het probleem is te weten waar men solidair moet optreden.

Zelfs wanneer het gaat om een federale bevoegdheid, kan men in het kader van een globale federale procedure het beleid aanpassen naargelang van de



vant le taux de chômage dans les régions, le nombre de chômeurs de longue durée,... En pratique, cela se fait déjà. Il faut donc examiner la coordination d'un point de vue individuel, l'itinéraire du chômeur dans les administrations, et d'un point de vue global, pour s'assurer que les mécanismes d'intervention de l'État se répartissent équitablement, ce qui ne signifie pas également. Il faut intervenir là où le problème se pose. Il ne faut pas vouloir régionaliser une compétence dès qu'un problème se pose plus gravement dans une région que dans l'autre.

Un sénateur remarque que, dans l'assistance au nouveau chômeur, il ne faudrait pas oublier l'action des organisations syndicales, qui interviennent dans le système. Sauf quand il n'est pas syndiqué, le chômeur n'est pas tout seul. Il dispose d'une assistance pour le guider dans l'accomplissement des formalités, et parfois davantage quand il s'agit de fermetures d'entreprises.

À propos de l'importance du niveau fédéral, on peut dire que la politique européenne en matière d'emploi devient heureusement de plus en plus importante.

### **3. Les mécanismes de concertation.**

#### *3.1. Observation d'un membre*

Il faudrait prescrire une concertation obligatoire pour les objectifs prioritaires de la politique de l'emploi, et plus spécifiquement pour les mesures envisagées par l'État en matière de lutte contre le chômage et pour les programmes de remise au travail élaborés par les régions.

*3.2. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande, et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

L'approche active et la bonne volonté de chacun ne doit pas empêcher de soulever la question des compétences. Dans la mesure où elles relèvent de l'accompagnement, du placement ou de la mise au travail, les initiatives prises relèvent de la compétence des régions.

La multiplicité des initiatives fédérales et régionales est source de confusion et de complexité. Le groupe cible et l'objectif des mesures se chevauchent partiellement, tandis qu'ils diffèrent dans certains domaines. Le demandeur d'emploi se tourne vers le programme qui lui offre le plus d'«avantages». On perçoit dès lors sur le terrain une forme de concurrence entre les différentes mesures. Telle ne saurait être la finalité d'une politique de l'emploi.

werkloosheidsgraad in de getroffen streken, het aantal langdurig werklozen, enz. In de praktijk gebeurt dit reeds. Men moet dus de coördinatie vanuit individueel oogpunt onderzoeken, de weg die de werkloze aflegt in de administratie, en vanuit een globaal oogpunt om ervoor te zorgen dat de hulpmaatregelen van de Staat billijk worden verdeeld, wat niet betekent gelijk. Men moet optreden op de plaats waar het probleem zich voordoet. Het is verkeerd een bevoegdheid te willen regionaliseren zodra het probleem in het ene gewest ernstiger is dan in het andere.

Een senator merkt op dat men bij de hulpverlening aan nieuwe werklozen de vakbonden niet mag vergeten, die een belangrijke rol spelen in het systeem. De werkloze staat niet alleen, tenzij hij geen lid is van een vakbond. Hij kan een beroep doen op de bijstand van de vakbond die hem wegwijs maakt in de te vervullen formaliteiten en hem vaak nog meer kan helpen wanneer het gaat om een sluiting van een bedrijf.

In verband met het belang van het federale niveau, kan worden gesteld dat het Europese werkgelegenheidsbeleid gelukkig steeds belangrijker wordt.

### **3. Overleg**

#### *3.1. Opmerking van een lid*

Over de prioriteiten in het werkgelegenheidsbeleid, en zeker over de federale maatregelen in de strijd tegen de werkloosheid en over de gewestelijke weder tewerkstellingsprogramma's, zou verplicht overleg moeten worden gevoerd.

*3.2. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De actieve aanpak en goede wil van elkeen mag niet verhinderen dat de vraag omtrent de bevoegdheden aan de orde wordt gesteld. In de mate dat de genomen initiatieven horen onder begeleidings-, bemiddelings- of tewerkstellingsmaatregelen, vallen zij onder de bevoegdheid van de gewesten.

Naar de gebruikers toe komt het veelvoud aan federale en regionale initiatieven verwarrend en complex over. De doelgroep en het doel van de maatregelen overlappen elkaar deels, terwijl ze op een aantal domeinen verschillen. De werkzoekende treedt toe tot het programma dat voor hem/haar de meeste «voordelen» biedt. Op het veld wordt dan ook een zekere vorm van «concurrentie» tussen de verschillende maatregelen aangevoeld. Dit kan niet de bedoeling zijn van een werkgelegenheidsbeleid.

Pour s'occuper réellement d'emploi, il faut développer une politique rationnelle et intelligible. Cela suppose que l'on respecte les compétences de chacun et que l'on développe une concertation constructive. Des expériences récentes montrent que l'on est sur la bonne voie. Il n'empêche que le gouvernement flamand doit disposer d'une plus grande liberté d'action pour pouvoir déployer pleinement ses compétences en matière d'emploi. Cette nécessité est encore renforcée par deux tendances irréversibles: d'une part, l'Europe pèse de plus en plus sur la réglementation, et, d'autre part, le niveau sous-régional ne cesse de gagner en importance dans la politique du marché de l'emploi.

La coopération doit encore être développée et intensifiée. Le principe selon lequel il faut disposer d'un maximum de compétences propres reste toutefois le principe de base pour garantir une approche efficace et efficiente.

### *3.3. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

Il est de l'intérêt de tous de se concerter sur les actions que développe l'État fédéral pour que la politique de l'emploi devienne plus cohérente et plus efficace.

Il convient de souligner l'excellent esprit qui a prévalu lors des négociations des deux derniers accords de coopération relatifs au nouveau Plan d'accompagnement des chômeurs et aux programmes de transition professionnelle. Ces accords montrent que les deux niveaux de pouvoir peuvent mettre en œuvre ensemble efficacement des mesures financées conjointement.

M. Van Cauwenberghe se déclare toujours disposé à concevoir des mesures communes même si le recours aux accords de coopération est une procédure lourde. La bonne volonté fait passer cet inconvénient au second plan.

### *3.4. Observation d'un membre*

Un membre se réjouit que l'accent ait été mis sur la coordination, la coopération et les programmes communs. Il pense que c'est cela qu'il faut encourager, quitte à envisager aussi des transferts de compétences dans un sens ou dans l'autre, s'ils s'avéraient vraiment utiles.

Een echte bekommernis om de werkgelegenheid is op een gestroomlijnde en inzichtelijke aanpak gestoeld. Dit houdt in dat de bevoegdheden van elkeen worden gerespecteerd en dat er een constructief overleg plaatsvindt. Recente ervaringen wijzen in een positieve richting. Dit doet geen afbreuk aan het feit dat de Vlaamse regering zelf meer armslag moet krijgen om haar bevoegdheden inzake tewerkstelling ten volle uit te voeren. Deze behoefte wordt nog versterkt door twee onomkeerbare tendensen: enerzijds weegt Europa steeds meer door in de regelgeving en anderzijds wordt het subregionaal niveau in het arbeidsmarktbeleid alsmaar belangrijker.

De samenwerking dient nog verder en intenser te worden uitgewerkt. Een maximale eigen bevoegdheid blijft evenwel een centraal uitgangspunt in het streven naar een doelmatige en efficiënte benadering.

### *3.3. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

Met het oog op een coherenter en een efficiënter werkgelegenheidsbeleid, is het in ieders belang dat we ons concentreren op de acties van de federale Staat.

De onderhandelingen over de laatste twee samenwerkingsakkoorden — betreffende het nieuwe begeleidingsplan voor werklozen en de beroepsinschakeling — zijn in een uitstekende sfeer verlopen. Deze akkoorden tonen aan dat de twee bevoegdheidsniveaus in staat zijn samen te werken om gemeenschappelijk gefinancierde maatregelen ten uitvoer te leggen.

De heer Van Cauwenberghe blijft nog altijd bereid gemeenschappelijke maatregelen op te zetten, zelfs al is het gebruik van samenwerkingsakkoorden een logge procedure. Als men van goede wil is, verdwijnt dit ongemak op de achtergrond.

### *3.4. Opmerking van een lid*

Een lid verheugt er zich over dat de nadruk wordt gelegd op coördinatie, samenwerking en gemeenschappelijke programma's. Deze aanpak verdient aanmoediging en laat tezelfdertijd ruimte voor overdracht van bevoegdheden in de ene of andere richting, mocht dit echt nuttig zijn.

#### **4. La collaboration entre l'ONEM et les services régionaux**

*4.1. Audition de M. Jadot, secrétaire général auprès du ministère de l'emploi et du travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi et M. Cox, chef de cabinet du ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998).*

Il y a actuellement une pression de plus en plus forte de la Communauté européenne afin d'assurer une plus grande cohérence entre les différents domaines et niveaux de la politique. Néanmoins, il faut aussi accroître la pression sur les demandeurs d'emploi inscrits pour qu'ils s'occupent activement de chercher du travail. Avec l'évolution des dernières années, il apparaît que les demandeurs d'emploi ne font plus l'objet d'aucun contrôle en ce qui concerne leur réelle disponibilité sur le marché de l'emploi. La conséquence est qu'on finit par considérer l'allocation de chômage comme un droit parce qu'on n'a pas de travail, et non plus comme un droit lié au fait qu'on cherche du travail. Selon M. Baeck, ce serait une conséquence de la scission des compétences en matière de placement (régions) et d'allocation de chômage (État fédéral).

Cette absence de contrôle est une menace, non seulement pour la sécurité sociale en ce qu'il occasionne des dépenses très importantes, mais aussi pour la rigidité du marché de l'emploi. Les «emplois de proximité» créés par la ministre de l'Emploi et du Travail n'ont pas donné les résultats escomptés car les employeurs affirment ne pas trouver de candidats aptes, alors même que ces emplois sont destinés à des gens faiblement scolarisés.

Pour sanctionner les chômeurs qui ne recherchent pas activement un emploi, l'ONEM a besoin du concours du FOREM, de l'ORBEM et du VDAB. Or, ces services sont très réticents quant il s'agit de communiquer les noms de ces chômeurs. Cette réticence s'explique de deux manières. D'abord, les services régionaux partent de l'idée que leur mission première consiste à accompagner les chômeurs dans leur recherche d'un emploi. Or, s'il posent des actes qui entraînent la perte de l'allocation de chômage, la relation de confiance sera détruite et la collaboration ultérieure impossible. Ensuite, la réglementation fédérale est très stricte et l'ONEM n'a pas le droit de l'interpréter. Il serait bon d'introduire une gradation dans les sanctions, en commençant par un sévère avertissement et en prévoyant peut-être une diminution du montant de l'allocation sans jamais descendre en dessous du niveau du minimex.

Cette dernière idée est relayée par la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Égalité des chances. Avec le système actuel, peine 20 % des chômeurs — des

#### **4. Samenwerking tussen de RVA en de gewestelijke diensten**

*4.1. Hoorzitting van de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

Vanuit Europa komt een steeds grotere druk om meer coherentie te brengen tussen de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus. Er moet echter ook een verhoogde druk georganiseerd worden op de ingeschreven werkzoekenden om zich werkelijk actief op de arbeidsmarkt bezig te houden met werk te zoeken. De evolutie van de laatste jaren heeft meegebracht dat de ingeschreven werkzoekenden onder geen enkele controle meer staan voor de reële beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Gevolg hiervan is dat men de werkloosheidsvergoeding gaat beschouwen als een recht omdat men geen werk heeft, en niet meer als een recht omdat men werk zoekt. Dit zou, volgens de heer Baeck, een gevolg van de splitsing van de bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling (gewesten) en werkloosheidsuitkering (federale overheid) zijn.

Het gebrek aan controle vormt een bedreiging, niet alleen voor het stelsel van sociale zekerheid waarvoor het veel uitgaven veroorzaakt, maar ook voor de rigiditeit op de arbeidsmarkt. De «dienstenbanen» die de minister van Tewerkstelling en Arbeid heeft gecreëerd, hebben niet tot het verhoopte succes geleid omdat de werkgevers beweren geen geschikte gegadigden te vinden ofschoon deze banen bestemd zijn voor laag geschoolden.

Om de werklozen die niet actief naar een baan zoeken te straffen moet de RVA kunnen rekenen op de medewerking van FOREM, BGDA en VDAB. Die diensten zijn nogal terughoudend wanneer het erop aankomt de namen van die werklozen mee te delen. Die terughoudendheid kan op twee manieren verklaard worden. In eerste instantie gaan de gewestelijke diensten ervan uit dat het hun eerste taak is de werklozen te begeleiden bij het zoeken naar een geschikte baan. Indien die diensten echter dingen doen die ertoe leiden dat de betrokken werklozen hun uitkering verliezen, wordt de vertrouwensrelatie verbroken en een latere samenwerking onmogelijk. Daarenboven is de federale regelgeving zeer strikt en de RVA heeft niet het recht die te interpreteren. Het zou goed zijn te voorzien in een gradatie van de sancties, waarvan de eerste een ernstige verwittiging kan zijn en waarbij het uitkeringsbedrag misschien ook verminderd kan worden zonder dat dit bedrag ooit lager wordt dan het bestaansminimum.

Dit laatste idee wordt overgenomen door de minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen.

cohabitants — sont sanctionnés pour chômage de longue durée, alors qu'il y a énormément de chômeurs qui ne cherchent pas vraiment d'emploi. C'est pourquoi la ministre a formulé une proposition visant, d'une part, à exiger plus rapidement des chômeurs des preuves de leur dynamisme dans la recherche d'un emploi, et, d'autre part, à prévoir une plus grande progressivité dans l'arsenal des sanctions. Cette proposition fait, pour le moment, l'objet de contacts informels avec les partenaires sociaux et les fonctionnaires des services régionaux. Des contacts sont également prévus afin d'examiner dans quelle mesure cette proposition de la ministre pourra se traduire en une meilleure collaboration du FOREM, de l'ORBEM et du VDAB. Cela devrait modifier l'attitude jusqu'à présent trop passive de ces services.

#### 4.2. *Observation d'un membre :*

Un membre fait remarquer que le rôle respectif de l'ONEM et du FOREM, ORBEM ou VDAB n'est pas toujours clair pour le demandeur d'emploi. Il serait souhaitable d'assurer une meilleure visibilité du rôle de chacun. Le membre demande si l'on pourrait concevoir qu'une démarche auprès de l'une des structures puisse être considérée comme valable pour les autres structures (« guichet unique »).

*4.3. Audition de M. Jadot, secrétaire général auprès du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet du ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998).*

Peu après la scission des services, il avait été tenté d'instaurer un système de « guichet unique », en vertu duquel la démarche auprès d'un service aurait été considérée comme valable auprès des autres services. C'est maintenant devenu possible. Les hauts fonctionnaires des différents services se sont mis d'accord pour proposer à la banque carrefour d'intégrer les services régionaux dans le réseau de la sécurité sociale. De la sorte, une inscription comme demandeur d'emploi auprès des services régionaux pourra être en même temps une demande d'allocation. Quant à l'échange de renseignements entre les services, une réunion d'information a lieu chaque mois avec les hauts fonctionnaires et des initiatives d'un service sont régulièrement reprises par les autres.

*4.4. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La LSRI impose une concertation entre les gouvernements concernés sur l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de place-

Met de huidige regeling lopen nauwelijks 20 % van de werklozen — samenwonenden — een sanctie op wegens langdurige werkloosheid terwijl er toch enorm veel werklozen zijn die niet echt naar een baan zoeken. Daarom heeft de minister een voorstel geformuleerd dat enerzijds van de werklozen eist dat zij sneller bewijzen voorleggen van hun dynamisme bij het zoeken naar werk en anderzijds een grotere progressiviteit in de straffen inbouwt. Over dit voorstel wordt thans informeel overleg gepleegd met de sociale partners en de ambtenaren van de gewestelijke diensten. Er zijn eveneens contacten gepland om te onderzoeken in hoeverre dit voorstel van de minister kan leiden tot een betere samenwerking met FOREM, BGDA en VDAB. Dit zou verandering moeten kunnen brengen in de tot nog toe te passieve houding van die diensten.

#### 4.2. *Opmerking van een lid :*

Een lid merkt op dat de respectieve rol van RVA, FOREM, BGDA en VDAB voor de werkzoekenden niet altijd duidelijk is en dringt erop aan dat de instellingen zich beter zouden profileren. Het lid wil weten of aanmelding bij een van deze diensten ook kan gelden voor de andere diensten (« enig loket »).

*4.3. Hoorzitting van de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

Kort na de splitsing van de diensten werd gepoogd een soort « enig loket » in te voeren waarbij aanmelding bij één dienst ook zou gelden voor de andere diensten. Dat is nu mogelijk geworden. De hoge ambtenaren van de verschillende diensten zijn het eens geworden om aan de kruispuntbank voor te stellen de regionale diensten te integreren in het sociale zekerheidsnetwerk. Zo zal een inschrijving als werkzoekende bij de gewestelijke diensten terzelfdertijd gelden als een aanvraag om werkloosheidsuitkeringen. Met het oog op de gegevensuitwisseling door de verschillende diensten wordt elke maand met de hoge ambtenaren een informatievergadering gehouden en initiatieven van één dienst worden regelmatig overgenomen door de andere diensten.

*4.4. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

De BWHI voert een verplicht overleg in tussen de betrokken regeringen over de uitwisseling van informatie tussen de diensten die belast zijn met de be-

ment, ainsi que sur les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs.

La concertation sur l'échange d'informations a fait l'objet d'un protocole d'accord du 22 décembre 1988 qui prévoit que les organismes de placement et de formation transmettent à l'ONEM les refus d'emploi et de formation, ou les abandons de formations.

Que ce soit dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs ou en dehors de ce plan, le FOREM communique ces cas à l'ONEM. Si l'on observe une diminution du nombre de cas signalés à l'ONEM, d'année en année, ce n'est nullement dû à un revirement d'attitude du FOREM, dont la ministre de l'Emploi et du Travail avait, il y a quelques années, souligné le bon niveau de collaboration, mais au fait que le nombre de chômeurs refusant un emploi ou une formation, ou abandonnant une formation diminue au fil du temps. Ce constat est encourageant puisqu'il témoigne de l'esprit positif de l'immense majorité des chômeurs dans leur recherche d'emploi et dans leur volonté d'améliorer leurs qualifications.

M. Van Cauwenberghe se prononce donc résolument en faveur de l'application rigoureuse du protocole de 1988 et contre l'idée de réfédéraliser le placement.

Le chômage et le placement, à nouveau rassemblés dans le giron fédéral, formeraient, certes, un ensemble cohérent dans la mesure où le placement permet de contrôler la disponibilité des chômeurs. Mais à cette cohérence «négative», on peut opposer une cohérence «positive», celle du maintien à la région du placement avec toutes les actions d'aide aux chômeurs que cela implique, d'autant plus que toutes les mesures de formation et d'accompagnement relèvent de la région. De la sorte seulement, la région peut mener une politique de placement positive et efficace.

Sanctionner les chômeurs qui n'auraient pas déployé des efforts suffisants pour trouver un emploi doit interpellier tous les responsables de l'emploi. Il est préférable de développer les mesures qui procureront un emploi à ceux qui n'en ont pas, tout en veillant à communiquer à l'ONEM les cas caractérisés de refus d'emploi correspondant aux qualifications des intéressés et les refus ou les abandons notoires de formation qui sont de nature à améliorer les qualifications permettant d'obtenir un emploi.

roepsopleiding, de werkloosheid en de arbeidsbemiddeling, alsmede over de wedertewerkstellingsprogramma's voor werklozen.

Het overleg over de uitwisseling van informatie wordt geregeld in het protocol van 22 december 1988. Dat bepaalt dat de instellingen voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening inlichten over de gevallen van weigering van betrekking of van beroepsopleiding en de gevallen van stopzetting van de beroepsopleiding.

Zowel in het kader van het begeleidingsplan voor werklozen als buiten dit kader deelt FOREM deze gevallen mee aan de RVA. Als men in de loop der jaren een vermindering vaststelt van het aantal gevallen die aan de RVA gemeld worden, dan is dit helemaal niet te wijten aan een ommekeer in de houding van FOREM — die volgens wat de minister van Tewerkstelling en Arbeid enkele jaren geleden verklaarde, op degelijke wijze samenwerkt — maar wel aan het feit dat het aantal werklozen die een betrekking of een opleiding weigeren of een opleiding stopzetten, in de loop van de tijd vermindert. Dit is een bemoedigende constatering want het getuigt van de positieve instelling die de overgrote meerderheid van de werklozen aan de dag leggen om werk te zoeken en om hun beroepsbekwaamheid te verbeteren.

De heer Van Cauwenberghe is een resoluut voorstander van een strenge toepassing van het protocol van 1988 en is tegen het idee om de arbeidsbemiddeling opnieuw federaal te maken.

Weliswaar zouden de werkloosheid en de arbeidsbemiddeling een coherent geheel vormen indien ze opnieuw samen in handen van de federale Staat zouden komen, want door de arbeidsbemiddeling zou men de beschikbaarheid van de werklozen voor de arbeidsmarkt kunnen controleren. Toch kan tegenover dit streven naar coherentie, dat als negatief kan bestempeld worden, een positieve vorm van coherentie geplaatst worden: namelijk een regeling waarin het Waalse Gewest de arbeidsbemiddeling behoudt met alle steurmaatregelen voor werklozen die daaraan verbonden zijn, ook omdat alle maatregelen voor opleiding en begeleiding tot de bevoegdheid van het Gewest behoren. Alleen op die wijze kan het gewest een positief en efficiënt beleid inzake arbeidsbemiddeling voeren.

Alle instanties die bij het banenvraagstuk betrokken zijn, moeten aangesproken worden wanneer het erom gaat werklozen te bestraffen die onvoldoende inspanningen hebben geleverd om een baan te vinden. Het is beter de nodige maatregelen te plannen om mensen die geen baan hebben aan de slag te helpen. Ondertussen wordt ervoor gezorgd dat de RVA ingelicht wordt over de zware gevallen wanneer iemand een betrekking weigert die overeenstemt met zijn bekwaamheid, of kennelijk een opleiding stopzet waarmee hij een hoger opleidingsniveau kan verwerven en een baan kan vinden.

Par ailleurs, le projet de la ministre de l'Emploi et du Travail de contrôler la disponibilité des chômeurs prévoit que le bureau du chômage informe le chômeur de ses possibilités de réintégration dans le circuit du travail. Cette mission incombe aux organismes régionaux de placement et à l'ONEM.

Une concertation à ce sujet avec les régions a été demandée à la ministre de l'Emploi et du Travail. Cette concertation n'aurait pas été superflue avant de lancer le projet.

*4.5. Audition de M. Stokkink, chef de cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi (30 octobre 1998)*

À l'échelle de la Région bruxelloise, on estime que le contrôle de la disponibilité des chômeurs relève effectivement des régions. L'adéquation à la réalité socio-économique doit être contrôlée par le pouvoir régional, étant entendu que ce dernier doit communiquer à l'ONEM la liste des cas de fraude qui doivent être sanctionnés. C'est en fonction d'un ensemble de réalités socio-économiques régionales que peuvent être déterminés les cas de fraude. Il ne s'agit pas de se mettre à traquer les chômeurs sur la base de règles générales qui ne correspondent pas aux réalités du terrain.

Le problème de la disponibilité des chômeurs est complexe. Tout observateur admet que le système fonctionne mal, mais personne ne dispose d'une réponse claire et simple qui puisse améliorer la situation. L'objectif n'est pas d'établir des règles différentes selon les régions. Les fraudeurs doivent être sanctionnés, mais l'examen des cas doit être fait de manière régionale.

En effet, le problème de la disponibilité des demandeurs d'emploi doit aussi être examiné en fonction des offres d'emploi qui existent dans une région. L'ORBEM, le FOREM et le VDAB connaissent bien les réalités de l'offre et de la demande, profession par profession, catégorie d'âge par catégorie d'âge. Il leur apparaît clairement s'il est normal qu'une personne ayant un profil déterminé trouve ou non du travail. Les offices régionaux disposent, en outre, d'un service de guidance, permettant de répondre aux problèmes éventuels des personnes qui n'ont anormalement pas trouvé d'emploi.

*4.6. Observation d'un membre*

M. Stokkink fait valoir que la réalité socio-économique régionale doit conduire les règles permettant d'établir la manière dont on procède au contrôle des chômeurs et dont on détermine les cas

Het plan van de minister van Tewerkstelling en Arbeid om de beschikbaarheid van de werklozen te controleren bepaalt dat het werkloosheidskantoor de werkloze inlicht over zijn kansen op hernieuwde toetreding tot op de arbeidsmarkt. Dit is een taak van de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling en niet van de RVA.

Aan de minister van Tewerkstelling en Arbeid is gevraagd hierover overleg te plegen met de gewesten. Het zou niet overbodig geweest zijn te overleggen voordat het plan ten uitvoer wordt gebracht.

*4.5. Hoorzitting met de heer Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, belast met Werkgelegenheid (30 oktober 1998)*

In het Brussels Gewest is men van oordeel dat de gewesten effectief bevoegd zijn om controle uit te oefenen over de beschikbaarheid van de werklozen. Het is de gewestelijke overheid die moet nagaan in hoeverre de sociaal-economische realiteit hiermee overeenstemt, met dien verstande dat zij aan de RVA de lijst moet mededelen van de gevallen die een sanctie verdienen. De gevallen van fraude kunnen vastgesteld worden op grond van een heel aantal sociaal-economische gegevens van het gewest. Het is niet de bedoeling de werklozen achterna te zitten op basis van algemene regels die niet overeenstemmen met de realiteit van het terrein.

Het probleem van de beschikbaarheid van de werklozen is complex. Elke waarnemer erkent dat het systeem slecht werkt maar niemand beschikt over een helder en eenvoudig antwoord om de situatie te verbeteren. Het doel is niet aparte regels op te stellen naar gelang van het gewest. Fraudeurs moeten gestraft worden maar deze gevallen moeten binnen het gewest onderzocht worden.

Het probleem van de beschikbaarheid van de werklozen moet immers ook bekeken worden op basis van de werkaanbiedingen die in het gewest bestaan. ORBEM, FOREM en de VDAB zijn goed op de hoogte van de bestaande vraag en aanbod naar gelang van het beroep en de leeftijdscategorie. Zij kunnen duidelijk antwoorden op de vraag of een persoon die een bepaald profiel heeft, normaal gezien werk zal vinden. De gewestelijke diensten beschikken bovendien over een begeleidingsdienst die een antwoord kan geven op de eventuele problemen van mensen die normalerwijze werk hadden moeten vinden.

*4.6. Opmerking van een lid*

De regelgeving over hoe men werklozen controleert en hoe men vastlegt in welke gevallen vervolging kan worden ingesteld, moet volgens de heer Stokkink gebaseerd zijn op de sociaal-economische situatie in

qui méritent d'être poursuivis. Un membre fait remarquer qu'il ne voit pas bien où se situe la différenciation d'une région à l'autre et comment on pourrait en tenir compte dans une nouvelle législation.

#### 4.7. *Observation d'un autre membre*

Un membre estime que, s'il faut tenir compte de la situation objective, il n'est pas convaincu, cependant, qu'il faille faire des règles différentes pour chaque région. Cette question doit pouvoir se résoudre dans un accord de coopération.

#### 4.8. *Observations complémentaires de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

M. Van Cauwenberghe pense que la norme doit rester fédérale. Il y a un seul cas, dans lequel le pouvoir fédéral a lui-même admis une différenciation de la norme. C'est celui des chômeurs de longue durée pour lesquels on se réfère à une moyenne sous-régionale. C'est une approche intelligente, une discrimination positive des situations.

Ensuite, coexistent deux situations. Se pose le problème des organismes régionaux d'emploi, comme le FOREM, qui placent les chômeurs, organisent des formations, et qui sont invités à dénoncer à l'ONEM ceux qui, de façon caractérisée, refusent un emploi convenable ou abandonnent ou refusent une formation qui devrait conduire à un emploi. Peu de gens refusent systématiquement un emploi convenable ou une formation qui pourrait les mener à un emploi.

Cependant, aujourd'hui, on introduit une idée nouvelle, qui n'est pas dans la législation: on voudrait contrôler la disponibilité. C'est un élément plus subjectif. Refuser un emploi en entreprise constitue un fait acté dans un document. Quitter une formation dans laquelle on s'était engagé, est un élément que l'on peut prouver. Mais pour prouver sa disponibilité, le chômeur devra venir avec son «press-book», les lettres de candidature envoyées aux entreprises, l'ensemble des démarches effectuées, un classeur de toutes les offres d'emploi qu'il a découpées, les dates et les heures des coups de téléphones qu'il a donnés... Le contrôleur de l'ONEM jugera si c'est satisfaisant ou non!

M. Van Cauwenberghe plaide pour que l'on fasse confiance aux mécanismes mis en place. En essayant d'ouvrir un champ nouveau, on se trouvera devant un double contrôle: pour les éléments très concrets, les gens seront contrôlés par le FOREM tout en étant contrôlés parallèlement par l'ONEM sur la base d'une notion plus difficile à cerner. On va organiser un système de comparutions, on va alourdir la

het gewest. Een lid begrijpt echter niet goed hoe de gewesten zich van elkaar onderscheiden en hoe men hiermee rekening kan houden in een nieuwe wetgeving.

#### 4.7. *Opmerking van een ander lid*

Een lid is van mening dat men weliswaar rekening moet houden met de objectieve feiten, maar dat elk gewest daarom nog geen aparte regels behoeft. Deze zaak kan worden opgelost in een samenwerkingsakkoord.

#### 4.8. *Aanvullende opmerkingen van de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

De heer Van Cauwenberghe meent ook dat de norm federaal moet blijven. Er is één geval waarin de federale overheid zelf een verschillende toepassing van de norm heeft toegestaan. Het gaat om de langdurige werklozen waarvoor een vergelijking wordt gemaakt met een subregionale norm. Dat is een verstandige benadering, een positieve discriminatie naar gelang van de situatie.

Verder zijn twee situaties samen mogelijk. Het probleem doet zich voor bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling die werklozen een baan bezorgen, opleidingen organiseren en die verzocht worden de RVA in te lichten over de personen die overduidelijk een passende betrekking weigeren, of een opleiding die tot een baan zou moeten leiden, stopzetten of weigeren. Weinig mensen weigeren systematisch een passende betrekking of een opleiding die hen naar een baan zou kunnen leiden.

Thans voert men echter een nieuw idee in, dat niet in de wet omschreven is: men wil de beschikbaarheid controleren. Dat is een subjectiever element. Een baan in een ondernemingen weigeren is een feit dat in een document vastgesteld wordt. Een opleiding die men aangevat had in de steek laten, is een element dat men kan bewijzen. Maar om zijn beschikbaarheid te bewijzen zal de werkloze met zijn documentatie moeten komen, de sollicitatiebrieven die hij naar bedrijven heeft gestuurd, al de stappen die hij ondernomen heeft, een map met alle werkaanbiedingen die hij uitgeknipt heeft, de data en de uren van de telefoontjes die hij gepleegd heeft,... De RVA-controleur zal oordelen of dit toereikend is of niet!

De heer Van Cauwenberghe pleit ervoor vertrouwen te hebben in de bestaande mechanismen. Als men een nieuw actieterrein opent, zal men te maken krijgen met een dubbele controle: voor zeer concrete elementen zullen de mensen door FOREM gecontroleerd worden terwijl ze daarnaast ook gecontroleerd worden door de RVA op grond van een moeilijker te vatten begrip. Men zal een systeem organiseren om

bureaucratie, et il n'est guère certain que cela sera plus efficace en terme d'emploi.

#### 4.9. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 4.9.1. Commentaire du professeur Coenraets

Ce point peut être rattaché aux trois points précédents, puisqu'il vise la collaboration entre l'ONEM et les services régionaux et les éventuelles difficultés de fonctionnement. Cela dit, à en croire M. Van Cauwenberghe, il existe cependant une concertation qui se fait de manière positive entre l'autorité fédérale et les régions. Peut-être y a-t-il, sur certains points, des regrets. M. Van Cauwenberghe aurait souhaité une concertation préalable sur certains points. Cependant, d'une manière générale, l'ensemble des interlocuteurs se sont entendus sur le fait que la problématique se règle déjà par une concertation et qu'elle pourrait être utilement complétée par la conclusion d'un accord de coopération.

##### 4.9.2. Observations des membres

Un membre estime que ce point montre très clairement qu'il est des problèmes fondamentaux qu'on ne peut résoudre par des accords de coopération, mais qui concernent la répartition des compétences. Il est absolument nécessaire de rendre celle-ci beaucoup plus cohérente. Cela permettrait de résoudre une grande partie de ce genre de problèmes.

Un commissaire observe que le ministre wallon de l'Emploi dit «être toujours disposé à concevoir des mesures communes même si le recours aux accords de coopération est une procédure lourde» et il insiste: «la bonne volonté fait passer cet inconvénient au second plan». M. Jadot se réjouit du plan de l'emploi pour Cardiff. Finalement, les choses semblent s'être très bien déroulées entre le fédéral et les régions. La lecture des textes donne le sentiment que le processus s'améliore.

### 5. Les agences locales pour l'emploi

#### 5.1. Observations de M. Coenraets (20 mars 1997)

Un autre exemple illustrant les difficultés qu'il peut y avoir à mener une politique cohérente en matière d'emploi est la question des agences locales pour l'emploi (les ALE). À la suite de l'adoption de la nouvelle réglementation sur les ALE, des recours ont été introduits par des organisations syndicales devant la Cour d'arbitrage, pour tenter d'opérer une clarification des compétences en la matière.

La question soumise à la Cour d'arbitrage était de savoir si le fait de créer des ALE relevait ou non de la

mensen op te roepen, men zal de bureaucratie nog logger maken, en het is niet zo zeker of dit een doeltreffender banenbeleid zal opleveren.

#### 4.9. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 4.9.1. Toelichting door de heer Coenraets

Dit punt hangt samen met de drie vorige punten aangezien het de samenwerking tussen de RVA en de gewestelijke diensten beoogt alsmede de eventuele werkingsmoeilijkheden. Volgens de heer Van Cauwenberghe bestaat er evenwel een vorm van positief overleg tussen de federale overheid en de gewesten. Misschien vallen er op sommige punten zaken te betreffen. De heer Van Cauwenberghe had een voorafgaand overleg over sommige punten gewenst. Over het algemeen zijn alle gesprekspartners het erover eens geworden dat de problematiek reeds via overleg geregeld wordt en dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord een nuttige aanvulling zou zijn.

##### 4.9.2. Opmerkingen van de leden

Een lid stelt dat dit punt overduidelijk illustreert dat er fundamentele problemen zijn die niet met samenwerkingsakkoorden kunnen worden opgelost, maar die handelen over de verdeling van de bevoegdheden. Hierin moet absoluut veel meer coherentie komen. Dat zou een groot deel van dit soort problemen al uit de wereld helpen.

Een commissielid merkt op dat de Waalse minister voor werkgelegenheid zegt «être toujours disposé à concevoir des mesures communes, même si le recours aux accords de coopération est une procédure lourde» en verder «la bonne volonté fait passer cet inconvénient au second plan». De heer Jadot verheugt zich over het werkgelegenheidsplan voor Cardiff. Ten slotte lijken het federale niveau en de gewesten overeenstemming te hebben bereikt. Bij de lezing van de teksten krijgt men de indruk dat de zaken erop vooruitgaan.

### 5. Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA)

#### 5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets (6 maart 1997)

Een ander voorbeeld van moeilijkheden bij het voeren van een samenhangend werkgelegenheidsbeleid is de kwestie van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's). Na de goedkeuring van de nieuwe reglementering op de PWA's zijn een aantal vakbondsorganisaties in beroep gegaan bij het Arbitragehof in een poging om de diverse bevoegdheden terzake tot klaarheid te brengen.

Aan het Arbitragehof hebben zij de vraag voorgelegd of de oprichting van PWA's al dan niet deel uit-



compétence fédérale, ou si l'on pouvait plutôt plaider pour une compétence régionale dans la matière. La réponse fournie par la Cour d'arbitrage peut elle-même prêter à interprétation et à critique. Fidèle à sa méthode d'interprétation, la Cour se fonde sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 (arrêt du 12 juillet 1995):

«Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qu'ont été attribuées aux régions: la compétence la plus large pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non chômeurs; et la compétence d'élaborer elles-mêmes des programmes de remise au travail, compétence qui était auparavant limitée à l'exécution des mesures édictées par l'autorité fédérale.

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est toutefois exclusivement le législateur fédéral qui demeure compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage.

L'analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater, d'une part que le nouveau régime des ALE instaure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs et, d'autre part, que l'ensemble du système se déroule en-dehors des circuits ordinaires du travail.»

Que faut-il entendre par les circuits ordinaires du travail?

Et la Cour d'arbitrage de continuer: «Les dispositions entreprises doivent donc être considérées comme une réglementation en matière de chômage et non pas comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail des chômeurs.»

«Si le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation en matière de chômage, il ne peut, dans l'exercice de cette compétence, porter atteinte, de manière disproportionnée, à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs. Cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur fédéral.»

Le fait d'avoir une ALE n'est-il pas précisément destiné à réintégrer certains chômeurs en leur confiant «de petits boulots»?

La Cour d'arbitrage ajoute en outre une notion qui n'apparaît pas dans la loi spéciale, notamment la notion de «proportionnalité». La Cour d'arbitrage dit en fait que, compte tenu du fait que la compétence est partagée entre l'autorité fédérale et l'autorité régionale, il faut éviter que, dans la mise en œuvre soit des compétences résiduelles soit des compétences qui ont été attribuées de manière spécifique à l'autorité fédérale, celle-ci ne porte atteinte d'une manière dis-

maakt van de federale bevoegdheid dan wel of men een gewestelijke bevoegdheid in deze zaak kan verdedigen. Het antwoord van het Arbitragehof zelf is vatbaar voor interpretatie en kritiek. Volgens zijn gebruikelijke interpretatiemethode grijpt het Hof terug naar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 (arrest van 12 juli 1995):

«Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 blijkt dat aan de gewesten zijn toegekend: *a*) de ruimste bevoegdheid voor de plaatsing van al dan niet werkloze werkzoekenden en *b*) de bevoegdheid tot het zelf opzetten van programma's voor wedertewerkstelling, bevoegdheid die voordien beperkt was tot de uitvoering van door de federale overheid vastgestelde maatregelen.

Met toepassing van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, is het evenwel de federale wetgever die exclusief bevoegd blijft voor de sociale zekerheid, welke de reglementering van de werkloosheid omvat. (...)

Een analyse van het geheel van de bestreden bepalingen leidt tot de vaststelling, enerzijds, dat het nieuwe stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een begeleidingsmaatregel invoert ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen en, anderzijds, dat het gehele stelsel buiten de gewone arbeidscircuits verloopt. (...)

Wat betekenen de woorden «gewone arbeidscircuits»?

Het Arbitragehof vervolgt: «De bestreden bepalingen moeten derhalve worden aangezien als een regeling van de werkloosheid en niet als een maatregel van plaatsing of een programma van wedertewerkstelling van werklozen.»

«Hoewel de federale wetgever bevoegd is om een werkloosheidsreglementering op te stellen, mag hij, bij de uitoefening van die bevoegdheid, niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake wedertewerkstelling van werklozen. Die evenredigheid is een onderdeel van de bevoegdheid van de federale wetgever.»

Heeft het feit van over een PWA te kunnen beschikken nu net niet tot doel een aantal werklozen opnieuw in het arbeidscircuit op te nemen door hen met klusjes te belasten?

Daar komt nog bij dat het Arbitragehof een begrip invoert dat de bijzondere wet niet hanteert, te weten de «evenredigheid». In feite zegt het Arbitragehof dat men, rekening houdend met het feit dat de bevoegdheid verdeeld is tussen de federale overheid en de gewestelijke overheid, moet voorkomen dat bij de toepassing van ofwel de residuaire bevoegdheden ofwel de bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de federale overheid zijn toegekend, deze laatste de gewestelijke

proportionnée à la compétence régionale. Autrement dit, en adoptant une législation spécifique aux ALE, l'autorité fédérale ne pourrait pas faire obstacle à des programmes de remise au travail de chômeurs, qui auraient été arrêtés par les régions.

Cette notion de proportionnalité est à la fois intéressante et dangereuse. Elle est intéressante dans la mesure où elle repose sur la loyauté fédérale (il faut éviter de rendre impossible l'exercice d'une compétence régionale par l'exercice d'une compétence fédérale), mais elle peut être dangereuse aussi dans la mesure où elle a pour effet de confier en définitive à la Cour d'arbitrage le soin de tracer au coup par coup la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et l'autorité régionale. C'est donc un critère qui est apprécié de manière souveraine par la Cour d'arbitrage et non pas par le législateur lui-même.

### 5.2. *Observation d'un membre (20 mars 1997)*

Une concertation obligatoire permettrait d'éviter des conflits dans les zones grises où le partage actuel est imprécis et où il faut travailler vite et de manière pragmatique. Ainsi, une concertation préalable sur la mise en place des ALE aurait permis d'éviter les recours à la Cour d'arbitrage.

La proposition de résolution du 13 mars 1997, qui est actuellement pendante à la Chambre, sur la nécessité d'initiatives actives de promotion de l'emploi prévoit d'ailleurs qu'il est urgent que le ministre de l'Emploi et du Travail conclue en concertation avec les communautés, les régions et les communes un accord-cadre relatif au développement des emplois de proximité, à des mesures en faveur des communes particulièrement touchées par le chômage en s'inspirant de la voie tracée par les contrats de sécurité et de société, et à l'économie sociale, accord dans le cadre duquel les ALE pourraient jouer un rôle de levier.

La procédure de concertation obligatoire doit être préférée à celle des accords de coopération obligatoires. S'il n'y a pas de concertation, une sanction est prévue.

### 5.3. *Observation d'un sénateur (20 mars 1997)*

Un sénateur déclare qu'il existe manifestement une fracture entre les personnes qui remplissent les conditions du marché du travail et celles qui ne les remplissent pas (ou plus) pour ce qui est de leur mise au travail. Ce groupe, qui représente quelque 6 % du nombre des chômeurs, risque de devenir un groupe de pauvres structurels.

Cette fracture est due, entre autres, à l'absence d'une bonne coordination. Si les services de placement se préoccupaient également de ce deuxième groupe de personnes, le problème de l'exclusion so-

bevoegdheid buiten elke verhouding beknot. Wanneer met andere woorden de federale overheid een specifieke wetgeving op de PWA's goedkeurt, mag zij geen hindernis opwerpen voor de wedertewerkstellingprogramma's van werklozen die de gewesten eventueel hebben goedgekeurd.

Dat begrip evenredigheid is zowel interessant als gevaarlijk. Het is interessant in zoverre het berust op de federale loyautéit. Men moet voorkomen dat een gewest zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen omdat de federale overheid dat wel doet. Dit begrip houdt evenwel een gevaar in, in zoverre het ertoe leidt dat het Arbitragehof per geval uitspraak moet doen over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewestelijke overheid. Niet de wetgever zelf maar het Arbitragehof spreekt zich soeverein over dat criterium uit.

### 5.2. *Standpunt van een lid (20 maart 1997)*

Met verplicht overleg zou men conflicten kunnen voorkomen in schemerzones waar de thans geldende verdeling niet duidelijk is afgebakend en waar men de zaken snel en pragmatisch moet aanpakken. Was er vooraf overleg geweest over de oprichting van de PWA's, dan had men niet naar het Arbitragehof moeten stappen.

Het voorstel van resolutie van 13 maart 1997, dat thans in de Kamer in behandeling is, over de noodzaak aan actieve tewerkstellingsbevorderende initiatieven bepaalt overigens dat de minister van Tewerkstelling en Arbeid in samenspraak met de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenten een kaderovereenkomst sluit over de ontwikkeling van de buurtdiensten, maatregelen ten gunste van de gemeenten die het ergst door werkloosheid worden getroffen in navolging van de veiligheid- en maatschappijcontracten, en de sociale economie, waarbij de PWA's als hefboom kunnen fungeren.

De procedure van het verplicht overleg verdient de voorkeur boven de verplichte samenwerkingsakkoorden. Komt er geen overleg dan volgen er sancties.

### 5.3. *Opmerking van een senator (20 maart 1997)*

Een senator verklaart dat er blijkbaar een breuklijn bestaat tussen het tewerkstellen van personen die aan de voorwaarden van de arbeidsmarkt beantwoorden en personen die daaraan niet (meer) beantwoorden. Deze groep, die zo'n 6 % van het aantal werklozen vertegenwoordigt, dreigt een groep van generatiearmen te worden.

Die scheidingslijn wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een degelijke coördinatie. Indien de plaatsingsdiensten zich ook zouden bekommeren om die tweede groep van personen, dan zou het pro-

ciale serait en grande partie résolu. Force est toutefois de constater que ce n'est pas le cas actuellement.

L'on en appelle dès lors à une initiative législative qui permettrait de ne plus subordonner le sort de ces personnes à l'existence d'une bonne coordination, et de les réintégrer sur le marché du travail.

En effet, si l'on entend faire obstacle à l'exclusion sociale alors que certaines personnes ne peuvent plus s'intégrer dans le circuit «normal» du travail, il faut permettre à celles-ci d'avoir une source de revenus en sus de leur allocation de chômage. L'on peut créer en leur faveur un marché du travail qui se situerait dans le secteur des prestations de services sociaux et des besoins sociaux, ce que l'initiative privée ne fait pas aujourd'hui.

En raison précisément de ses effets sociaux, la matière en question ne peut être à la merci d'une coordination de plus en plus incertaine entre les divers niveaux de pouvoir. À cet égard, l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant les ALE est d'ailleurs révélateur: il faut en quelque sorte évaluer au cas par cas si ce sont les régions ou les autorités fédérales qui sont compétentes.

Traditionnellement, le système de la sécurité sociale est considéré principalement comme garantissant un revenu. L'idée selon laquelle un volet social, dépassant le débat sur la répartition des compétences, y est associé, gagne de plus en plus de terrain. En l'espèce, la répartition des compétences, doit surtout être transparente. C'est pourquoi un choix clair en faveur de l'un ou l'autre niveau de compétence s'impose, si l'on veut éviter l'écueil de la coordination.

Il semble à l'intervenante qu'il s'agit au fond d'une compétence fédérale, puisqu'il est question essentiellement de la maîtrise du chômage et de la défense des intérêts sociaux des chômeurs. Elle dit n'avoir, cependant, aucune préférence prononcée, mais estime qu'il convient en tout cas d'aborder le fond du problème.

#### 5.4. *Observation d'un membre (20 mars 1997)*

Il ne faut effectivement pas réduire la radioscopie du fonctionnement des structures fédérales à un élément de discussion technico-juridique. Ce fonctionnement a aussi et surtout une dimension sociale.

#### 5.5. *Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Chaque commune ou groupe de communes est légalement tenu d'organiser, sous la forme d'une

bleem van de sociale uitsluiting goeddeels verholpen zijn. Men moet evenwel vaststellen dat zulks nu niet het geval is.

Er is dan ook een roep naar een wetgevend initiatief waardoor het lot van deze mensen niet langer afhankelijk is van het bestaan van een goede coördinatie, maar waardoor zij terug op de arbeidsmarkt terechtkomen.

Immers, als mensen niet meer in het «normale» arbeidscircuit terechtkunnen en als men de sociale uitsluiting wil tegengaan, moet men toestaan dat zij naast hun werkloosheidsuitkering een bijverdienste hebben. Voor deze mensen kan een arbeidsmarkt worden gecreëerd die zich situeert in de sociale dienstverlening en de maatschappelijke behoeften waaraan het privé-initiatief vandaag niet tegemoet komt.

Het gaat om een aangelegenheid die, juist omwille van haar sociaal gewicht, niet de speelbal mag zijn van een steeds onzekere coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. In dat opzicht is het arrest van het Arbitragehof met betrekking tot de PWA's trouwens een teken aan de wand: men moet als het ware geval per geval afwegen of de gewesten dan wel de federale overheden bevoegd zijn.

Traditioneel wordt de sociale zekerheid voornamelijk beschouwd als een inkomensgarantie. Meer en meer wint de opvatting veld dat er ook een maatschappelijk luik aan verbonden is dat het debat van de bevoegdheidsverdeling overstijgt. In deze moet de bevoegdheidsverdeling vooral de verdienste van de doorzichtigheid hebben. Daarom dringt een duidelijke keuze voor het ene of het andere bevoegdheidsniveau zich op, zodat de klip van de coördinatie wordt vermeden.

Het komt spreekster voor dat het in wezen om een federale bevoegdheid gaat, vermits het in wezen de beheersing van de werkloosheid en de behartiging van de maatschappelijke belangen van de werklozen betreft. Toch heeft zij geen uitgesproken voorkeur, maar het probleem moet hoe dan ook ten gronde worden aangepakt.

#### 5.4. *Opmerking van een lid (20 maart 1997)*

Men mag de doorlichting van de werking van de federale structuren inderdaan niet verengen tot een technisch-juridische discussie. De werking van de federale structuren heeft ook en vooral een sociale dimensie.

#### 5.5. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Elke gemeente of groep van gemeenten is wettelijk verplicht een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap

ASBL, une agence locale pour l'emploi (ALE) qui permet de mettre au travail des chômeurs de longue durée dans des activités que les circuits du travail ordinaires n'assurent pas.

Il s'agit en fait d'une pure mesure de mise au travail, qui relève de la compétence des régions. Par conséquent, il est indispensable de transférer à celles-ci la réglementation relative aux ALE.

*5.6. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

Dans son arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995, la Cour d'arbitrage a estimé que le système des ALE reste un régime de chômage, étant donné que la réglementation contestée a pour objet l'organisation et le contrôle d'activités que l'on ne rencontre pas dans les circuits réguliers du travail, que les activités ne peuvent être exercées que par des chômeurs complets indemnisés ou des minimexés chômeurs de longue durée et que ces activités ne concernent qu'une activité complémentaire. Il s'agit donc d'une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs en dehors des circuits normaux du travail. Cette matière relève du législateur fédéral.

Toutefois, même si la matière est une compétence fédérale, il ne peut être porté atteinte de façon disproportionnée à la compétence des régions en matière de remise au travail de chômeurs. Vu que seules certaines activités (auxquelles le secteur privé ne pourvoit pas) peuvent être exercées par des chômeurs de longue durée ou des minimexés de longue durée (menacés éventuellement de ne plus percevoir d'allocations) et que ces activités ont un caractère complémentaire pour le chômeur, il n'y a pas atteinte disproportionnée aux compétences des régions. Les personnes concernées restent en effet disponibles pour les programmes de remise au travail organisés par les régions. Trois critères peuvent être déduits de l'arrêt de la Cour d'arbitrage :

a) l'objet de la réglementation est l'organisation et le contrôle de certaines activités que l'on ne rencontre pas dans les circuits réguliers du travail;

b) les activités sont exercées par des chômeurs complets indemnisés de longue durée ou des minimexés chômeurs de longue durée;

c) les activités exercées ne peuvent avoir qu'un caractère complémentaire de sorte que les intéressés restent disponibles pour le marché du travail et pour les programmes de remise au travail organisés par les régions.

(PWA) op te richten, onder de vorm van een VZW, van waaruit langdurig werklozen kunnen worden tewerkgesteld voor activiteiten waaraan niet tegemoet wordt gekomen door de reguliere arbeidscircuits.

In feite betreft het een zuivere tewerkstellingsmaatregel, wavoor de gewesten bevoegd zijn. Een overheveling van de regelgeving inzake PWA's naar de gewesten dringt zich op.

*5.6. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

In het arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat het systeem van de PWA's een regeling blijft van de werkloosheid, aangezien de aangevochten reglementering de organisatie en de controle van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits tot voorwerp heeft, de activiteiten slechts mogen uitgeoefend worden door langdurig uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of langdurig werkloze bestaansminimumtrekkers en deze activiteiten slechts een bijkomende activiteit betreffen. Het betreft bijgevolg een begeleidingsmaatregel ten gunste van bepaalde categorieën werklozen buiten de gewone arbeidscircuits. Deze materie valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever.

Zelfs als de materie op zich een federale bevoegdheid is, mag er evenmin op onevenredige wijze afbreuk worden gedaan aan de bevoegdheid van de gewesten inzake de wedertewerkstelling van werklozen. Aangezien er slechts bepaalde activiteiten mogen uitgevoerd worden (waarin de privé-sector niet voorziet) door langdurig werklozen of bestaansminimumtrekkers (eventueel bedreigd niet langer uitkeringen te ontvangen) en deze activiteiten een bijkomend karakter hebben voor de werkloze, is er niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de gewesten. De betrokken personen blijven immers beschikbaar voor de door de gewesten georganiseerde wedertewerkstellingsprogramma's. Uit het arrest van het Arbitragehof kunnen de volgende drie criteria afgeleid worden :

a) het voorwerp van de reglementering is de organisatie en de controle van bepaalde activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits;

b) die activiteiten worden uitgevoerd door langdurig uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of langdurig werkloze bestaansminimumtrekkers;

c) de verrichte activiteiten mogen slechts een bijkomend karakter hebben zodat de betrokkenen beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt en de door de gewesten georganiseerde wedertewerkstellingsprogramma's.

*5.7. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

La création des ALE vise, d'une part, à organiser des activités ne se trouvant pas dans le circuit ordinaire du travail (et ne devant pas concurrencer celui-ci), et, d'autre part, à satisfaire la demande de travail émanant de chômeurs de longue durée, de minimexés et de catégories de personnes qui trouvent difficilement une place sur le marché du travail.

Le groupe cible et l'objectif des ALE et des programmes de remise au travail se chevauchent partiellement. Toutefois, le WEP-plus flamand prévoit explicitement un encadrement et un accompagnement externe. Il vise à faire acquérir une expérience (contrat d'un an) dans le but de passer dans le circuit économique normal. Le régime ALE ne débouche pas sur autre chose. Il n'est pas lié à une durée, et, comme il offre la possibilité de percevoir, en plus de l'allocation, un salaire pour les heures prestées, il est généralement plus attrayant.

En dépit de la distinction faite par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n°58/95 du 12 juillet 1995, la limite entre les deux types de mesures n'est pas clairement établie.

La distinction plutôt artificielle entre une réglementation en matière de chômage et une mesure de placement peut difficilement être maintenue si l'autorité fédérale propose un contrat de travail aux inscrits à l'ALE (proposition de loi récente). L'inscrit à l'ALE serait recruté par le service sous contrat de travail et placé ensuite comme intérimaire ou mis à la disposition des utilisateurs. Le régime ALE doit alors être considéré comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail. En outre, l'ALE jouera en fait le rôle d'agence de travail intérimaire. Il y a lieu de se référer ici à la nouvelle convention de l'OIT, qui éclaire d'un jour nouveau la répartition des compétences entre les autorités fédérale et régionales.

Dans un souci de collaboration au niveau communal et urbain entre tous les acteurs intervenant en matière d'emploi et de formation, le gouvernement flamand a pris l'initiative de conclure des contrats de mise au travail avec les villes et les communes flamandes. Les ALE y prendraient une part active. Les compétences régionales en matière de formation et d'accompagnement pourraient alors être utilisées complémentaires aux mesures fédérales. Le pouvoir fédéral veut aussi promouvoir un réseau d'initiatives locales de services en se basant sur

*5.7. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De oprichting van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen heeft enerzijds tot doel een aantal activiteiten te laten uitvoeren die niet in het reguliere arbeidscircuits worden uitgevoerd en die niet met deze laatste concurreren. Anderzijds dienen de PWA's te voldoen aan de vraag naar werk vanwege langdurig werklozen, degenen die het bestaansminimum genieten en categorieën die moeilijk een plaats op de arbeidsmarkt vinden.

De doelgroep en het doel van de PWA's en de maatregel van de wedertewerkstellingsprogramma's overlappen elkaar gedeeltelijk. Het Vlaamse WEP-plus voorziet echter expliciet in een omkadering en «externe» begeleiding. WEP-plus (contract van één jaar) heeft tot doel dat de werkzoekende ervaring opbouwt zodat hij/zij kan doorstromen naar het normaal economisch circuit. Het PWA-stelsel leidt in de praktijk niet tot een doorstroming naar iets anders. Omdat dit stelsel niet aan een bepaalde duur is verbonden en aan de werkzoekende de gelegenheid biedt om bovenop de uitkering een loon voor de gepresteerde uren te ontvangen, is het veelal aantrekkelijker.

Ondanks het onderscheid dat in het arrest nr. 58/95 van het Arbitragehof van 12 juli 1995 inzake de PWA's werd gemaakt, is de grens tussen beide maatregelen onduidelijk.

Het veeleer artificiële onderscheid tussen een regeling van werkloosheid en een maatregel van plaatsing, kan moeilijk langer aangehouden worden indien de federale overheid de PWA-ers een arbeids-overeenkomst aanbiedt (cf. recente wetsontwerp). De PWA-er zou door de dienst worden aangeworven met een arbeidsovereenkomst en vervolgens worden uitgezonden of ter beschikking gesteld van de gebruikers. Hierdoor moet het PWA-stelsel worden beschouwd als een maatregel van plaatsing of een programma van wedertewerkstelling van werklozen. Daarenboven zal de PWA-dienst in feite de rol van uitzendkantoor gaan vervullen; hier moet naar de nieuwe IAO-conventie verwezen worden die de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de gewestelijke overheden in een ander daglicht plaatst.

Teneinde een samenwerking tot stand te brengen op gemeentelijk en stedelijk niveau met alle actoren actief op het vlak van tewerkstelling en opleiding, nam de Vlaamse regering het initiatief om met de Vlaamse steden en gemeenten tewerkstellingsconvenanten af te sluiten. De PWA's zouden hier actief deel van uitmaken. De regionale bevoegdheden inzake opleiding en begeleiding zouden dan complementair met de federale maatregelen kunnen aangewend worden. Ook de federale overheid wil een netwerk van lokale dienstverleningsinitiatieven stimuleren,

l'expérience des ALE. Le fait que la ministre de l'Emploi et du Travail ait interdit aux agents communaux des ALE de collaborer avec d'autres acteurs dans le cadre d'accords de mise au travail, a, dès lors, suscité l'étonnement. Une concertation est à présent prévue. Il faut s'efforcer de parvenir à une ouverture optimale et à une complémentarité maximale entre les initiatives régionales et fédérale.

*5.8. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La politique de l'emploi gagnerait en cohérence et en efficacité si la Région wallonne devenait compétente en matière de stage des jeunes, d'agences locales pour l'emploi et d'activation des allocations de chômage. Comme le gouvernement flamand, M. Van Cauwenberghe estime que ces trois mesures devraient relever de la compétence des régions.

Ne s'agit-il pas, pour chacune d'entre elles, de systèmes de mise ou de remise au travail, comme le sont les mesures du programme de résorption du chômage? Dans chaque cas, les travailleurs sont occupés dans le cadre d'un contrat de travail. Ce n'est pas encore le cas pour les travailleurs des ALE, mais la décision en a été prise par l'État fédéral.

Dès lors, les arguments tirés de l'arrêt de la Cour d'arbitrage par les représentants de l'État fédéral peuvent être réfutés.

*5.9 Audition de M. Stokkink, chef de cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La Région bruxelloise a mis au point, de manière décentralisée, un ensemble de programmes de remise au travail de demandeurs d'emploi, en collaboration avec l'ORBEM, les communes, les CPAS, les missions locales, le milieu associatif, et les organes de formation professionnelle. En parallèle, fonctionne une structure, celle des ALE, qui ne fournissent pas du travail proprement dit mais une occupation pour des chômeurs. Les régions sont totalement incompetentes pour travailler en collaboration avec les ALE, puisqu'il s'agit d'un programme établi directement entre les communes et l'État fédéral. Cette structure parallèle fausse le système.

À titre d'exemple, les nouveaux programmes de transition professionnelle («doorstromingsprogramma's»), sont conçus en vue d'une activation d'allocations de chômage pour le secteur non-marchand. Le système des ALE fausse le système des PTP, pour une raison matérielle: le chômeur auquel on donne une

steunend op de ervaringen met de PWA's. Het feit dat de gemeentelijke PWA-beambten van de minister voor Arbeid en Tewerkstelling verbod kregen om samen te werken met andere actoren in het kader van de tewerkstellingsconvenanten wekte dan ook verbazing. Er is nu overleg gepland. Er dient een optimale openheid en maximale complementariteit tussen de regionale en federale initiatieven nagestreefd te worden.

*5.8. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

Het werkgelegenheidsbeleid zou aan coherentie en efficiëntie winnen indien het Waalse Gewest bevoegd zou worden voor jongerenstages, plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en activering van werkloosheidsuitkeringen. Zoals de Vlaamse regering, is de heer Van Cauwenberghe van oordeel dat deze drie domeinen onder de bevoegdheid van de gewesten zouden moeten vallen.

Gaat het voor elk van deze maatregelen niet om stelsels voor tewerkstelling of wedertewerkstelling, zoals de maatregelen van het programma voor de bestrijding van de werkloosheid? In al de gevallen krijgen de werknemers die in het kader van deze stelsels tewerkgesteld worden, een arbeidsovereenkomst. Dit is voor de werknemers van de PWA's nog niet het geval maar de beslissing is in die zin door de federale Staat genomen.

De argumenten die de afgevaardigden van de federale Staat uit het arrest van het Arbitragehof hebben geput, kunnen dan ook weerlegd worden.

*5.9. Hoorzitting met de heer Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, belast met Werkgelegenheid (30 oktober 1998)*

Het Brussels Gewest heeft een aantal gedecentraliseerde programma's voor wedertewerkstelling van werklozen opgezet, in samenwerking met de BGDA, de gemeenten, de OCMW's, de plaatselijke vertegenwoordigers, de verenigingen en de instellingen voor beroepsopleiding. Parallel hiermee functioneert de structuur van de PWA's die geen arbeidsplaatsen aanbieden maar een vorm van tewerkstelling voor werklozen. De gewesten hebben geen enkele bevoegdheid om samen te werken met de PWA's omdat dit programma rechtstreeks opgezet is tussen de gemeenten en de federale Staat. Deze parallelle structuur vervalst het systeem.

De nieuwe doorstromingsprogramma's bij voorbeeld zijn bedoeld om de werkloosheidsuitkeringen voor de non-profitsector te activeren. Het systeem van de PWA's vervalst het systeem van de doorstromingsprogramma's om een materiële reden: de werkloze die tewerkgesteld wordt in kader van een PWA,

occupation dans le cadre des ALE conserve son allocation de chômage et va — du moins dans certains cas — gagner davantage qu'une personne remise au travail dans un système d'activation d'allocations de chômage. Naturellement, certains préfèrent rester chômeurs en ALE puisqu'ils gagnent plus que dans un système d'activation d'allocations de chômage, sous la forme de PTP ou des emplois «Smet».

Cela montre que le fait que les ALE dépendent du niveau fédéral laisse en pratique les gens au chômage, alors qu'il existe entre l'État fédéral et les régions une coopération qui permet de remettre des gens au travail en leur octroyant des contrats de travail. L'activation des allocations de chômage est, en effet, un contrat de travail. Il y a là un dysfonctionnement. La Région bruxelloise plaide donc instamment pour que les ALE soient régionalisées et pour que le système des ALE mène à un emploi.

Un projet de la ministre de l'Emploi et du Travail vise à ce que les ALE elles-mêmes puissent octroyer des contrats de travail dans un certain nombre de cas. C'est là clairement une compétence des régions mais, comme il s'agit des ALE, la ministre estime qu'il revient au niveau fédéral de mettre tout cela en place. C'est tout à fait contraire au principe de clarté pour le citoyen.

#### 5.10. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 5.10.1. Observations de M. Coenraets

Ce point sur les ALE soulève des difficultés, malgré un arrêt de la Cour d'arbitrage du 12 juillet 1995. Cet arrêt ne clarifie pas complètement la situation en matière de répartition de compétences. Le problème vient du fait que la Cour d'arbitrage a utilisé des critères qui laissent encore place à une interprétation. La Cour part du principe, «que l'analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater, d'une part, que le nouveau régime des ALE instaure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs, et d'autre part, que l'ensemble du système se déroule en dehors des circuits ordinaires de travail». La Cour d'arbitrage a encore précisé: «Les dispositions entreprises doivent être considérées comme une réglementation en matière de chômage et non pas comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail des chômeurs». La Cour estime que, si le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation en matière de chômage, il ne peut, dans l'exercice de cette compétence, porter atteinte de manière disproportionnée à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs. Cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur fédéral.

behoudt zijn werkloosheidsuitkering en zal, tenminste in een aantal gevallen, meer verdienen dan iemand die een nieuwe baan krijgt in een systeem van activering van werkloosheidsuitkeringen. Sommigen verkiezen natuurlijk werkloos te blijven in een PWA aangezien ze meer verdienen dan in een systeem van activering van werkloosheidsuitkeringen, in de vorm van een doorstromingsprogramma of de «Smetbanen».

Het feit dat de PWA's van de federale overheid afhangen, houdt de mensen in de praktijk in de werkloosheid, terwijl er tussen de federale Staat et de gewesten een samenwerking bestaat om mensen opnieuw aan het werk te helpen door middel van arbeidsovereenkomsten. De activering van de werkloosheidsuitkeringen geschiedt immers door een arbeidsovereenkomst. Dat is een dysfunctie. Het Brussels Gewest vraagt dus met aandring dat de PWA's aan de gewesten overgedragen worden en dat het PWA-systeem uitzicht geeft op een baan.

Een ontwerp van de minister van Tewerkstelling en Arbeid beoogt de PWA's zelf in een aantal gevallen arbeidsovereenkomsten te laten toekennen. Dat is duidelijk een bevoegdheid van de gewesten maar aangezien het om PWA's gaat, meent de minister dat de federale overheid bevoegd is om dit systeem in te voeren. Dat is volledig in strijd met het beginsel dat de burger duidelijkheid verwacht.

#### 5.10. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 5.10.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het punt over de PWA's doet moeilijkheden rijzen ondanks een arrest van het Arbitragehof van 12 juli 1995. Dit arrest verstrekt geen duidelijke toelichting over de verdeling van de bevoegdheden. Het probleem vloeit voort uit het feit dat het Arbitragehof criteria heeft gehanteerd die nog ruimte laten voor interpretatie. Het Hof vertrekt van het principe dat, op grond van een analyse van alle genomen maatregelen, vastgesteld wordt dat de nieuwe PWA-regeling een begeleidingsmaatregel invoert ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen buiten de gewone arbeidscircuits. Het Arbitragehof verduidelijkt dat de genomen maatregelen moeten worden beschouwd als een werkloosheidsregeling en niet als een vorm van bemiddeling of een wedertewerkstellingsprogramma voor werklozen. Het Hof is van mening dat de federale wetgever weliswaar bevoegd is voor het uitwerken van een werkloosheidsregeling maar in de uitoefening van die bevoegdheid niet op onevenredige wijze afbreuk mag doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake wedertewerkstelling van werklozen. Die proportionaliteit is een onderdeel van de bevoegdheid van de federale wetgever.

La lecture des observations formulées par la commission et par les personnes auditionnées permet d'apprécier combien les interprétations sont différentes. Pour les uns, les ALE sont des programmes de remise au travail de chômeurs. Pour les autres, il s'agit d'une réglementation du chômage. La discussion est sans fin. Il faudrait à tout le moins savoir ce qu'il en est de ces initiatives « originales » du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, pour tenter de résorber le chômage. Ces mesures « originales » sont en réalité des mesures composites, touchant à la fois à la réglementation du chômage et à la remise au travail des chômeurs.

#### 5.10.2. Discussion

Un membre est d'avis que M. Coenraets a très bien décrit le problème. Il a également bien montré qu'il s'agit en l'espèce d'un problème de compétence. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus au moyen d'un accord de coopération. L'on s'aperçoit une fois de plus qu'il est nécessaire de répartir à nouveau les compétences en la matière. Les autres mesures ne constituent que des emplâtres sur une jambe de bois et ne changent rien au problème fondamental.

Un commissaire partage l'avis de M. Jadot. Il s'agit d'une mesure de gestion du chômage, puisque l'on ne vise pas tous les chômeurs. Cette disposition ne s'applique qu'aux chômeurs de longue durée, c'est-à-dire à une petite partie d'entre eux. Si les régions auraient pu exercer leur travail de placement pendant les deux premières années, il n'y aurait plus de candidats pour les ALE. L'application est marginale par rapport au nombre total du nombre de chômeurs. L'allocation de chômage reste toujours le revenu principal et, dès lors, cela devrait continuer à relever des compétences du pouvoir qui gère le chômage lui-même. Il s'agit d'un assouplissement de l'interdiction de travailler, assorti de l'octroi d'une modeste allocation complémentaire pour 45 heures de travail par mois.

Un membre estime qu'il y a un lien manifeste avec le niveau fédéral, parce qu'il y a des déductions fiscales.

### 6. Les emplois de service (emplois Smet)

6.1. *Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Les emplois fédéraux de service sont accessibles aux chômeurs de longue durée et peu qualifiés et visent des emplois qui, en général, ne sont pas ou plus exercés en raison de leur coût élevé. L'introduction du dossier se fait par l'intermédiaire de l'agent ALE.

Uit de lezing van de opmerkingen die door de commissie en door de gehoorde personen werden gemaakt blijkt hoe verschillend de interpretaties zijn. Voor sommigen zijn de PWA's wedertewerkstellingsprogramma's, voor anderen gaat het om een werkloosheidsregeling. Men kan hierover eindeloos discussiëren. Op zijn minst zou men moeten weten wat er gebeurt met de oorspronkelijke initiatieven van het federaal ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid teneinde de werkloosheid te doen dalen. Die oorspronkelijke maatregelen zijn in werkelijkheid samengestelde maatregelen die zowel te maken hebben met de werkloosheidsregelgeving als met de wedertewerkstelling van werklozen.

#### 5.10.2. Bespreking

Een lid meent dat professor Coenraets zeer goed heeft weergegeven hoe het probleem in elkaar zit. Hij heeft tevens goed geïllustreerd dat het hier gaat om een bevoegdheidsprobleem. Dit lost men niet op met een samenwerkingsakkoord. Dit illustreert eens te meer dat een herverkaveling van de bevoegdheden in dit domein noodzakelijk is. De rest zijn enkel pleisters op een houten been, die het fundamenteel probleem niet oplossen.

Een commissielid deelt de mening van de heer Jadot. Het gaat om een maatregel in het kader van het beheer van de werkloosheid aangezien men niet alle werklozen beoogt. Die bepaling is slechts van toepassing op langdurig werklozen, dat wil zeggen een klein deel van de werklozen. Indien de gewesten hun bemiddelingswerk in de twee eerste jaren hadden kunnen verrichten dan waren er geen kandidaten meer geweest voor de PWA's. Het toepassingsgebied is klein ten opzichte van het totale aantal werklozen. De werkloosheidsuitkering blijft steeds het belangrijkste inkomen en bijgevolg zou zulks moeten blijven behoren tot de bevoegdheden van de overheid die de werkloosheid beheert. Het gaat om een versoepeling van het verbod om te werken, gekoppeld aan de toekenning van een bescheiden aanvullende uitkering voor 45 werkuren per maand.

Een lid is van mening dat er een duidelijke band met het federale niveau is aangezien er een fiscale aftrek mogelijk is.

### 6. De dienstenbanen («Smet-banen»)

6.1. *Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De federale dienstenbanen zijn toegankelijk voor langdurig en laaggeschoolde werklozen en omvatten banen die over het algemeen niet of niet meer uitgeoefend worden omwille van het hoge prijskaartje. De inleiding van het dossier geschiedt door de PWA-beambte.



Sur le plan de l'objectif et du public ciblé, les emplois de service présentent des similitudes avec les programmes régionaux d'expérience professionnelle. Ils offrent toutefois une perspective de trois ans, ce qui les rend plus attrayants pour les demandeurs d'emploi. Cette perspective a également pour conséquence que les emplois fédéraux de service contrecarrent partiellement les initiatives régionales de formation.

Sur le plan de la répartition des compétences, se pose à nouveau la question subtile de savoir s'il s'agit bien d'une mesure de «réglementation du chômage» ou d'une mesure de «placement ou de remise au travail des chômeurs».

*6.2. Audition de M. Stokkink, chef de cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi (30 octobre 1998)*

Les emplois Smet concernent le secteur marchand. L'idée de départ est bonne, mais un trop grand nombre d'intervenants alourdit ce système des activations des allocations de chômage et l'empêche d'être en adéquation avec les réalités socio-économiques régionales. En effet, les représentants du pouvoir fédéral interviennent en même temps que les représentants des régions et les ALE. La ministre fédérale souhaitait absolument l'intervention de ces dernières car il s'agissait d'une manière de valoriser cet outil : les ALE ne créent pas d'emploi. Le système d'activation des allocations de chômage est dès lors le système rêvé pour que les ALE procurent de l'emploi.

Le principe de base recueille donc l'accord des trois régions et de l'État fédéral, mais, en pratique, il s'agit d'un système lourd et complexe, du fait que plusieurs instances interviennent dans les décisions. Il est ainsi difficile de répondre rapidement aux besoins des entreprises locales qui pourraient employer certaines personnes.

## **7. Le stage et l'insertion professionnelle des jeunes dans le circuit du travail**

*7.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.*

L'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 règle le stage et l'insertion professionnelle des jeunes dans le circuit du travail.

Cet arrêté étant un instrument de promotion de l'emploi, il doit être transféré aux régions.

De dienstenbanen vertonen op het vlak van doel en doelpubliek gelijkenissen met de regionale werkervaringprogramma's (WEP-plus voor de openbare sector en WEP-privé voor de privé-sector). Deze dienstenbanen bieden evenwel een perspectief van 3 jaar, waardoor ze voor de werkzoekende aantrekkelijker ogen. Dit aantrekkelijk perspectief maakt eveneens dat de federale dienstenbanen de regionale opleidingsinitiatieven deels doorkruisen.

Op het vlak van de bevoegdheidsverdeling speelt de subtiële kwestie of dit een maatregel is tot «regeling van werkloosheid» of «ter plaatsing of programma van wedertewerking van werklozen» opnieuw.

*6.2. Hoorzitting met de heer Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, belast met Werkgelegenheid (30 oktober 1998)*

De Smet-banen hebben betrekking op de profitsector. Het uitgangspunt was goed maar dit systeem van activering van werkloosheidsuitkeringen wordt log omdat het aantal deelnemende instanties te groot is, waardoor het niet kan inspelen op de sociaal-economische realiteit binnen het gewest. Het optreden van de vertegenwoordigers van de federale overheid valt immers samen met dat van de vertegenwoordigers van de gewesten en dat van de PWA's. De federale minister wilde absoluut de medewerking van deze laatsten want het was een manier om dit instrument te benutten : de PWA's creëren geen banen. Het systeem van de activering van de werkloosheidsuitkeringen is dan ook het gedroomde stelsel om de PWA's tot creatie van banen te bewegen.

Het basisbeginsel kan dus rekenen op instemming van de drie gewesten en van de federale Staat maar in de praktijk is het een log en complex stelsel door het feit dat verschillende instanties mee de beslissingen nemen. Zo is het moeilijk om snel in te spelen op de behoeften van de plaatselijke bedrijven die een aantal personen in dienst zouden kunnen nemen.

## **7. De stage en inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces**

*7.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling.*

Het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 regelt de stage en inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces.

Dit is een instrument ter bevordering van de tewerkingstelling en moet bijgevolg worden overgedragen aan de gewesten.

*7.2. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

Dans son avis du 5 octobre 1983, la section législation du Conseil d'État a rappelé que le pouvoir d'arrêter et de mettre en oeuvre la réglementation relative au stage des jeunes était demeuré fédéral. Se fondant sur les dispositions de la loi du 22 décembre 1977, les travaux préparatoires de cette loi et les dispositions du projet, il a estimé que l'obligation pour les administrations publiques et les entreprises d'engager des jeunes constituait un régime spécial de mise au travail « qui, bien que faisant partie dans son ensemble d'un programme de résorption du chômage, a essentiellement pour but, ainsi qu'il se dégage plus particulièrement de la formulation de l'article 16 du projet, d'offrir aux jeunes la possibilité — il ne s'agit pas pour eux d'une obligation — de recevoir une formation pratique dans une administration ou dans une entreprise, en guise de transition entre l'enseignement reçu et la mise au travail envisagée. Cette compétence ne peut dès lors se rattacher à l'une ou l'autre matière, que l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a, en tout ou en partie, transférée aux régions comme relevant de la politique de l'emploi. Il est permis d'observer surabondamment que dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, l'obligation d'occuper des jeunes en qualité de stagiaire n'est jamais mentionnée comme relevant du « placement des chômeurs » visé au susdit article 6, §1<sup>er</sup>, IX, 2<sup>o</sup>. Il s'agit au demeurant de deux régimes nettement distincts, qui ont leur finalité propre et qui impliquent pour les intéressés des positions juridiques fort différentes ». À l'occasion de la discussion de la loi spéciale du 8 août 1988, le rapport de la commission du Sénat a fait remarquer que le statut des stagiaires reste central mais que leur placement est régional.

La conception selon laquelle le stage des jeunes est une modalité du contrat de travail, qui a en outre un impact sur la sécurité sociale, de sorte qu'il ne peut pas être considéré comme un programme de mise au travail, a, à maintes reprises, été confirmée implicitement ou explicitement, également après la loi spéciale du 8 août 1988. Ainsi, le Conseil d'État a-t-il déclaré dans un avis du 2 mars 1989 que la modification de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes relève de l'autorité nationale.

*7.2. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

In zijn advies van 5 oktober 1983 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State herinnerd dat de bevoegdheid tot het vaststellen en uitvoeren van de regeling in verband met de stage der jongeren zaak is gebleven van de federale overheid. « Uit de bepalingen van de wet van 22 december 1977 en haar parlementaire voorbereiding, alsook uit de bepalingen van dit ontwerp blijkt dat de aan de besturen en de ondernemingen opgelegde verplichting van indienstneming van jongeren een speciale regeling van tewerkstelling is die, ofschoon ze in haar geheel deel uitmaakt van een programma tot opslorping van de werkloosheid, essentieel tot doel heeft, zoals inzonderheid in artikel 16 van het ontwerp is gesteld, aan de jongeren de kans — doch niet de de verplichting — te bieden om in een bestuur of een onderneming een praktische opleiding als overgang tussen het genoten onderwijs en de beoogde tewerkstelling te volgen. Aldus kan die bevoegdheid niet worden ondergebracht in de ene of andere aangelegenheid welke in haar geheel of voor een deel als een zaak van tewerkstellingsbeleid door artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen aan de gewesten is overgedragen. Ten overvloede mag erop gewezen worden dat in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de verplichting van tewerkstelling van jongeren als stagiair nimmer is vermeld als een zaak van « plaatsing van werklozen » als bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2<sup>o</sup>. Het gaat overigens om twee van elkaar terdege onderscheiden regelingen met een eigen finaliteit en met voor de betrokkenen een onderling sterk verschillende rechtspositieregeling. » Naar aanleiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd in het verslag van de senaatscommissie opgemerkt dat het statuut van de stagiairs centraal blijft, maar hun plaatsing gewestelijk is.

De visie waarbij werd voorgehouden dat de stage der jongeren een beding is van de arbeidsovereenkomst, die bovendien een weerslag heeft op de sociale zekerheid, zodat zij niet als een tewerkstellingsprogramma kan worden beschouwd, werd ook na de bijzondere wet van 8 augustus 1988 herhaaldelijk impliciet of expliciet bevestigd. Zo stelde de Raad van State in een advies van 2 maart 1989 dat de wijziging van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, zaak is van de nationale overheid.

*7.3. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

L'objectif du stage des jeunes était de faciliter l'insertion des jeunes dans le processus du travail en obligeant les employeurs à engager un certain nombre de jeunes demandeurs d'emploi. La moitié des places de stage est réservée à des jeunes inscrits depuis au moins neuf mois comme demandeurs d'emploi.

L'objectif du stage des jeunes et du contrat de première expérience professionnelle (PEP) s'inscrit dans la ligne des objectifs des programmes d'acquisition d'une expérience professionnelle organisés par la Région flamande. Ces programmes organisés par la Région flamande ont un effet complémentaire car ils ont comme groupe cible les chômeurs de longue durée peu qualifiés, lesquels ne bénéficient ni de la possibilité d'effectuer des stages, ni de celle de conclure un contrat PEP.

Si on décidait d'appliquer les dispositions de l'arrêt du Conseil d'État relatif aux ALE au système des stages et des contrats PEP, l'on pourrait affirmer que ceux-ci cadrent dans les programmes de remise au travail, car les intéressés sont, dans ce cadre, *de facto*, des travailleurs qui touchent un salaire (indemnité de stage) sur la base d'un contrat (contrat de stage).

Compte tenu des actions belges dans le cadre des directives européennes, le PEP sera probablement supprimé.

*7.4. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La politique de l'emploi gagnerait en cohérence et en efficacité si la Région wallonne devenait compétente en matière de stage des jeunes, d'agences locales pour l'emploi et d'activation des allocations de chômage. Comme le gouvernement flamand, M. Van Cauwenberghe estime que ces trois mesures devraient relever de la compétence des régions.

### *7.5. Discussion finale*

La commission constate que, sur le plan de la répartition de compétence entre le pouvoir fédéral et les régions, la problématique est identique à celle qui a été traitée au point 5 (agences locales pour l'emploi).

*7.3. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De jongerenstage heeft/had tot doel de inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces te bevorderen door de verplichting ten aanzien van de werkgevers een aantal jonge werkzoekenden in dienst te nemen. De helft van de stageplaatsen wordt voorbehouden aan jongeren die sedert ten minste negen maanden ingeschreven zijn als werkzoekende.

Het doel van de jongerenstage en het EWE-systeem sluit aan bij de door Vlaanderen georganiseerde werkervaringsprogramma's. In de Vlaamse werkervaringsprogramma's wordt een doelgroepenbeleid gevoerd voor laaggeschoolde langdurig werklozen. Dit aspect komt niet aan bod bij stages en EWE, wat op zich dus complementair werkt.

Indien het arrest van de Raad van State met betrekking tot de PWA's wordt toegepast op het stelsel van de stages en de EWE, kan worden gesteld dat het hier om een maatregel gaat die kadert binnen de tewerkstellingsprogramma's: stagiairs en EWE'ers zijn immers *de facto* werknemers die op basis van een overeenkomst (stage-overeenkomst) een loon (stagevergoeding) ontvangen.

Gelet op de Belgische acties in het kader van de Europese richtsnoeren zal deze EWE-maatregel vermoedelijk worden afgeschaft.

*7.4. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

Het werkgelegenheidsbeleid zou aan coherentie en efficiëntie winnen indien het Waalse Gewest bevoegd zou worden voor jongerenstages, plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en activering van werkloosheidsuitkeringen. Zoals de Vlaamse regering is de heer Van Cauwenberghe van oordeel dat deze drie domeinen onder de bevoegdheid van de gewesten zouden moeten vallen.

### *7.5. Eindbespreking*

De commissie stelt vast dat de problematiek van de zogenaamde «dienstenbanen», op het vlak van bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, dezelfde is als diegene die aan bod is gekomen onder punt 5 (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen).

## **8. La formation en alternance**

*8.1. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La Communauté française est compétente pour l'enseignement général, qui, lui aussi, est susceptible d'utiliser la technique de formation en alternance basée sur la succession de cours théoriques et d'immersions en entreprises. Des dispositions ont été prises par Mme Onkelinx, ministre compétente, pour développer cette méthodologie dans l'enseignement, dans les centres de formation en alternance et dans l'enseignement technique, car la formule était jusqu'à présent relativement sous-utilisée en Belgique. Le ministre de l'Emploi est, quant à lui, responsable de la formation professionnelle des personnes âgées de plus de 18 ans, c'est à dire, concrètement, 18 à 25 ans. La Région wallonne a adopté un décret prévoyant des mesures de soutien financiers aux opérateurs et aux entreprises qui acceptent un jeune en stage, car il est évident que cela représente un coût. Un accord de coopération avec la Communauté française a également été signé.

De surcroît, la Communauté française a adopté le 28 juillet 1998 un arrêté instaurant un statut pour que les jeunes soumis à l'obligation scolaire inscrits dans les centres de formation en alternance puissent bénéficier de certains avantages. Jusqu'à présent, ils ne possédaient aucun statut réel, n'étaient protégés par aucun contrat de travail et n'avaient finalement aucune autre forme de relation avec l'employeur.

L'accord de coopération conclu entre la Communauté française et le gouvernement wallon permet à ceux qui suivent des formations en alternance dans le cadre de l'obligation scolaire de bénéficier du soutien financier prévu par le décret wallon. Par ce biais un pont a été jeté entre les jeunes qui restent soumis à l'obligation scolaire et ceux qui sont âgés de 18 ans révolus. Le siège de l'institut de formation des PME est le siège même de la formation en alternance puisque l'apprentissage et le diplôme de patronat qu'il délivre s'appuient essentiellement sur la formation en alternance.

La Région wallonne a entamé des négociations avec les secteurs professionnels — construction, fabrications métalliques, chimie ... — tant à propos de la formation en alternance, que de la formation-insertion. Cette dernière est réglementée par un autre décret, prévoyant une formation en entreprise durant six mois maximum. La personne en formation perçoit dans ce cas des allocations de chômage et des compléments, à condition que le patron l'engage pendant l'équivalent de la première période.

## **8. Alternierend leren**

*8.1. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

De Franse Gemeenschap is bevoegd voor het algemeen vormend onderwijs, dat ook gebruik kan maken van de techniek van het alternerend leren waarbij de betrokkene afwisselend theoretische vakken volgt en werkt in een bedrijf. Mevrouw Onkelinx, bevoegd minister, heeft maatregelen genomen om deze methode te bevorderen in het onderwijs, de centra voor alternerend leren en het technisch onderwijs, want deze formule is tot nog toe in België relatief weinig toegepast. De minister van Tewerkstelling is van zijn kant verantwoordelijk voor de beroepsopleiding van personen boven de 18, dit wil zeggen tussen 18 en 25. Het Waalse Gewest heeft een decreet goedgekeurd waardoor financiële steun wordt verleend aan de operatoren en de bedrijven die een jongere als stagiair aannemen, want dat kost uiteraard geld. Er is ook een samenwerkingsakkoord gesloten met de Franse Gemeenschap.

De Franse Gemeenschap heeft bovendien op 28 juli 1998 een besluit genomen waardoor leerplichtige jongeren die ingeschreven zijn in de centra voor alternerend leren, toch bepaalde voordelen kunnen genieten. Tot nog toe hadden zij geen echt statuut, waren zij niet beschermd door een arbeidsovereenkomst en hadden zij in feite ook geen andere relatie met hun werkgever.

Het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en de Waalse regering zorgt ervoor dat ook leerplichtige personen die een alternerende opleiding volgen, de financiële steun kunnen krijgen waarin het Waalse decreet voorziet. Zo wordt dus een brug geslagen tussen jongeren die nog leerplichtig zijn en jongeren van 18 en ouder. De alternerende opleidingen vinden voor een groot deel plaats in de instituten voor KMO-opleidingen, aangezien het leerlingwezen en het kwalificatiegetuigschrift dat zij afgeven, voornamelijk op het alternerend leren zijn gebaseerd.

Het Waalse Gewest heeft onderhandelingen aangeknoopt met bepaalde beroepssectoren — de bouw, de metaal- en de chemiesector ... — over het alternerend leren en de opleiding-inschakeling. Dit laatste is geregeld in een ander decreet, dat voorziet in een opleiding in een bedrijf gedurende maximum zes maanden. De persoon in opleiding krijgt een werkloosheidsuitkering en bijkomende voordelen, op voorwaarde dat de werkgever hem daarna gedurende minstens zes maanden tewerkstelt.

## 8.2. Discussion finale (24 mars 1999)

### 8.2.1. Observations de M. Coenraets

En ce qui concerne la formation en alternance, la question semble avoir été réglée par un accord de coopération entre la Communauté française et le gouvernement wallon. Le problème semble concerner davantage le sud que le nord du pays, puisqu'il découle de la répartition des compétences entre la Communauté française et la Région wallonne. La Communauté française étant compétente en matière d'enseignement général, la formation en alternance implique son intervention, car elle touche directement à la manière dont l'enseignement est dispensé. Le débat est clos en la matière.

### 8.3. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la constatation faite par M. Coenraets.

## 9. Le travail temporaire, le travail intérimaire et à la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs

### 9.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La loi du 24 juillet 1987 règle le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Le contrôle et la surveillance sont exercés par l'autorité fédérale.

L'agrément des agences d'intérim est réglé par les régions, qui exercent également la surveillance en la matière.

Les services régionaux d'inspection devraient également pouvoir exercer la surveillance de l'application de la loi du 24 juillet 1987 et de ses arrêtés d'exécution.

### 9.2. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)

L'autorisation (agrément) d'exploiter une entreprise de travail intérimaire est réglée dans la Région flamande par un décret du 6 mars 1991. Le contrôle est effectué par les fonctionnaires désignés à cet effet, concrètement l'Inspection de l'Emploi (Région flamande).

Selon le décret, l'une des conditions essentielles pour pouvoir obtenir un agrément est de « ne pas être en infraction grave aux dispositions légales ou réglementaires relatives à l'exercice des activités d'une entreprise de travail intérimaire », en d'autres termes

## 8.2. Eindbespreking (24 maart 1999)

### 8.2.1. Toelichting door de heer Coenraets

De kwestie van het alternerend leren heeft haar beslag gekregen in een samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en de Waalse regering. Het probleem lijkt belangrijker te zijn in het zuiden van het land dan in het noorden omdat het het gevolg is van een bevoegdheidsverdeling tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. Aangezien de Franse Gemeenschap bevoegd is voor het algemeen onderwijs moet zij optreden voor het alternerend leren omdat dit rechtstreeks verband houdt met de manier waarop het onderwijs wordt gegeven. Terzake is het debat gesloten.

### 8.3. Besluit van de commissie

De commissie sluit zich aan bij de vaststelling, gedaan door heer Coenraets.

## 9. De tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers

### 9.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De wet van 24 juli 1987 regelt de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Controle en toezicht wordt uitgeoefend door de federale overheid.

De erkenning om een uitzendbureau te exploiteren wordt geregeld door de gewesten. Ook het toezicht hierop wordt door de gewesten uitgeoefend.

De gewestelijke inspectiediensten zouden ook op de uitvoering van de wet van 24 juli 1987 en van de uitvoeringsbesluiten ervan toezicht moeten kunnen uitoefenen.

### 9.2. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)

De toelating (erkenning) om een uitzendbureau te exploiteren wordt geregeld in het Vlaamse Gewest bij een decreet van 6 maart 1991. Het toezicht hierop geschiedt door de daartoe aangewezen ambtenaren i.c. de Inspectie Werkgelegenheid (Vlaamse Gewest).

Een essentiële voorwaarde om een erkenning te verkrijgen, opgenomen in het decreet, is « niet in ernstige overtreding zijn met de wettelijke of reglementaire bepalingen in verband met de uitoefening van de werkzaamheden als uitzendbureau ». Met andere

aux dispositions, notamment, de la loi du 24 juillet 1987.

Attribuer aux services d'inspection régionaux la prérogative de pouvoir contrôler aussi l'application de la loi du 24 juillet 1987 et de ses arrêtés d'exécution permettrait de mieux contrôler si les dispositions du décret sont respectées et appliquées.

Jusqu'ici, l'agrément des entreprises de travail intérimaire est le seul aspect du travail intérimaire pour lequel les régions soient compétentes. Conformément à la nouvelle convention OIT n° 181, le travail intérimaire relève du «placement des travailleurs». Cela signifie que toute l'activité se situant entre l'entreprise de travail intérimaire et l'utilisateur relève du domaine du placement, compétence du pouvoir régional.

Quant à la relation entre l'entreprise de travail intérimaire et le travailleur intérimaire, il s'agit d'une relation d'employeur à travailleur, qui continue par conséquent de ressortir au droit du travail, qui est une matière fédérale.

*9.3. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Le gouvernement wallon entend user des mécanismes de coopération en appelant à la conclusion d'un accord de coopération État-régions donnant l'opportunité aux services régionaux d'inspection de surveiller l'application de la loi du 24 juillet 1987 dans ses aspects concernés par la compétence régionale relative à l'agrément des entreprises de travail intérimaire.

*9.4. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'Emploi et M. Cox, chef de Cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

a) L'analogie avec les compétences des régions en matière d'occupation de travailleurs étrangers n'est pas tout à fait correcte. Dans le cas d'occupation de travailleurs étrangers, la région est chargée de l'application complète de la législation. De plus, la loi du 16 juillet 1993 n'accorde aux régions qu'une compétence limitée en matière de contrôle du respect de la législation. Dans le cas du travail intérimaire, la compétence se limite à l'agrément des bureaux de travail intérimaire. Les régions ne peuvent contrôler que le respect des conditions d'agrément.

b) Le travail intérimaire en soi est une matière fédérale, non seulement en ce qui concerne la normalisation mais aussi son application. À fortiori, seule

woorden, met de bepalingen van onder andere de wet van 24 juli 1987.

De toekenning aan de gewestelijke inspectiediensten van de prerogatieven om ook toezicht te houden op de uitvoering van de wet van 24 juli 1987 en de uitvoeringsbesluiten ervan zou meer mogelijkheden te geven om de naleving en de toepassing van de decretaale bepalingen te controleren.

Tot heden is de erkenning van de uitzendbureaus het enige aspect binnen het uitzendgebeuren waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Conform de nieuwe IAO-conventie nr. 181 behoort de uitzendactiviteit thuis onder de noemer «arbeidsbemiddeling». Dit betekent dat het hele actieterrein tussen uitzendbureau en gebruiker, het domein van de arbeidsbemiddeling, door de gewestelijke overheid moet geregeld worden.

Het actieterrein tussen het uitzendkantoor en de uitzendkracht is een verhouding van werkgever tot werknemer, en blijft bijgevolg behoren tot het arbeidsrecht wat een federale aangelegenheid is.

*9.3. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

De Waalse regering wil het samenwerkingsmechanisme gebruiken door een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de Staat en de gewesten zodat de gewestelijke inspectiediensten de kans krijgen toe te zien op de uitvoering van de wet van 24 juli 1987 wat betreft haar bepalingen over de gewestelijke bevoegdheid inzake de erkenning van uitzendbedrijven.

*9.4. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

a) De analogie met de bevoegdheden van de gewesten inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is niet helemaal juist. In het geval van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is het gewest belast met de volledige toepassing van de wetgeving. Daarenboven is door de wet van 16 juli 1993 slechts een beperkte bevoegdheid inzake toezicht op de naleving van de wetgeving toegekend aan de gewesten. In het geval van de uitzendarbeid is de bevoegdheid beperkt tot de erkenning van de uitzendbureaus. Alleen wat de naleving van de erkenningsvoorwaarden betreft, kan toezicht uitgeoefend worden door de gewesten.

b) De uitzendarbeid op zich is een federale materie, niet alleen wat de normering betreft, maar ook wat de toepassing ervan betreft. A fortiori kan alleen

l'autorité fédérale peut être compétente pour exercer un contrôle.

c) Actuellement, le fait qu'un bureau de travail intérimaire, qui n'est pas agréé par la région, mette du personnel à la disposition d'utilisateurs n'est plus sanctionné par la loi du 24 juillet 1987. On pourrait changer cette loi sur ce point de sorte que le recours au travail intérimaire ne soit pas possible via des entreprises non agréées.

d) La solution proposée par la Communauté flamande n'est juridiquement pas nécessaire, étant donné que les services d'inspection régionaux peuvent obtenir les informations nécessaires pour l'exercice de leurs missions en application de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. Cette loi permet, en effet, que des informations et des constatations d'infractions soient échangées entre les divers services, par exemple, pour obtenir le retrait de l'agrément d'une entreprise qui commet des infractions. Cette procédure devrait être intensifiée dans la mesure où elle ferait preuve d'une plus grande efficacité que la technique traditionnelle du *pro-justitia*.

#### 9.5. *Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs devrait rester dans le giron fédéral mais, l'agrément des entreprises de travail intérimaire relevant de la région wallonne, il serait logique que les services régionaux d'inspection surveillent l'application de cette loi pour ses aspects relatifs à l'agrément des entreprises.

#### 9.6. *Discussion finale (24 mars 1999)*

##### 9.6.1. *Observations de M. Coenraets*

La loi du 24 juillet 1987 concerne le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise des travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Or, l'agrément des agences d'intérim est une matière réglée par la région, qui exerce une surveillance. Le contrôle et la surveillance sont actuellement exercés par l'autorité fédérale, en application d'une législation fédérale, puisqu'on touche ici au droit du travail.

Le gouvernement wallon suggère de recourir à la technique des accords de coopération, sans toucher au caractère fédéral du droit du travail. Ce dispositif permettrait aux régions de bénéficier de l'appui logistique du personnel chargé du contrôle et de la surveillance du respect de la législation. À cet égard, M. Van Cauwenberghe estime qu'il serait logique que les ser-

de federale overheid bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen.

c) Momenteel is het feit dat een uitzendbureau dat niet erkend is door het gewest, personeel ter beschikking stelt van gebruikers, niet meer gesanctioneerd door de wet van 24 juli 1987. Men zou op dit punt deze wet kunnen wijzigen zodat het gebruik van uitzendarbeid niet mogelijk is via ondernemingen die niet erkend zijn.

d) De door de Vlaamse Gemeenschap voorgestelde oplossing is juridisch niet noodzakelijk, daar de gewestelijke inspectiediensten de nodige informatie voor de uitoefening van hun opdrachten kunnen krijgen met toepassing van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie. Deze wet maakt het mogelijk dat inlichtingen en vaststellingen van inbreuken worden uitgewisseld tussen de diverse diensten, bijvoorbeeld om de intrekking te bekomen van de erkenning van een onderneming die inbreuken pleegt. Deze procedure zou moeten geïntensifieerd worden in de mate dat ze meer doeltreffendheid zou vertonen dan de traditionele techniek van *pro-justitia*.

#### 9.5. *Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

De wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, moet binnen de federale bevoegdheidsfeer blijven maar aangezien de erkenning van de uitzendkantoren tot de bevoegdheid van het Waalse Gewest behoort, zou het logisch zijn dat de gewestelijke inspectiediensten toezien op de toepassing van de regeling die in deze wet bepaald wordt aangaande de erkenning van uitzendondernemingen.

#### 9.6. *Eindbespreking (24 maart 1999)*

##### 9.6.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De wet van 24 juli 1987 regelt de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Nu regelt het gewest de erkenning van de uitzendbureaus en oefent het toezicht uit. Aangezien deze aangelegenheid verband houdt met het arbeidsrecht, oefent de federale overheid thans controle en toezicht uit met toepassing van een federale wet.

De Waalse regering stelt voor een beroep te doen op de techniek van de samenwerkingsakkoorden zonder evenwel te raken aan de federale dimensie van het arbeidsrecht. Met die regeling zouden de gewesten een beroep kunnen doen op de logistieke steun van het personeel dat controle en toezicht uitoefent op de naleving van de wetgeving. Op dit punt acht de heer

vices régionaux d'inspection surveillent l'application de la loi, en ce qui concerne les aspects relatifs à l'agrément des entreprises. Il va plus loin, en disant que la loi du 24 juillet 1987 doit rester dans le giron fédéral.

M. Coenraets estime que l'on pourrait se trouver face à des difficultés, en termes d'accès à la profession. L'accès à la profession et la politique de l'emploi sont imbriqués. La loi spéciale a été modifiée en 1988 afin de permettre aux régions de délivrer des agréments, en ce qui concerne les agences de voyage. Le cas des agences d'intérim n'est finalement pas très différent. L'on peut se demander la question ne pourrait pas être réglée de manière globale, comme cela a été fait pour les agences de voyages, par le biais d'une régionalisation, dans la foulée du propos de M. Van Cauwenberghe. Dès lors, les régions seraient en mesure d'agréer mais aussi de contrôler le secteur, plutôt florissant, des agences d'intérim.

#### 9.6.2. Discussion

Un commissaire propose que l'on en reste à la demande du gouvernement wallon, telle que formulée au point 9.3. Il serait téméraire de s'avancer dans cette direction sans investiguer davantage. L'équilibre qui est proposé par le gouvernement wallon présente également un aspect fonctionnel.

Certains membres souscrivent à la solution qui a été proposée par le gouvernement wallon au point 9.3.

D'autres se rallient à la proposition de M. Coenraets qui tend à régionaliser cette matière.

### **10. Les normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers**

#### *10.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Les régions sont compétentes pour l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers (article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 3<sup>o</sup>). L'autorité fédérale est compétente pour la réglementation même.

La réglementation fédérale actuelle ne permet pas aux régions de placer leurs propres accents en matière de politique globale d'immigration.

Il convient d'associer plus étroitement les régions aux actes réglementaires du pouvoir fédéral, étant donné que celui-ci a de moins en moins d'expérience pratique et qu'il peut de plus en plus difficilement juger de l'adaptation des réglementations des régions aux réalités.

Van Cauwenberghe het raadzaam dat de gewestelijke inspectiediensten toezien op de uitvoering van de wet althans wat betreft de aspecten van de erkenning van bedrijven. Hij wil daarin nog verdergaan wanneer hij zegt dat de wet van 24 juli 1987 tot de federale bevoegdheid moet blijven behoren.

Volgens de heer Coenraets zou men moeilijkheden kunnen hebben met de toegang tot het beroep. De toegang tot het beroep en het werkgelegenheidsbeleid zijn onderling verweven. In 1988 werd de bijzondere wet gewijzigd om de gewesten toe te staan erkenningen af te geven voor reisagentschappen. Het geval van de uitzendbureaus vertoont uiteindelijk niet zoveel verschilpunten. Het is de vraag of men deze kwestie niet in haar geheel kan oplossen via de regionalisering zoals men dat voor de reisagentschappen heeft gedaan, volgens wat de heer Van Cauwenberghe heeft meegedeeld. Bijgevolg zouden de gewesten de vrij bloeiende sector van de uitzendbureaus niet alleen kunnen erkennen maar ook controleren.

#### 9.6.2. Bespreking

Een lid stelt voor dat men het houdt bij het verzoek van het Waalse Gewest zoals geformuleerd in punt 9.3. Het zou van roekeloosheid getuigen verder deze weg op te gaan zonder een diepgaand onderzoek. Het door de Waalse regering voorgestelde evenwicht vertoont ook een functioneel aspect.

Sommige leden onderschrijven de oplossing, zoals voorgesteld door de Waalse regering in punt 9.3.

Anderen sluiten zich aan bij de door de heer Coenraets voorgestelde regionalisering van deze materie.

### **10. De normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten**

#### *10.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De gewesten zijn bevoegd voor de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, § 1, IX, 3<sup>o</sup>). De federale overheid is bevoegd voor de reglementering zelf.

Binnen de huidige federale reglementering is het voor de gewesten niet mogelijk eigen accenten te leggen inzake de globale migratiepolitiek.

Het is aangewezen de betrokkenheid van de gewesten te versterken bij reglementerend optreden van de federale overheid. De federale overheid verliest immers de praktijkervaring en de toetsing aan de dagelijkse realiteit van hun reglementering.



Les projets de normes fédérales en la matière devraient être soumis aux gouvernements des régions pour avis obligatoire.

*10.2. Observations complémentaires du gouvernement flamand (juillet 1997)*

En raison de la présente répartition des compétences, notamment, le pouvoir fédéral n'est guère ou pas du tout en contact avec la réalité.

Ce sont les instances exécutives, *in concreto* les instances régionales, qui constatent les conséquences et les effets secondaires des normes édictées ou l'adaptation des règles à la réalité sociale.

Des exemples issus d'un passé récent, tels que la problématique de la cueillette des fruits par des travailleurs clandestins, les expériences en matière de traite des êtres humains, l'abus du travail au pair, le statut peu clair des chercheurs et collaborateurs scientifiques étrangers employés par des universités et des instituts de recherche, montrent que la législation fédérale et le contexte social ne sont pas suffisamment en harmonie.

D'une part, il faut indubitablement une coordination entre l'autorité fédérale, compétente pour les normes régissant l'octroi des permis de travail et pour la législation sur le séjour des étrangers, et les instances régionales, qui sont chargées de l'application de la politique en matière de permis de travail.

D'autre part, il faut souligner le lien direct entre cette dernière et la politique de l'emploi. Cette relation est très claire, vu qu'en principe, l'on ne peut engager de la main-d'oeuvre étrangère que si la situation sur le marché régional du travail le permet. Le lien entre la politique d'octroi des permis de travail et la politique du marché du travail des régions ne peut pas être remis en cause.

Pour parvenir à la coordination et à l'harmonie nécessaires, il faut appliquer l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993. Cet article prévoit que les autorités concernées sont tenues de conclure un accord de coopération pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que pour les normes relatives à l'emploi des travailleurs étrangers.

Enfin, l'on peut mentionner qu'un protocole de coopération existe entre les divers services d'inspection. Il faut évaluer ce protocole et, si nécessaire, le modifier dans le domaine de la perception des amendes administratives faisant suite à l'intervention et à la verbalisation par les services d'inspection régionaux.

De ontwerpen van de federale normen terzake zouden voor bindend advies aan de gewestregeringen moeten worden voorgelegd.

*10.2. Bijkomende bedenking van de Vlaamse Regering (juli 1997)*

Ten gevolge van de bestaande bevoegdheidsverdeling heeft de federale overheid weinig of geen contact en slechts een zeer beperkte voeling met de realiteit.

Het zijn de uitvoerende instanties, *in concreto* de gewestelijke instanties, die de gevolgen en de neveneffecten van uitgevaardigde normeringen vaststellen of de onaangepastheid van bepaalde regelen aan de maatschappelijke realiteit ondervinden.

Voorbeelden uit het recente verleden, zoals de problematiek van de illegale fruitpluk, de ervaringen met betrekking tot de mensenhandel, het fenomeen van misbruiken in de au-pair tewerkstelling, de onduidelijke positie van de buitenlandse navorsers en wetenschappelijke medewerkers tewerkgesteld bij universiteiten en onderzoeksinstituten, tonen aan dat er onvoldoende afstemming is tussen de federale regering en de maatschappelijke context.

Enerzijds is er ontegensprekelijk een noodzaak aan coördinatie tussen de federale overheid, bevoegd voor de normering van het arbeidsvergunningstelsel en de verblijfswetgeving, en de gewestelijke instanties belast met de toepassing van het beleid inzake arbeidsvergunningen.

Anderzijds dient de directe band onderstreept tussen het arbeidsvergunningenbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Deze relatie is overduidelijk, aangezien buitenlandse arbeidskrachten in principe pas kunnen worden aangeworven onder anderen indien de situatie op de regionale arbeidsmarkt dit mogelijk maakt. De koppeling tussen het arbeidsvergunningenbeleid en het arbeidsmarktbeleid van de gewesten mag niet op losse schroeven komen.

Om de noodzakelijke coördinatie en afstemming te realiseren moet uitvoering worden gegeven aan artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993. Dit artikel bepaalt dat een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken overheden moet worden afgesloten voor de coördinatie tussen het beleid inzake de arbeidsvergunningen en de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

Tot slot kan worden vermeld dat reeds een protocol van samenwerking bestaat tussen de diverse inspectiediensten. Dit protocol dient te worden geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd op het vlak van de inning van administratieve geldboeten ingevolge optreden en verbalisering door de gewestelijke inspectiediensten.

*10.3. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

L'administration flamande rencontre beaucoup de difficultés à cause de l'hésitation du législateur fédéral à adapter la législation fédérale en vigueur. En outre, il faut noter que le droit européen en la matière bouge.

On peut se demander si la réglementation relative aux permis de travail et aux cartes de travail n'est pas une matière européenne par excellence, qui relèverait, suivant la structure constitutionnelle des États membres, soit du pouvoir central, soit de l'autorité régionale. Le lien avec le terrain semble en effet incontournable pour élaborer la politique en la matière.

En Belgique, la réglementation régissant la mise en oeuvre des fonds structurels européens, dont le Fonds social européen, est applicable pour ce qui est de l'exécution de la politique en matière de permis de travail: établissement des lignes directrices au niveau européen et exécution par les régions.

*10.4. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

En ce qui concerne l'occupation de travailleurs étrangers, la répartition des compétences suivante peut être établie, conformément à la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État:

— l'autorité fédérale est chargée d'établir les normes et, tout comme pour les autres lois sociales, chargée de surveiller le respect des normes

— les régions sont compétentes pour l'application des normes, c'est-à-dire pour l'octroi des permis de travail et des cartes de travail;

— dans le cadre de la compétence générale de contrôle de l'autorité fédérale, les régions sont également compétentes pour constater des infractions à la législation.

1) On peut, d'une part, constater que le législateur spécial estime apparemment en 1980 qu'il existe trois marchés du travail: à savoir, un en Wallonie, un en Flandre et un à Bruxelles.

D'autre part, une carte de travail A, délivrée en Wallonie, est valable dans l'ensemble du pays et donc également dans les autres régions, ce qui laisse supposer qu'il n'y a qu'un seul marché du travail. Ainsi, le

*10.3. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De Vlaamse administratie ervaart heel wat problemen omwille van het feit dat de federale wetgever aarzelt om de vigerende federale wetgeving aan te passen. Er wordt aanvullend op gewezen dat ook de Europese regelgeving terzake niet stilstaat.

De vraag kan worden gesteld of de regelgeving omtrent arbeidsvergunningen en arbeidskaarten niet bij uitstek een Europese aangelegenheid vormt, die dan afhankelijk van de staatsstructuur van de lidstaten, door de centrale overheid of door de gewestelijke overheid dient uitgevoerd te worden. De link met het veld blijft immers onontbeerlijk bij het uittekenen van het beleid.

In België kan de regeling die van toepassing is bij de implementatie van de Europese structuurfondsen, waaronder het Europees Sociaal Fonds, toegepast worden bij de uitvoering van de arbeidsvergunningbeleid: opstelling van richtsnoeren op Europees niveau en uitvoering door de gewesten.

*10.4. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

Wat de tewerkstelling van vreemde werknemers betreft, kan de volgende bevoegdheidsverdeling worden vastgesteld, ingevolge de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur:

— de federale overheid is belast met het opstellen van de normen, en, net zoals voor de andere sociale wetten, met het toezicht op de naleving van de normen;

— de gewesten zijn bevoegd voor de toepassing van de normen, d.w.z. het toekennen van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten;

— binnen het kader van deze algemene toezichtsbevoegdheid hebben ook de gewesten de bevoegdheid om inbreuken op de wetgeving vast te stellen.

1) Enerzijds kan vastgesteld worden dat de bijzondere wetgever er in 1980 blijkbaar van uitging dat er drie arbeidsmarkten zijn, nl. één in Vlaanderen, één in Wallonië en één in Brussel.

Anderzijds is een arbeidskaart A afgegeven in Wallonië geldig voor het ganse land en dus ook in de andere gewesten, wat dan weer doet vermoeden dat er maar één enkele arbeidsmarkt is. Aldus wordt het

principe selon lequel une région constitue un marché du travail unique est, en fait, ébranlé.

2) Une deuxième question concerne la portée de la compétence des régions en ce qui concerne le contrôle du respect des normes. Selon M. Jadot, la compétence de constater des infractions à la législation implique également que la région est compétente pour exercer un contrôle complet, conformément à la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail.

La Communauté flamande propose qu'un droit d'avis contraignant soit octroyé aux régions lors de l'établissement des normes. La question est ici de savoir si un tel point de vue peut être adopté, car, d'une part, une réglementation européenne voit de plus en plus le jour et, d'autre part, le régime de séjour, fortement lié au permis de travail et à la carte de travail, est entièrement demeuré une matière fédérale. L'octroi d'un droit d'avis contraignant aux régions peut également aboutir à une impasse.

*10.5. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

M. Van Cauwenberghe constate avec satisfaction que l'Etat soumet à l'avis des régions la fixation des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, sans que cela ne soit prévu. Il y aurait lieu de le prévoir afin que le droit se conforme à la pratique.

*10.6. Discussion finale (24 mars 1999)*

*10.6.1. Observations de M. Coenraets*

Le ministère de la Communauté flamande a formulé l'observation suivante. Actuellement, la réglementation fédérale ne permet à aucune des régions de faire valoir ses spécificités en matière de politique globale d'immigration. Le gouvernement flamand met en lumière le fait, que le pouvoir fédéral n'est pas en contact avec la réalité. En d'autres termes, la politique menée n'est pas «réaliste».

M. Van Cauwenberghe ne partage pas ce point de vue. Il constate en effet que l'Etat soumet à l'avis des régions la fixation des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, sans que cela soit prévu. M. Van Cauwenberghe a formulé une suggestion, qui pourrait peut-être recueillir l'assentiment de la commission. Celle-ci vise à inscrire dans la loi spéciale que «l'autorité fédérale se concerta avec les régions s'agissant de la fixation des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers». Il faudrait en quelque sorte adapter la loi spéciale à la pratique qui est celle de l'autorité fédérale actuellement.

principe dat een gewest een afzonderlijke arbeidsmarkt vormt in feite doorbroken.

2) Een tweede vraag betreft de draagwijdte van de bevoegdheid van de gewesten in verband met het toezicht op de naleving van de normen. De heer Jadot is van oordeel dat de bevoegdheid om inbreuken op de wetgeving vast te stellen eveneens inhoudt dat het gewest bevoegd is om volledig toezicht uit te oefenen, overeenkomstig de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor dat aan de gewesten een bindend adviesrecht zou worden toegekend bij de vaststelling van de normen. De vraag hierbij is echter of dergelijk standpunt kan ingenomen worden, nu er enerzijds meer en meer Europese regelgeving tot stand komt en anderzijds de verblijfsregeling die sterk gebonden is aan de arbeidsvergunning en de arbeidskaart, volledig een federale materie is gebleven. Het verlenen van een bindend adviesrecht aan de gewesten kan ook hier aanleiding geven tot een patstelling.

*10.5. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

De heer Van Cauwenberghe stelt tevreden vast dat de Staat de te bepalen normen inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers ter advies voorlegt aan de gewesten zonder dat dit wettelijk zo geregeld is. Het is raadzaam dit wettelijk te regelen opdat het recht overeenstemt met de praktijk.

*10.6. Eindbespreking (24 maart 1999)*

*10.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft het volgende opgemerkt: bij de huidige stand van de federale reglementering kan geen enkel gewest zijn eigen inzichten laten gelden inzake het migratiebeleid in zijn geheel. De Vlaamse regering merkt op dat de federale overheid geen voeling heeft met de werkelijkheid. Het gevoerde beleid is met andere woorden niet «realistisch».

De heer Van Cauwenberghe is het daarmee niet eens. Immers, hij stelt vast dat de Staat het advies van de gewesten vraagt over het vaststellen van de regels inzake de tewerkstelling van gastarbeiders, doch dat geen enkele tekst daarin voorziet. De heer Van Cauwenberghe heeft een voorstel gedaan, waarmee de commissie het wellicht eens kan zijn. Hij wil in de bijzondere wet de volgende bepaling doen opnemen: «de federale overheid pleegt overleg met de gewesten inzake het vaststellen van regels inzake de tewerkstelling van gastarbeiders». In zekere zin zou men de bijzondere wet moeten aanpassen aan de huidige handelwijze van de federale overheid.

### 10.6.2. Conclusions de la commission

La commission souscrit à la proposition, faite par le gouvernement wallon, d'adapter la loi spéciale de manière à ce que l'autorité fédérale doive se concerter avec les régions pour ce qui est de la fixation des normes relatives à l'occupation de main-d'œuvre étrangère.

## **11. Mesures de réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale dans le but de promouvoir l'emploi**

### *11.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Pour une politique de l'emploi cohérente et une approche coordonnée du chômage, il est nécessaire que les régions soient associées à l'élaboration des mesures fédérales visant à réduire les cotisations patronales à la sécurité sociale dans le but de promouvoir l'emploi (p. ex., le Plan+1, le plan Maribel, ...).

La transparence des mesures n'est pas assurée actuellement. L'inégalité des possibilités de transition professionnelle à l'issue d'une période de mise au travail dans le cadre des divers programmes a une conséquence discriminatoire pour les intéressés.

L'article 6, § 3bis, 1<sup>o</sup>, doit être complété par un alinéa qui attribue aux régions un droit d'avis contraignant en ce qui concerne le développement, la mise en oeuvre, l'évaluation et l'adaptation des mesures fédérales visant, directement ou indirectement, à promouvoir la remise au travail des chômeurs, et notamment les dispositions relatives à la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale.

### *11.2. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

La sécurité sociale est toujours une matière fédérale. De plus, il n'apparaît pas opportun dans le cadre d'une union économique et monétaire d'en arriver à une politique de l'emploi trop diversifiée entre les diverses régions lorsque cela a un impact sur le système de sécurité sociale. Dans cette optique, un droit d'avis, inscrit dans la loi, n'apparaît pas nécessaire, surtout s'il s'agit d'un droit d'avis contraignant des régions. L'autorité fédérale n'aurait plus la possibilité de prendre une décision, si les régions rendent des avis contraires. On se retrouverait dans une impasse. Mais on peut poursuivre le développement de la coordina-

### 10.6.2. Besluit van de commissie

De commissie onderschrijft het voorstel, gedaan door de Waalse regering om de bijzondere wet zo aan te passen, dat de federale overheid overleg moet plegen met de gewesten over de vaststelling van de normen met betrekking de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

## **11. Federale maatregelen tot vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ter bevordering van de tewerkstelling**

### *11.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Voor een coherent tewerkstellingsbeleid en een gecoördineerde aanpak van de werkloosheid moeten de gewesten betrokken worden bij de federale maatregelen tot vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ter bevordering van de tewerkstelling (zoals het Plus-één-plan, het Maribel-plan, ...).

De doorzichtigheid van de maatregelen is nu niet verzekerd. De ongelijke doorstroommogelijkheden na afloop van de tewerkstelling in de verschillende programma's heeft een discriminerend gevolg voor de betrokkenen.

Artikel 6, § 3bis, 1<sup>o</sup>, moet worden aangevuld met een lid dat de gewesten een bindend adviesrecht verleent met betrekking tot het ontwikkelen, het implementeren, het evalueren en het bijsturen van federale maatregelen die de bevordering van de tewerkstelling van werklozen direct of indirect tot doel hebben, onder andere de bepalingen inzake vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid.

### *11.2. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

De sociale zekerheid is nog altijd een federale materie. Bovendien lijkt het niet opportuun binnen het kader van een economische en monetaire unie te komen tot een al te verscheiden werkgelegenheidsbeleid tussen de verschillende regio's wanneer deze een weerslag hebben op het stelsel van de sociale zekerheid. In deze optiek lijkt een adviesrecht, dat ingeschreven wordt in de wet, dan ook niet noodzakelijk, zeker wanneer het adviesrecht van de gewesten bindend zou zijn. De federale overheid zou geen mogelijkheid meer hebben om een beslissing te nemen, wanneer de gewesten tegenstrijdige adviezen

tion et de la collaboration par la conclusion d'accords de coopération.

*11.3. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Les mesures fédérales dont il est question ici (Plan +1, Maribel...) visent à favoriser l'emploi. L'existence de ces mesures, qui ont une réglementation propre, à côté des initiatives régionales en faveur de l'emploi, est source de confusion pour l'utilisateur et influe sur l'efficacité d'autres mesures. Ainsi, le plan fédéral d'embauche des jeunes a interféré avec le «Jeugdwerkgarantieplan» flamand. Dans les deux cas, le groupe cible était les jeunes. Comme le nombre de bénéficiaires et l'aide accordée par la mesure fédérale étaient nettement plus importants, la mesure flamande n'a pas eu de succès. Entre-temps, la coexistence des deux mesures a prêté à confusion et a nui à la transparence.

La Flandre attache de l'importance au caractère complémentaire des programmes quand des compétences de niveaux de pouvoir différents sont impliquées. Ainsi, le plan flamand d'expérience professionnelle pour le secteur privé (WEP privé) s'inscrit dans le prolongement du plan avantage à l'embauche du pouvoir fédéral: le soutien accordé sous forme d'une réduction des charges est renforcé par des interventions flamandes (primes d'intégration et primes d'accompagnement). Il en résulte cependant que les employeurs et les travailleurs doivent s'adresser à deux niveaux de pouvoir différents pour pouvoir obtenir les interventions.

Quoi qu'il en soit, il est indiqué de mener une politique coordonnée de réduction des charges sociales impliquant que les régions aient un droit consultatif en ce qui concerne le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures fédérales.

*11.4. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'emploi (30 octobre 1998)*

En vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles, une concertation doit avoir lieu entre les gouvernements concernés au sujet des programmes de remise au travail. Cette concertation est demandée systématiquement, chaque fois que le gouvernement wallon adopte une mesure à ce sujet, et la ministre de l'Emploi et du Travail répond rapidement.

Il est souhaitable que l'État fédéral adopte la même attitude au sujet de ses propres initiatives, à savoir

zouden uitbrengen. Hierdoor zou men verzeild raken in een patstelling. Er kan wel gedacht worden aan een verder uitwerking van de coördinatie en samenwerking door het sluiten van samenwerkingsakkoorden.

*11.3. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De federale maatregelen waarvan hier sprake is (het Plus-één-Plan, Sociale Maribel...) zijn instrumenten ter bevordering van de werkgelegenheid. Het bestaan van deze maatregelen met hun eigen regelgeving naast de gewestelijke tewerkstellingsinitiatieven zorgt niet alleen voor verwarring bij de gebruiker, maar beïnvloedt ook de effectiviteit van andere maatregelen. Zo interfereerde het federale Jongerenbanenplan met het Vlaamse Jeugdwerkgarantieplan. Beide maatregelen hadden «jongeren» als doelgroep vooropgesteld. Vermits zowel de toegekende steun als het toekenningsgebied voor de federale maatregel veel ruimer lag, kende de Vlaamse maatregel geen bijval. Intussen zorgde het bestaan van beide maatregelen voor heel wat verwarring en ondoorzichtigheid.

Vlaanderen hecht belang aan het complementair karakter van programma's wanneer bevoegdheden van verschillende beleidsniveaus aan de orde zijn. Bijv. met de Vlaamse beslissing tot het instellen van WEP-privé, het Vlaamse werkervaringsplan voor de privé-sector speelt Vlaanderen in op het federale voordeelbanenplan: de ondersteuning die daar wordt gegeven in de vorm van een lastenverlaging, wordt versterkt met Vlaamse tegemoetkomingen (integratiepremie en begeleidingspremie). Dit heeft wel tot gevolg dat de werkgevers en werknemers zich moeten wenden tot twee beleidsniveaus voor het verkrijgen van de tegemoetkomingen.

Hoe dan ook, een gecoördineerd beleid inzake vermindering van sociale lasten is aangewezen en veronderstelt het toekennen van een adviesrecht van de gewesten ten aanzien van de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van deze federale maatregelen.

*11.4. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

Krachtens de BWHI moet overleg worden gepleegd tussen de betrokken regeringen over de wedertewerkstellingsprogramma's. Dit overleg wordt systematisch gevraagd, telkens wanneer de Waalse regering een maatregel op dat vlak neemt en de minister van Tewerkstelling en Arbeid gaat snel op deze verzoeken in.

De heer Van Cauwenberghe wenst dat de federale Staat dezelfde houding aanneemt wat zijn initiatieven

toutes les mesures fédérales en faveur de l'emploi qui accordent des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale: plan avantage à l'embauche, plan +1 et divers systèmes MARIBEL. Le gouvernement wallon souhaite la réciprocité loyale.

#### 11.5. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 11.5.1. Observations de M. Coenraets

Ce point concerne les mesures de réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale dans le but de promouvoir l'emploi. Ces mesures sont prises actuellement, par la force des choses, exclusivement au niveau fédéral. La Région flamande, par le biais du ministère de la Communauté flamande, souhaite voir la loi spéciale complétée par un alinéa attribuant aux régions un droit d'avis contraignant en ce qui concerne ces programmes. Cette proposition va très loin, car, qui dit avis contraignant dit, en réalité, pouvoir de décision. En effet, si vous donnez un avis qui contraint l'autorité à laquelle il est destiné, l'autorité en question n'a manifestement plus le choix des mesures à prendre.

Du côté wallon, M. Van Cauwenberghe relève qu'en vertu de la loi spéciale, une concertation doit avoir lieu entre les gouvernements au sujet de ces fameux programmes. Cette concertation est systématiquement demandée. Selon M. Van Cauwenberghe, il est souhaitable que l'inverse soit d'application, et que le gouvernement fédéral soit très attentif lorsque les régions formulent des demandes en matière de concertation. Actuellement, lorsque les gouvernements régionaux prennent des initiatives sur ce plan, il y a une concertation automatique avec l'autorité fédérale. Apparemment, cela fonctionne bien et rapidement. Mais l'inverse n'est pas vrai. Le gouvernement souhaite une certaine loyauté dans l'application de ce mécanisme de concertation. C'est peut-être ce qui justifie la position du ministère de la Communauté flamande qui, face à des problèmes pratiques de mise en œuvre de la concertation, plaide pour un droit de regard plus important, sous la forme d'un avis contraignant. Il semble que cette observation soit justifiée davantage par des problèmes pratiques que par des problèmes juridiques. La question est de savoir s'il faut remédier à la situation par un mécanisme plus contraignant.

##### 11.5.2. Discussion

Un sénateur estime que les observations de la Région flamande vont en effet un peu trop loin et qu'il y a lieu de suivre l'avis de M. Van Cauwenberghe. Si l'on veut des compétences politiques dynamiques, il n'est pas indiqué de travailler avec des avis contrai-

betreft, namelijk de federale werkgelegenheidsmaatregelen waarin een vermindering van de werkgeversbijdragen van de sociale zekerheid wordt toegestaan: het voordeelbanenplan, het plan + 1 en verschillende Maribel-systemen. De Waalse regering verlangt met andere woorden loyale wederkerigheid.

#### 11.5. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 11.5.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Dit punt handelt over maatregelen tot verlaging van de werkgeversbijdrage in de sociale zekerheid om de werkgelegenheid te bevorderen. Uit de aard van de zaak worden die maatregelen thans uitsluitend op het federale vlak genomen. Via het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap spreekt het Vlaamse Gewest de wens uit in de bijzondere wet een lid in te voegen, waardoor de gewesten een recht van bindend advies wordt verleend over deze programma's. Dit voorstel reikt zeer ver, want wie van bindend advies gewaagt, spreekt in feite van beslissingsbevoegdheid. Wanneer iemand een advies geeft dat bindend is voor de overheid waarvoor het bestemd is, rest er voor die overheid kennelijk geen keuze meer tussen de te nemen maatregelen.

Aan Waalse zijde merkt de heer Van Cauwenberghe op dat er krachtens de bijzondere wet overleg moet komen tussen de regeringen over die beruchte programma's. Dat overleg wordt stelselmatig gevraagd. Volgens de heer Van Cauwenberghe is het wenselijk dat het mechanisme andersom werkt en dat de federale regering zeer goed toeziet wanneer de gewesten verzoeken om overleg tot haar te richten. Wanneer de gewestregeringen thans op dat punt initiatieven nemen volgt er automatisch overleg met de federale overheid. Dat blijkt dus goed en degelijk te werken. In de andere richting is dat echter niet zo. De regering wenst een zekere vorm van loyauté bij de toepassing van dat overlegmechanisme. Dat verantwoordt wellicht het standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dat bij de praktische problemen van het toepassen van overleg, om een ruimer inzagerecht vraagt in de vorm van bindend advies. Naar het zich laat aanzien is die opmerking veeleer door praktische problemen dan door juridische problemen te verantwoorden. Het is de vraag of men de toestand kan verhelpen met een dwingend mechanisme.

##### 11.5.2. Bespreking

Een senator meent dat de opmerkingen van het Vlaamse gewest inderdaad iets te ver gaan, en dat het advies van de heer Van Cauwenberghe moet worden gevolgd. Voor een dynamische beleidsbevoegdheid is het niet aangewezen om met bindende adviezen te

gnants. Ce type d'avis peut, par contre, être utilisé pour une mesure ou une décision concrète ponctuelle.

Un membre est d'accord sur le fait qu'il ne peut s'agir d'un droit d'avis contraignant. M. Jadot explique bien pour quelle raison au point 11.2. Il ne faut pas déboucher sur une situation insoluble en vertu d'avis contraires.

### 11.5.3. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la proposition de M. Van Cauwenberghe, telle qu'elle est exposée au point 11.4.

## **12. Mesures instaurant des cotisations patronales à la sécurité sociale, qui sont affectées à des matières relevant des compétences communautaires et régionales.**

### 12.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Les mesures instaurant des cotisations patronales à la sécurité sociale, telles que la cotisation pour l'accueil des enfants, la cotisation pour l'accompagnement des chômeurs, la cotisation pour la mise au travail de groupes à risque, sont des instruments favorisant l'emploi. Une politique de l'emploi cohérente et une lutte coordonnée contre le chômage nécessitent un dialogue entre les autorités concernées. La transparence des mesures n'est pas assurée.

Il y a lieu de compléter l'article 6, § 3bis, 1<sup>o</sup>, par un alinéa qui attribue aux régions un droit d'avis contraignant pour le développement, la mise en œuvre, l'évaluation et l'adaptation des mesures fédérales qui visent, directement ou indirectement, à la remise au travail des chômeurs, notamment les dispositions relatives à l'instauration de cotisations patronales à la sécurité sociale qui sont affectées à des matières relevant des compétences communautaires et régionales (notamment la remise au travail et la formation professionnelle).

### 12.2. Observations complémentaires du Gouvernement flamand (juillet 1997)

Dans le passé, le pouvoir fédéral et les partenaires sociaux ont conclu des accords visant à instaurer des cotisations patronales spécifiques qui ont été ensuite affectées à des initiatives portant sur des matières communautaires et régionales.

Ces accords sont rendus obligatoires par le pouvoir fédéral. Des pans considérables de la politique fla-

werken. Dergelijke adviezen kunnen wel worden gebruikt wanneer het om één concrete maatregel of beslissing gaat.

Een lid verklaart het eens te zijn dat het niet kan gaan om een recht van bindend advies. In punt 11.2 licht de heer Jadot toe waarom. Men mag niet in een onontwarbare toestand terechtkomen ten gevolge van strijdige adviezen.

### 11.5.3. Besluit van de commissie

De commissie gaat akkoord met het voorstel van de heer Van Cauwenberghe, zoals uiteengezet in punt 11.4.

## **12. Maatregelen tot het invoeren van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, waarvan de aanwending betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestmateries**

### 12.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Maatregelen tot het invoeren van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, zoals de bijdrage voor de kinderopvang, de bijdrage voor de begeleiding van de werklozen, de bijdrage voor de tewerkstelling van risicogroepen, zijn instrumenten ter bevordering van de tewerkstelling. Voor een coherent tewerkstellingsbeleid en een gecoördineerde aanpak van de werkloosheid is samenspraak tussen de betrokken overheden noodzakelijk. De doorzichtigheid van de maatregelen is niet verzekerd.

Artikel 6, § 3bis, 1<sup>o</sup>, moet worden aangevuld met een lid waarbij de gewesten een bindend adviesrecht krijgen met betrekking tot het ontwikkelen, het implementeren, het evalueren en het bijsturen van federale maatregelen die de bevordering van de tewerkstelling van werklozen direct of indirect tot doel hebben, onder andere de bepalingen inzake het invoeren van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid waarvan de aanwending betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestmateries (namelijk tewerkstelling en beroepsopleiding).

### 12.2. Aanvullende bedenkingen van de Vlaamse Gemeenschap (juli 1997)

In het verleden sloten de federale overheid en de sociale partners akkoorden af om specifieke bijdragen van werkgevers in te stellen die daarna werden aangewend voor initiatieven die betrekking hebben op gemeenschaps- en gewestmateries.

Deze akkoorden worden algemeen bindend verklaard door de federale overheid. Hierdoor worden

mande sont ainsi partiellement élaborés et mis en œuvre par le pouvoir fédéral.

C'est ainsi que l'on a, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, conclu des accords aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et des entreprises, dans le but de réserver une partie déterminée de la masse salariale à la formation professionnelle de certains groupes de personnes. À la suite de certains accords, l'on a créé le Fonds d'équipements et de services collectifs, qui permet de contribuer à financer l'accueil des enfants.

Si l'on veut que la politique en matière d'emploi soit active et cohérente, il faut toutefois que toutes les parties puissent avoir leur mot à dire lorsqu'il s'agit d'instaurer des mesures qui influent fortement sur leurs propres compétences normatives.

Comme les projets dépendent de subsides tant flamands que fédéraux, une décision unilatérale du pouvoir fédéral qui met fin à un projet peut confronter la Flandre à des exigences en matière de financement auxquelles elle ne peut pas satisfaire; cette situation a pour conséquence que les mesures élaborées par la Flandre sont assez vulnérables.

C'est ainsi que la Flandre prévoit de subventionner les accompagnateurs, dans le cadre des projets d'accueil extrascolaire, organisés par le système des « Weer-Werk-Gesco's ». Le pouvoir fédéral subventionne les coordinateurs provinciaux et locaux au moyen du Fonds d'équipements et de services collectifs. Il serait toutefois, sous peu, mis fin à cette subvention, ce qui posera des difficultés pour la politique flamande parce que celle-ci n'a pas prévu de financement pour les coordinateurs locaux.

Les décisions qui ont été prises récemment au niveau fédéral et qui visent à réduire les moyens affectés aux fonds de formation sectoriels ne correspondent pas à la politique flamande, qui souhaite précisément activer lesdits fonds dans le cadre de l'intensification de la politique en matière de formation.

En résumé, il faut qu'un modèle de concertation propre à la Flandre soit élaboré, dans le cadre duquel l'on pourrait conclure des CCT flamandes pour les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté flamande.

*12.3. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998)*

La Communauté flamande demande un droit d'avis contraignant pour les mesures instaurant des cotisations patronales pour des systèmes de sécurité sociale complémentaire, via des conventions collectives de travail fédérales, à utiliser dans des matières qui

aanzienlijke delen van het Vlaamse beleid door de federale overheid mee uitgetekend en opgezet.

Zo werden o.m. in het domein van de beroepsopleiding op interprofessioneel, sectoraal en ondernemingsniveau akkoorden gesloten om een bepaald gedeelte van de loonmassa voor te behouden voor de beroepsopleiding voor bepaalde groepen van personen. Ook werden afspraken gemaakt die resulteerden in de oprichting van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten, van waaruit kinderopvang mee wordt gefinancierd.

Een actief en coherent tewerkstellingsbeleid veronderstelt evenwel medezeggenschap bij de invoering van maatregelen die de eigen normerende bevoegdheden sterk beïnvloeden.

Door de afhankelijkheid van projecten van zowel Vlaamse als federale subsidies, kan een eenzijdige federale beslissing tot stopzetting Vlaanderen confronteren met financieringseisen die door Vlaanderen niet kunnen worden ingewilligd en resulteert dit in een grotere kwetsbaarheid van de door Vlaanderen uitgewerkte maatregelen.

Zo voorziet Vlaanderen in het kader van projecten buitenschoolse kinderopvang via het stelsel van de Weer-Werk-Gesco's in een subsidie voor de begeleiders. De federale overheid subsidieert de provinciale en lokale coördinatoren via het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten. Deze subsidie zou echter binnenkort worden stopgezet. Dit brengt het Vlaamse beleid in moeilijkheden omdat een financiering ontbreekt voor de lokale coördinatoren.

Recente federale beslissingen om de middelen van de sectorale opleidingsfondsen in te perken, sluiten niet aan bij het Vlaamse beleid dat deze fondsen wil activeren in het kader van de intensifiëring van het vormingsbeleid.

Samengevat kan worden gesteld dat een eigen Vlaams overlegmodel moet worden uitgewerkt, waarbinnen omtrent de domeinen die tot de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren, Vlaamse CAO's kunnen worden gesloten.

*12.3. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap vraagt een bindend adviesrecht voor maatregelen waarbij werkgeversbijdragen voor systemen van aanvullende sociale zekerheid worden ingevoerd, door federale arbeidsovereenkomsten, voor de aanwending in materies die



relèvent de la compétence des communautés et des régions, comme l'accueil des enfants, l'accompagnement de chômeurs et l'occupation des groupes à risques. Ici aussi, il s'agit essentiellement de recettes ayant trait à la sécurité sociale, matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale. Tant l'introduction que l'affectation de ces cotisations sont une matière fédérale. Le point de vue disant que l'utilisation de ces cotisations pour certains projets peut être considérée comme une forme de sécurité sociale va dans le même sens. En outre, ces mesures peuvent voir le jour dans le cadre de négociations collectives entre employeurs et travailleurs, qui sont restées jusqu'à présent une matière fédérale par excellence. Ici aussi, un accord de coopération permettrait de résoudre les interférences avec les compétences régionales et communautaires. L'idée d'un avis contraignant des régions doit être rejetée pour les mêmes raisons que celles mentionnées sous le point 5.

#### 12.4. Discussion finale (24 mars 1999)

##### 12.4.1. Observations de M. Coenraets

Ce point concerne des mesures instaurant des cotisations patronales à la sécurité sociale, qui sont affectées à des matières relevant des compétences communautaires et régionales. Il comprend les mêmes revendications, les mêmes observations et la même conclusion que le point précédent.

##### 12.4.2. Conclusions de la commission

La commission se rallie à la proposition de M. Van Cauwenberghe, telle qu'elle est exposée au point 11.4.

### **13. L'activation des allocations de chômage dans le secteur non marchand. La problématique des droits de tirage**

#### 13.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Ni le montant des droits de tirage qui sont liquidés pour la remise au travail, ni le nombre de bénéficiaires pour lesquels l'autorité fédérale liquide un droit de tirage, ne sont adaptés aux initiatives des régions.

Les dispositions de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2<sup>o</sup>, deuxième et troisième alinéas, doivent être appliquées correctement.

behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten, zoals kinderopvang, begeleiding van werklozen en tewerkstelling van risicogroepen. Ook hier gaat het in wezen om inkomsten die betrekking hebben op de sociale zekerheid die een aangelegenheid is welke behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Niet alleen het invoeren van die bijdragen, maar ook de aanwending ervan is een federale materie. In dezelfde lijn ligt het standpunt dat de aanwending van die bijdragen voor bepaalde projecten kan beschouwd worden als een vorm van sociale zekerheid. Bovendien komen deze maatregelen tot stand binnen het kader van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, die tot op heden een bij uitstek federale materie zijn gebleven. Door het afsluiten van een samenwerkingsakkoord zouden de interferenties met de gewestelijke en gemeenschappelijke bevoegdheden kunnen opgelost worden. Een bindend advies van de gewesten daarentegen moet om dezelfde redenen als hierboven vermeld onder punt 5) afgewezen worden.

#### 12.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

##### 12.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Dit punt betreft de maatregelen tot het invoeren van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, waarvan de aanwending betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestmateries. Het bevat dezelfde eisen, dezelfde opmerkingen en dezelfde conclusie als het vorige.

##### 12.4.2. Besluit van de commissie

De commissie gaat akkoord met het voorstel van de heer Van Cauwenberghe zoals uiteengezet in punt 11.4.

### **13. Activering van de werkloosheidsuitkeringen in de non-profitsector. De trekkingsrechten voor wedertewerkstelling**

#### 13.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Het bedrag van de uitbetaalde trekkingsrechten voor wedertewerkstelling, alsmede het aantal gerechtigden waarvoor een trekkingsrecht wordt uitbetaald, is niet aangepast aan de initiatieven die de gewesten ontplooiën.

Artikel 6, § 1, IX, 2<sup>o</sup>, tweede en derde lid, moet correct worden toegepast.

*13.2. Observations complémentaires du Gouvernement flamand (juillet 1997)*

Les programmes de promotion de l'emploi sont financés par deux canaux : la région paie les programmes, mais récupère une partie de leur coût grâce aux droits de tirage (art. 35 de la loi de financement). Cela signifie que l'autorité fédérale a la possibilité d'orienter une compétence qui relève exclusivement, en soi, de la région concernée.

L'autorité fédérale continue à contester, et le caractère automatique, et le principe de l'indexation pour ce qui est de l'octroi des droits de tirage. Il s'ensuit qu'elle transfère un montant forfaitaire maximum qui est liquidé sur une base annuelle, sans tenir compte du nombre de personnes mises au travail dans le cadre des programmes de promotion de l'emploi.

L'absence de ces moyens supplémentaires hypothèque la politique de l'emploi des régions.

Pour ce qui est de la Flandre, l'autorité fédérale ne finance que 33 000 emplois équivalents temps plein, alors que, pour les divers programmes, l'on atteint près de 38 000 emplois équivalents temps plein au total.

Sur le plan budgétaire, cela signifie que le total des différences cumulées entre les montants des emplois équivalents temps plein dont la région peut apporter la preuve de la création et les montants prévus par l'autorité fédérale, atteint 1,8 milliards de francs pour la période de 1989 à mars 1993, 2,5 milliards de francs fin 1994, 3,4 milliards de francs fin 1995 et 4,3 milliards de francs environ fin 1996.

À partir de 1990, la Flandre a lancé des programmes qui mettent l'accent sur l'expérience professionnelle et la transition professionnelle (weer-werk, jeugdwerkgarantieplan, WEP). Comme le plafond fixé pour les droits de tirage est déjà dépassé, l'autorité fédérale n'en liquide plus pour ces nouveaux programmes. Or, elle jouit, du fait de l'occupation d'un chômeur, d'un avantage temporaire qui peut même devenir permanent si l'intéressé trouve un emploi effectif après la période d'acquisition d'une expérience professionnelle.

*13.3. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

*1. Une alternative: les programmes de transition professionnelle*

Pour permettre à la Région flamande de concrétiser son option politique de développer et harmoniser les programmes axés sur l'expérience professionnelle, une concertation a été engagée avec l'autorité fédérale

*13.2. Aanvullende beschouwingen van de Vlaamse Gemeenschap (juli 1997)*

De tewerkstellingsprogramma's kennen een dubbel financieringskanaal: het gewest betaalt de programma's maar kan een deel van de kost recupereren via de zogenaamde trekkingsrechten (artikel 35 van de Financieringswet). Dit betekent dat de federale overheid mee de bevoegdheid kan sturen die *in se* exclusief toebehoort aan het betrokken gewest.

Zowel het automatisme als het indexatieprincipe voor de toekenning van de trekkingsrechten, worden nog steeds door de federale overheid betwist. Dit resulteert in de overheveling van een vastliggend maximumbedrag dat jaarlijks wordt uitgekeerd, ongeacht het aantal tewerkgestelden in de tewerkstellingsprogramma's.

Het ontbreken van deze bijkomende middelen hypothekeert het tewerkstellingsbeleid van de gewesten.

Voor Vlaanderen worden er slechts 33 000 voltijdse equivalenten door de federale overheid gefinancierd, terwijl bijna 38 000 voltijdse equivalenten tewerkgesteld worden in de verschillende programma's.

Vertaald naar budgettaire termen betekent dit dat voor de jaren 1989 tot en met maart 1993 het gecumuleerd verschil tussen het bedrag van het aantal bewezen voltijdse equivalenten en het federaal voorziene bedrag 1,8 miljard frank bedroeg, steeg tot 2,5 miljard frank tegen eind 1994, over 3,4 miljard frank eind 1995, tot ongeveer 4,3 miljard frank eind 1996.

Vanaf 1990 startte Vlaanderen met programma's waarin het accent ligt op de werkervaring en doorstroming (weer-werk, jeugdwerkgarantieplan, WEP). Voor deze nieuwe programma's betaalt de federale overheid geen trekkingsrecht, het plafond van de trekkingsrechten is immers overschreden. Nochtans geniet de federale overheid niet alleen een tijdelijk voordeel via de tewerkstelling van een werkloze, maar eventueel zelfs van een blijvend voordeel, daar waar de betrokkene na de werkervaringsperiode effectief een job vindt.

*13.3. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

*1. Doorstromingsprogramma's, een alternatief*

Om de Vlaamse beleidsoptie rond het uitbouwen en harmoniseren van programma's, gericht op werkervaring en doorstroming, te kunnen verwezenlijken werd overlegd met de federale overheid en de

et les autres régions sur l'activation des allocations de chômage.

Cette concertation a débouché sur l'accord de coopération du 4 mars 1997 relatif aux «programmes de transition professionnelle», qui permet aux régions d'utiliser une nouvelle source de financement pour créer davantage d'emplois permettant d'acquérir de l'expérience professionnelle (WEP-plus-plan). Seuls des objectifs chiffrés ont été fixés, mais il n'y a aucune limite au nombre d'emplois qui seront cofinancés de la sorte par le pouvoir fédéral. Des négociations sont aussi en cours en vue d'élaborer un accord similaire pour le cofinancement d'ateliers sociaux.

Le contrat relatif aux programmes de transition professionnelle n'a pas que des aspects positifs. Certaines catégories de travailleurs, qui sont admis aux programmes flamands d'expérience professionnelle, tombent provisoirement en dehors du champ d'application de cette mesure (notamment les minimexés qui bénéficient du revenu minimum depuis moins d'un an et les chômeurs suspendus). Il en va de même des employeurs qui bénéficient des avantages du Maribel social.

Pour intégrer malgré tout ces travailleurs et employeurs, un nouveau plan axé sur l'expérience professionnelle, complétant le premier, a été élaboré (Gesco-WEP-plus). Les lignes de force des deux plans sont identiques, mais leur mise en oeuvre administrative et financière est différente. L'employeur est donc confronté à des procédures et des mécanismes d'intervention financière variables selon le secteur auquel il appartient ou les critères que remplit le travailleur engagé.

En outre, dans la première génération des projets axés sur l'expérience professionnelle, le travailleur recevait son salaire de l'employeur, à qui l'autorité flamande octroyait une subvention de coût salarial. Dans le nouveau régime, la rémunération viendra de deux sources différentes: un salaire de l'employeur et une intervention de l'ONEM.

L'orientation-client et la transparence commandent un maximum de simplicité au niveau du contenu comme du traitement administratif. C'est pourquoi la solution qui consiste à activer les allocations de chômage dans le cadre des programmes de transition professionnelle ne peut être qu'une étape intermédiaire, et ne met pas fin au débat sur l'acquisition des droits de tirage prévue par la loi de financement.

Une application correcte et à plus large échelle des droits de tirage (en ce compris automatisme, indexation et transfert des moyens dans les délais) simplifierait nettement la conduite d'une politique spécifique tant pour les travailleurs et les employeurs que sur le plan administratif.

andere gewesten over een activering van de werkloosheidsuitkeringen.

Dit overleg resulteerde in het Samenwerkingsakkoord van 4 maart 1997 betreffende de «doorstromingsprogramma's». Het akkoord stelt de gewesten in staat een nieuwe financieringsbron aan te boren voor het creëren van meer banen onder de vorm van werkervaring (WEP-plus). Te realiseren streefcijfers zijn vooropgesteld, maar er wordt geen begrenzing gesteld aan het aantal banen dat aldus door de federale overheid mee gefinancierd zal worden. Er worden momenteel besprekingen gevoerd om een gelijkwaardig akkoord uit te werken voor de medefinanciering van sociale werkplaatsen.

Het contract omtrent de doorstromingsprogramma's kan niet eenduidig positief ingeschat worden. Een aantal categorieën van werknemers, die wel toegelaten worden tot de Vlaamse werkervaringsprogramma's, vallen voorlopig buiten deze maatregel (o.m. de bestaansminimumtrekkers die minder dan één jaar van het bestaansminimum genieten en de geschorste werklozen). Hetzelfde geldt voor de werkgevers die genieten van de voordelen van de Sociale Maribel.

Om deze uitgesloten werknemers en werkgevers toch te kunnen betrekken werd een aanvullend nieuw werkervaringsplan uitgetekend (het Gesco-WEP-plus). Beiden plannen (WEP-plus en Gesco-WEP-plus) hebben dezelfde krachtlijnen maar kennen een andere administratieve en financiële afhandeling. Dit heeft tot gevolg dat een werkgever kan geconfronteerd worden met verschillende procedures en tegemoetkomingen, al naargelang de sector waartoe hij behoort of de criteria waaraan de aangetrokken werknemer voldoet.

Daarenboven ontving de werknemer in de eerste generatie werkervaringsprojecten zijn loon van de werkgever, die van de Vlaamse overheid een subsidie in loonkost ontving. Met de nieuwe regeling ontvangt de werknemer zijn maandelijkse vergoeding vanuit twee uitbetalingsinstellingen, nl. een loonbetaling door de werkgever en een tegemoetkoming vanuit RVA.

De klantgerichtheid en doorzichtigheid vraagt een maximale eenvoud, zowel naar inhoud als administratieve afhandeling. De gevonden oplossing via de activering van de werkloosheidsuitkeringen bij de doorstromingsprogramma's is dan ook een tussenstap en betekent dus zeker geen einde voor de discussie omtrent de verwerving van de trekkingsrechten zoals voorzien in de financieringswet.

Een correct en op ruimer schaal toepassen van de trekkingsrechten (inclusief toepassing van principe automatisme, indexering en tijdige middelenoverdracht) maakt de uitvoering van een eigen beleid veel eenvoudiger, zowel naar de betrokken werknemer, werkgever als naar de administratieve uitvoering toe.

## 2. Le problème de la régularisation

La problématique des droits de tirage existe aussi en ce qui concerne la mise en oeuvre des programmes classiques de promotion de l'emploi qui privilégient les emplois de longue durée.

Au cours de la conférence pour l'emploi de 1993, le gouvernement flamand avait demandé de transformer les emplois créés dans le cadre des programmes répondant à des besoins structurels en des emplois réguliers, avec maintien du volume existant des droits de tirage et des interventions de l'ONSS. Au début de 1995, un accord technique a été conclu, qui devait permettre la régularisation sous ces conditions. Le Gouvernement fédéral n'a encore donné aucune exécution politique à cet accord technique.

Ce problème entrave la régularisation que la Région flamande envisage pour répondre à une demande légitime des secteurs sociaux marchands, si bien qu'elle doit continuer à consacrer (trop) d'énergie aux programmes «classiques» qui concernent, en fait, des emplois ordinaires. Ces programmes absorbent une grande partie des moyens (80 %) et du personnel affectés à la gestion et au suivi de la politique de promotion de l'emploi. L'alignement du statut des personnes occupées dans le cadre de ces programmes sur celui de leurs collègues sous statut ordinaire est sans cesse reporté.

*13.4. Audition de M. Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, M. Baeck, administrateur général de l'Office national de l'emploi et M. Cox, chef de cabinet de la ministre de l'Emploi et du Travail (10 juillet 1998):*

Force est de se demander si la Communauté flamande interprète correctement le principe des droits de tirage. Le mécanisme des droits de tirage avait pour objet de favoriser l'insertion des chômeurs dans le processus de travail. Concrètement, on devait employer provisoirement des chômeurs dans le cadre de programmes de remise au travail pour qu'ils passent ensuite dans le circuit normal du travail. En réalité, on utilise à présent ces programmes pour subventionner certaines activités et plus particulièrement le personnel occupé, si bien qu'ils se perpétuent... L'utilisation qu'on en fait est en contradiction avec la conception originelle, selon laquelle ces programmes deviendraient superflus avec le temps. Il est difficile, dans cette optique, de soutenir la demande de la Communauté flamande visant à augmenter le montant des droits de tirage.

## 2. De problematiek van de regularisatie

De problematiek van de trekkingsrechten speelt ook ten aanzien van de oude klassieke tewerkstellingsprogramma's gericht op een tewerkstelling voor langere duur, stelt zich een probleem.

Bij de werkgelegenheidsconferentie van 1993 werd door de Vlaamse regering aan de federale regering gevraagd om de programma's die voldoen aan structurele behoeften te kunnen omzetten naar reguliere arbeidsplaatsen met behoud van het bestaande volume aan trekkingsrechten en RSZ-tegemoetkomingen. Begin 1995 werd een technisch akkoord gesloten die de regularisering onder deze voorwaarden zou mogelijk maken. De federale overheid heeft nog geen verdere politieke uitvoering gegeven aan dit technisch akkoord.

Omwille van deze problematiek wordt de door Vlaanderen voorgenomen regularisering, gerechtvaardigde vraag vanwege de social-profitsectoren, bemoeilijkt. Dit betekent dat het Vlaamse tewerkstellingsbeleid (te veel) blijvend energie moet steken in «klassieke» programma's die *de facto* een normale tewerkstelling vertegenwoordigen. Een groot deel van de inzet van middelen (80 %) en mensen voor het beheer en de opvolging van het tewerkstellingsbeleid gaat naar deze klassieke programma's. De gelijkschakeling van de tewerkgestelden binnen deze structurele programma's met hun collega's/gewone werknemers wordt blijvend uitgesteld.

*13.4. Hoorzitting met de heer Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, de heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA en de heer Cox, kabinetschef van de minister voor Tewerkstelling en Arbeid (10 juli 1998)*

De vraag is of de Vlaamse Gemeenschap een correcte interpretatie geeft van het principe van de trekkingsrechten. Het mechanisme van de trekkingsrechten had tot doel de inschakeling van werklozen in het arbeidsproces te bevorderen. Dit betekent in concreto dat werklozen tijdelijk zouden worden tewerkgesteld in een wedertewerkstellingsprogramma om vervolgens door te stromen naar het gewone arbeidscircuit. Deze programma's zijn in feite alternatieve vormen van subsidiëring van bepaalde activiteiten geworden en meer bepaald subsidies voor het tewerkgestelde personeel, zodanig dat de programma's zich bestendigen... Dit druist in tegen de oorspronkelijke visie waarbij deze programma's zich mettertijd zouden overbodig maken. Gezien vanuit deze visie kan de vraag van de Vlaamse Gemeenschap tot verhoging van het bedrag van de trekkingsrechten moeilijk worden bijgetreden.

*13.5. Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'Emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Les droits de tirage restent importants pour les raisons suivantes :

1<sup>o</sup> le groupe concerné est un groupe cible spécifique, à savoir celui des personnes peu qualifiées (3/4 du total) et celui d'un pourcentage élevé de femmes;

2<sup>o</sup> l'on constate encore une progression au sein de ce groupe cible vers le circuit normal du travail;

3<sup>o</sup> il porte sur des tâches qui n'auraient jamais été exécutées si elles n'étaient pas subventionnées par l'intermédiaire de la loi actuelle.

La loi de financement date de 1989 et, à l'époque, on était d'accord pour payer un droit de tirage pour chaque chômeur employé dans le cadre d'un programme d'emploi. À l'époque, le TCT existait depuis six ans et l'on savait qu'il s'agissait de projets de durée indéterminée et de contrats de travail à durée indéterminée. Par la suite, la Flandre n'a pas multiplié le nombre de TCT, mais a lancé un nouveau projet. C'est ainsi qu'à partir de 1990, sont nés les projets de première expérience professionnelle (les Weer-werk-projecten, qui sont devenus les werkervarings-planplus) qui se fondent précisément sur l'ancienne philosophie des premiers programmes d'emploi. C'est ainsi que l'on a créé à nouveau un régime dans lequel l'on ne pouvait rester que douze mois pour passer ensuite dans le circuit normal. Mais, à ce moment-là, on a dit au niveau fédéral que le nombre de programmes était trop élevé, alors que l'on sort en permanence des gens du chômage, qu'on leur donne un contrat de travail et qu'un certain pourcentage d'entre eux s'insèrent dans le circuit normal. Par conséquent, les dépenses de sécurité sociale dans le cadre des allocations de chômage diminuent à la fois pendant la mise au travail et après.

*13.6. Audition de M. Van Cauwenberghe, ministre wallon de l'Emploi (30 octobre 1998)*

Comme les autres gouvernements régionaux l'ont fait valoir, le droit de tirage, source de financement du programme de résorption du chômage, doit être appliqué conformément à la loi spéciale et à la logique.

Cela signifie que le montant unitaire du droit de tirage fixé en 1988 doit correspondre au montant de l'allocation de chômage actuelle et que cette intervention fédérale doit être accordée chaque fois qu'un chômeur, ou une personne qui y est assimilée, est placé dans les liens d'un contrat de travail dans le cadre d'un programme de remise au travail.

*13.5. Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De trekkingsrechten zijn wél nog van belang om de volgende redenen :

1<sup>o</sup> het gaat om een specifieke doelgroep, met name laaggeschoolden (3/4 van het totaal) en een groot percentage vrouwen;

2<sup>o</sup> er is wél nog doorstroming binnen die doelgroep;

3<sup>o</sup> het gaat om taken die niet zouden uitgevoerd zijn indien ze niet via de huidige weg werden gesubsidieerd.

De financieringswet dateert van 1989 en toen was men akkoord dat voor elke binnen een tewerkstellingsprogramma tewerkgestelde werkloze een trekkingsrecht zou betaald worden. Toen bestond het DAC reeds 6 jaar en men wist dat het ging om projecten van onbepaalde duur met arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur. Vlaanderen heeft daarna het aantal DAC ook niet verder uitgebreid, maar is daarna met een nieuw project gestart. Zo ontstonden vanaf 1990 de eerste werkervaringsprojecten (Weer-werk-projecten nu het werkervaringsplan-plus) waar net die oude filosofie van de begintijd van de tewerkstellingsprogramma's terug opgenomen werd. Zo creëerde men terug een tewerkstellingsstelsel waar iedereen slechts 12 maanden in bleef en moest doorstromen. Maar op dat ogenblik zegt men op het federale niveau dat men dit aantal niet meer gaat honoreren terwijl toch continu mensen uit de werkloosheid worden gehaald, een arbeidscontract krijgen en een bepaald percentage van de betrokkenen toch doorstroomt. Dus zowel tijdens de tewerkstelling als nadien is er een vermindering van sociale zekerheids-gaven in het kader van de werkloosheidsuitkeringen.

*13.6. Hoorzitting met de heer Van Cauwenberghe, Waals minister van Tewerkstelling (30 oktober 1998)*

Zoals de andere gewestregeringen het hebben gezegd, moet het trekkingsrecht, dat de financieringsbron is van het programma ter bestrijding van de werkloosheid, worden toegepast overeenkomstig de bijzondere wet en volgens de logica.

Dat betekent dat het bedrag per eenheid van het trekkingsrecht, dat in 1988 bepaald werd, moet overeenstemmen met het bedrag van de huidige werkloosheidsuitkering en dat deze federale tegemoetkoming toegekend moet worden telkens wanneer een werkloze of hiermee gelijkgestelde persoon door middel van een arbeidsovereenkomst in een programma voor wedertewerkstelling van werklozen wordt opgenomen.

À l'époque de l'adoption de la loi de financement, en 1989, la *ratio legis* était bien que le droit de tirage soit payé pour chaque chômeur engagé dans un programme d'embauche.

Seuls des optimistes rétrospectifs peuvent aujourd'hui affirmer que ces programmes devaient devenir superflus avec le temps. Actuellement, l'ampleur des efforts régionaux de remise au travail n'est pas prise en compte puisque c'est le montant fixé en 1988 qui, depuis 1989, est octroyé aux régions par l'État fédéral.

*13.7. Audition de M. Stokkink, chef de Cabinet adjoint du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi (30 octobre 1998)*

La loi de financement de 1989 organise la possibilité pour les régions de tirer sur une allocation de base budgétaire, au prorata du nombre de gens qu'elles remettent au travail. Le principe est clair: les régions sont compétentes pour le placement et les programmes de remise au travail; la loi de financement prévoit le montant qui peut être tiré sur le budget fédéral par personne remise au travail.

Pourtant, en pratique, de manière totalement arbitraire, l'État fédéral a décidé de fixer un plafond à l'intervention dans le cadre des programmes de remise au travail. C'est illogique par rapport à l'objectif clairement prévu dans la loi de financement et qui consistait à remettre au travail le plus grand nombre possible de chômeurs. Les régions sont bridées dans leur possibilité de remettre des chômeurs au travail par le fait qu'elles sont privées de 203 000 francs par personne remise au travail, soit le montant prévu dans la loi.

En ce qui concerne les programmes de transition professionnelle, («doorstromingsprogramma's»), un accord de coopération efficace a été négocié entre l'État fédéral et les trois régions. Comme il s'agit d'une activation d'allocation de chômage, c'est-à-dire d'un montant de sécurité sociale, la ministre de l'Emploi a accepté qu'il n'y ait pas de plafond, contrairement au droit de tirage des programmes de résorption du chômage. En effet, il s'agit pour ces derniers d'un budget de l'État fédéral, alors que, dans les PTP, il s'agit d'un budget de sécurité sociale.

Si les PTP sont globalement positifs, puisqu'il s'agit d'organiser une transition pour les demandeurs d'emploi en leur offrant un contrat de travail, en pratique, pour des raisons purement administratives, le système est compliqué. Le demandeur d'emploi reçoit sur son compte, d'une part, un montant provenant du fédéral

Toen de financieringswet in 1989 werd aangenomen, was de *ratio legis* dat het trekkingsrecht betaald zou worden voor elke werkloze die in het kader van een banenplan aangeworven werd.

Vandaag kunnen alleen maar de mensen die het verleden optimistisch bekijken, beweren dat deze programma's metertijd overbodig zouden moeten worden. De enorme inspanningen die de gewesten leveren voor de wedertewerkstellingsprogramma's worden op dit ogenblik niet naar waarde geschat, aangezien de federale Staat het bedrag van 1988 sinds 1989 uitkeert als tegemoetkoming voor de gewesten.

*13.7. Hoorzitting met de heer Stokkink, adjunct-kabinetschef van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, belast met Werkgelegenheid (30 oktober 1998)*

De financieringswet van 1989 voorziet in de mogelijkheid voor de gewesten om trekkingsrechten op de begroting uit te oefenen naar rata van het aantal mensen dat zij opnieuw aan het werk helpen. Het beginsel is duidelijk: de gewesten zijn bevoegd voor de arbeidsbemiddeling en de wedertewerkstellingsprogramma's en de financieringswet bepaalt het bedrag van het trekkingsrecht dat per tewerkgestelde persoon uitgekeerd kan worden door de federale begroting.

In de praktijk heeft de federale Staat echter op volkomen willekeurige wijze besloten een maximumbedrag vast te stellen voor de tegemoetkoming in het kader van de wedertewerkstellingsprogramma's. Dat is onlogisch, rekening houdend met de doelstelling die duidelijk in de wet bepaald is en die erin bestaat zoveel mogelijk werklozen opnieuw aan werk te helpen. De gewesten worden beknot in hun mogelijkheden om werklozen tewerk te stellen door het feit dat ze per tewerkgestelde werkloze 203 000 frank, dit is het in de wet bepaalde bedrag, moeten derven.

Wat de doorstromingsprogramma's betreft, is tussen de federale Staat en de drie gewesten een efficiënt samenwerkingsakkoord tot stand gekomen. Aangezien het om een activering van werkloosheidsuitkeringen gaat, dat wil zeggen een sociale uitkering, heeft de minister van Tewerkstelling aanvaard om geen maximumbedrag in te stellen, in tegenstelling tot het trekkingsrecht voor de programma's ter bestrijding van de werkloosheid. Deze laatste programma's staan immers op de rijksbegroting terwijl de doorstromingsprogramma's op de begroting van de sociale zekerheid staan.

Hoewel de doorstromingsprogramma's over het algemeen positief zijn, aangezien er een doorstroming opgezet wordt voor werklozen aan wie een arbeids-overeenkomst aangeboden wordt, is het systeem in de praktijk ingewikkeld en dit om zuiver administratieve redenen. De werkloze ontvangt op zijn rekening ener-

et, d'autre part, un montant provenant de la région..., les deux n'arrivant pas à la même date. Alors qu'on lui offre un contrat de travail et qu'on lui permet de sortir de son statut de chômeur — élément positif —, il est confronté à une situation obscure en matière de paiement, et ce, uniquement pour conserver une règle de répartition d'ordre administratif. Le système est lourd alors qu'il pourrait être simple.

### 13.8. Discussion finale (28 mars 1999)

#### 13.8.1. Observations de M. Coenraets

Ce point porte sur l'activation des allocations de chômage dans le secteur non marchand et sur la problématique des droits de tirage. Il s'agit du mécontentement, exprimé par le ministère de la Communauté flamande, lequel estime que ni le montant des droits de tirage qui sont liquidés pour la remise au travail, ni le nombre de bénéficiaires pour lesquels l'autorité fédérale liquide un droit de tirage, ne sont adaptés aux initiatives des régions. D'après le ministère de la Communauté flamande, les dispositions de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2<sup>o</sup>, deuxième et troisième alinéas de la loi spéciale, doivent être correctement appliquées.

S'agit-t-il ici d'un problème de compétences? La loi spéciale a prévu un certain nombre de mécanismes, lesquels ne sont pas correctement appliqués. M. Coenraets ne voit pas ce que l'on pourrait en tirer en termes d'amélioration du fonctionnement des institutions. C'est l'application des dispositions prévues par la loi spéciale. Il y a certaines contestations: «l'autorité fédérale continue à contester et le caractère automatique et le principe de l'indexation pour ce qui est de l'octroi des droits de tirage.» Cela relève d'un problème de compréhension et d'interprétation de la loi spéciale.

#### 13.8.2. Discussion

Un sénateur observe que les dispositions concernant les chômeurs s'appliquent plus fréquemment dans les régions ayant un taux élevé de chômage. C'est ce que l'on essaye de contourner en contestant la compétence. Certains critiquent le système car celui-ci favorise les régions connaissant un haut taux de chômage.

Un membre affirme qu'il est tenu compte, dans le cadre de l'exclusion des chômeurs, de la durée moyenne de chômage par sous-région. On ne peut donc pas dire que certains chômeurs seraient favorisés et d'autres, défavorisés, puisqu'il existe des critères objectifs.

La commission décide de prendre acte de l'observation formulée par la Communauté flamande. Il ne s'agit toutefois pas, dans le cas présent, d'un

zijds een bedrag dat afkomstig is van de federale overheid en anderzijds een bedrag dat afkomstig is van het gewest... en de twee komen niet op dezelfde datum. Hoewel de werkloze een arbeidsovereenkomst aangeboden krijgt en hij aldus uit zijn statuut van werkloze kan stappen, komt hij terecht in een duistere toestand wat de betaling betreft, en dit uitsluitend omdat men een bestuurlijke verdelingsregel wil behouden. Het systeem is log terwijl het eenvoudig zou kunnen zijn.

### 13.8. Eindbespreking (28 maart 1999)

#### 13.8.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Dit punt betreft de activering van de werkloosheidsuitkeringen in de non-profitsector en de problematiek van de trekkingsrechten. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is ontevreden omdat het vindt dat het bedrag van de uitbetaalde trekkingsrechten voor wedertewerkstelling, alsook het aantal gerechtigden voor wie de federale overheid een trekkingsrecht uitbetaalt, niet is aangepast aan de initiatieven die de gewesten ontplooiën. Volgens het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moeten de bepalingen van artikel 6, § 1, IX, 2<sup>o</sup>, tweede en derde lid, correct worden toegepast.

Gaat het hier om een probleem van bevoegdheidsverdeling? De bijzondere wet voorziet in een aantal mechanismen die niet correct worden toegepast. De heer Coenraets vindt dat dit niets te maken heeft met de verbetering van de werking van de instellingen; het gaat om de toepassing van de bepalingen van de bijzondere wet. Er zijn bepaalde betwistingen: «zowel het automatisme als het indexatieprincipe voor de toekenning van de trekkingsrechten, worden nog steeds door de federale overheid betwist.» Aan de basis hiervan ligt een probleem van interpretatie en begrip van de bijzondere wet.

#### 13.8.2. Bespreking

Een senator merkt op dat de bepalingen met betrekking tot de werklozen vaker worden toegepast in gewesten met een hoge werkloosheidsgraad. Dit tracht men te omzeilen door de bevoegdheid te betwisten. Sommigen hebben kritiek op dit systeem omdat het gewesten met een hoge werkloosheidsgraad bevoordeelt.

Een lid stelt dat bij het uitsluiten van werklozen rekening wordt gehouden met de gemiddelde werkloosheidsduur per subregio. Er is dus geen sprake van bevoordeling of benadeling, want er bestaan objectieve criteria.

De commissie besluit akte te nemen van de opmerking, geformuleerd door de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat in dit geval evenwel niet om een bevoegd-

conflit de compétences mais bien de l'application des dispositions existantes.

#### **14. Attribution de la politique de l'emploi à la Communauté germanophone.**

*15.1. Note de la Communauté germanophone (28 septembre 1998)*

La Communauté germanophone souhaiterait prendre en charge la politique de l'emploi sur le territoire des 9 communes germanophones.

Elle avance les arguments suivants :

— la connexité avec les matières communautaires: la Communauté germanophone est notamment compétente pour l'enseignement et la formation (professionnelle). Il est évident que ces deux domaines ont une influence considérable sur l'emploi et le marché du travail. La lutte contre le chômage exige une politique cohérente qui tienne compte de tous les aspects de l'exercice d'une profession (depuis la formation jusqu'aux offres d'emploi). L'aménagement d'une politique de l'emploi propre pourrait compléter et dynamiser les efforts de la Communauté germanophone en matière d'enseignement;

— la spécificité de la région de langue allemande: la situation frontalière a également des répercussions sur le marché de l'emploi, qui présente des particularités. Ainsi, le taux de chômage est sensiblement différent de la moyenne wallonne. Mais c'est surtout la grande mobilité des travailleurs (conséquence de l'offre d'emplois dans les pays voisins) qui différencie la région de langue allemande des régions limitrophes. Dans cette optique, une politique de l'emploi propre est tout à fait dans la logique des choses;

— simplification de l'exercice de la politique de l'emploi et de la formation menée par la Région wallonne. La prise en charge de la politique de l'emploi par la Région wallonne lui permet de mieux exercer ses compétences dans ce domaine. En effet, la Wallonie essaie d'harmoniser la politique de l'emploi avec la formation, dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française. Elle se heurte toutefois à des problèmes institutionnels non négligeables (notamment différence de champ d'application territoriale, vote de parlementaires germanophones etc.). La prise en charge de cette compétence par la Communauté germanophone pourrait résoudre ces problèmes.

*15.2. Discussion finale (28 mars 1999)*

Un membre rappelle qu'une disposition constitutionnelle prévoit la possibilité de transférer aux

heidsconflict, maar om de toepassing van wat reeds bestaat.

#### **14. Toewijzing van het werkgelegenheidsbeleid aan de Duitstalige Gemeenschap**

*15.1. Nota van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)*

De Duitstalige Gemeenschap zou de verantwoordelijkheid willen overnemen voor het tewerkstellingsbeleid in de 9 gemeenten van het Duitstalig gebied.

Als motivering kunnen volgende argumenten worden aangevoerd:

— het verband met andere gemeenschapsaangelegenheden: de Duitstalige Gemeenschap is onder meer bevoegd voor het onderwijs en de (beroeps)opleiding. Dat deze twee domeinen een aanzienlijke invloed op de tewerkstelling en de arbeidsmarkt hebben, ligt als het ware voor de hand en hoeft eigenlijk niet nader uiteengelegd. Voor de strijd tegen de werkloosheid is er behoefte aan een homogeen beleid dat rekening houdt met alle aspecten van het beroepsleven (van de vorming tot de vacature). De inspanningen van de Duitstalige Gemeenschap op het vlak van vorming zouden door een eigen tewerkstellingsbeleid aangevuld en bevrucht kunnen worden;

— de bijzonderheid van het Duitstalig gebied: wegens de grenssituatie van het Duitstalig gebied kenmerkt ook de arbeidsmarkt ter plaatse zich door specifieke verschijnselen. Zo wijkt bijvoorbeeld de werkloosheid sterk van het Waalse gemiddelde af. Maar vooral de sterke mobiliteit van de werknemers (die in verband staat met het aantal werkplaatsen in de nabije buurlanden) onderscheidt het Duitstalig gebied van de aangrenzende gebieden. Zo bekeken is een eigen tewerkstellingsbeleid dus wel zinvol.

— vereenvoudigde uitoefening van het tewerkstellingsbeleid en van de vorming door het Waalse Gewest: door het tewerkstellingsbeleid over te nemen kan het Waalse Gewest zijn bevoegdheden op dit vlak gemakkelijker waarnemen. Inderdaad tracht men van Waalse kant ook het tewerkstellingsbeleid en het vormingsbeleid, wiens uitoefening hem door de Franse Gemeenschap is overgedragen, te harmoniseren en met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarbij duiken institutionele problemen op (bijvoorbeeld verschillend territoriaal toepassingsgebied, stemmingsgedrag van Duitstalige parlementsleden, enz.) die niet eenvoudig op te lossen zijn. De overdracht van deze bevoegdheid naar de Duitstalige Gemeenschap zou die problemen kunnen verhelpen.

*15.2. Eindbespreking (28 maart 1999)*

Een lid wijst op de Grondwetsbepaling, waarin de mogelijkheid wordt voorzien om de uitoefening van



communautés, non pas les compétences elles-mêmes, mais l'exercice de certaines compétences. Cette disposition permet de résoudre certains problèmes pratiques, sans devoir procéder à un transfert de compétences.

### *15.3. Conclusions de la commission*

La commission estime que deux pistes peuvent être suivies pour rencontrer les revendications de la Communauté germanophone. Soit l'on opère un véritable transfert de compétences, ce qui implique la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Soit l'on se limite au transfert par la Région wallonne de l'exercice de certaines de ses compétences, sur base de l'article 139 de la Constitution. La commission estime, dans le premier cas, que la demande porte sur un transfert de compétences tellement important qu'il touche aux équilibres mêmes du système institutionnel. Dans le second cas, il appartient à la Région wallonne d'examiner la question avec la Communauté germanophone.

bevoegdheden — niet de bevoegdheden zelf — over te dragen naar de gemeenschappen. In deze bepaling kan een oplossing worden gevonden voor praktische problemen, eerder dan over te gaan tot een overdracht van bevoegdheden.

### *15.3. Besluit van de commissie*

De commissie is van oordeel dat men twee manieren heeft om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de Duitstalige Gemeenschap. Ofwel voert men een daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden door, hetgeen een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen met zich meebrengt. Ofwel beperkt men zich tot de overdracht, door het Waals Gewest, van de uitoefening van sommige van haar bevoegdheden op grond van artikel 139 van de Grondwet. De commissie is van mening dat, in het eerste geval, de vraag om overdracht van bevoegdheden zodanig belangrijk is dat zij raakt aan de evenwichten van het institutioneel systeem. In het tweede geval dient het Waals Gewest de vraag te bespreken met de Duitstalige Gemeenschap.

**SECTION 10.  
LES TRAVAUX PUBLICS ET LE TRANSPORT**

**Article 6, § 1<sup>er</sup>, X, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

En ce qui concerne les travaux publics et le transport:

- 1<sup>o</sup> les routes et leurs dépendances;
- 2<sup>o</sup> les voies hydrauliques et leurs dépendances;

2<sup>o</sup>*bis*. le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges;

- 3<sup>o</sup> les ports et leurs dépendances;

- 4<sup>o</sup> les défenses côtières;

- 5<sup>o</sup> les digues;

- 6<sup>o</sup> les services des bacs;

- 7<sup>o</sup> l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-national;

- 8<sup>o</sup> le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur;

- 9<sup>o</sup> les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer.

Les compétences visées aux 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>, comprennent le droit d'effectuer dans les eaux territoriales et sur le plateau continental les travaux et activités, en ce compris le dragage, nécessaires à l'exercice de ces compétences.

**A. Analyse générale**

1. Note de M. Coenraets (2 septembre 1996)

**1.1. Descriptif de la compétence**

Les régions ont reçu compétence pour:

- 1. les routes, les autoroutes et leurs dépendances;
- 2. les voies hydrauliques (cours d'eau navigables et canaux) et leurs dépendances;

La loi prévoit que les régions concluent des accords de coopération relatifs à l'hydrologie et à la maîtrise

**AFDELING 10.  
OPENBARE WERKEN EN VERVOER**

**Artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

- 1<sup>o</sup> de wegen en hun aanhorigheden;

- 2<sup>o</sup> de waterwegen en hun aanhorigheden;

2<sup>o</sup>*bis* het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

- 3<sup>o</sup> de havens en hun aanhorigheden;

- 4<sup>o</sup> de zeewering;

- 5<sup>o</sup> de dijken;

- 6<sup>o</sup> de veerdiensten;

- 7<sup>o</sup> de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;

- 8<sup>o</sup> het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur;

- 9<sup>o</sup> de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> en 9<sup>o</sup>, houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden.

**A. Algemene toelichting**

1. Nota van de heer Coenraets (2 september 1996)

**1.1. Omschrijving van de bevoegdheid**

De gewesten zijn bevoegd voor:

- 1. de wegen, de autosnelwegen en hun aanhorigheden.
- 2. de waterwegen (bevaarbare waterlopen en kanalen) en hun aanhorigheden;

De wet bepaalt dat de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die betrekking hebben op de

des eaux, aux voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région, aux travaux à décider ou aux mesures à prendre en vue d'éviter un dommage à une autre région.

*2bis.* le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la société nationale des chemins de fer belges;

3. les ports et leurs dépendances; sont visés: Anvers, Zeebrugge, Ostende, Bruxelles, Liège, Namur et Charleroi. Pour les relations avec les Pays-Bas concernant les traités relatifs à l'eau, une concertation État fédéral - régions, est prévue.

4. les défenses côtières face aux atteintes de la mer;

5. les digues;

6. les services des bacs;

7. les aéroports et aérodromes publics à l'exception de Bruxelles-National;

L'État fédéral reste en outre compétent pour les aérodromes militaires et la sécurité du trafic aérien. Une concertation relative aux aérodromes, au trafic et à la Sabena est prévue.

8. les transports en commun urbains et vicinaux, en ce compris les services réguliers spécialisés;

Ceci comprend les taxis, les services de location de voitures avec chauffeurs et les services réguliers spécialisés, mais exclut les chemins de fer. Une concertation est prévue pour coordonner les transports de la SNCB avec les autres transports en commun.

9. le pilotage, le balisage en direction et à partir des ports, le sauvetage et le remorquage en mer;

Certaines compétences de la Région flamande s'étendent aux eaux territoriales et aux eaux internationales sur le plateau continental. Mais ces activités ne lui confèrent pas la propriété des ressources naturelles y découvertes. Ni la mer territoriale ni le plateau continental ne font partie de la Région flamande.

Les régions sont compétentes pour définir le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exception des chemins de fer de la SNCB.

La loi prévoit une concertation entre l'État fédéral et les régions concernant la planification et la compatibilité des réseaux routiers et hydrauliques de même qu'en vue d'assurer la coordination et la promotion des transports en commun.

hydrologie en de waterbeheersing, op de waterwegen die de grenzen van een gewest overschrijden, op de te beslissen werken en op de maatregelen die genomen moeten worden teneinde schade in een ander gewest te vermijden.

*2bis.* het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

3. de havens en hun aanhorigheden; bedoeld worden: Antwerpen, Zeebrugge, Oostende, Brussel, Luik, Namen en Charleroi. Voor de betrekkingen met Nederland betreffende de waterverdragen moet overleg worden gepleegd tussen de federale overheid en de gewesten.

4. de zeekering;

5. de dijken;

6. de veerdiensten;

7. de luchthavens en de openbare vliegvelden met uitzondering van Brussel-Nationaal;

De federale overheid blijft bovendien bevoegd voor de militaire vliegvelden en voor de veiligheid van het luchtverkeer. Er moet overleg worden gepleegd inzake vliegvelden, luchtverkeer en Sabena.

8. het gemeenschappelijke stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer;

Daaronder vallen het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur, evenals de bijzondere vormen van geregeld vervoer. De spoorwegen vormen een uitzondering. Er moet overleg worden gepleegd over de coördinatie van de NMBS-diensten met de overige vormen van openbaar vervoer.

9. de loodsdiensdiensten en de bebakeningsdiensdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensdiensten op zee.

Bepaalde bevoegdheden van het Vlaamse Gewest strekken zich uit tot de territoriale wateren en tot de internationale wateren op het continentaal plat. Dit betekent echter niet dat het Vlaamse Gewest eigenaar wordt van de natuurlijke rijkdommen die er ontdekt worden. Noch de territoriale zee noch het continentaal plat maken deel uit van het Vlaamse Gewest.

De gewesten zijn bevoegd voor het juridische stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

De wet bepaalt dat tussen de federale overheid en de gewesten overleg gepleegd wordt over de planning en de compatibiliteit van het autosnelwegen- en waterwegennet, en over de coördinatie en bevordering van het openbaar vervoer.

Par ailleurs les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des règles de police et des prescriptions techniques en matière de transports et de communications, de même que pour les réglementations relatives à l'organisation et à la sécurité de la circulation aérienne.

Enfin, les régions entre elles, comme l'État fédéral avec les régions, doivent passer des accords de coopération pour certaines matières où leurs compétences s'enchevêtrent.

### **1.2. Analyse**

La loi spéciale du 16 juillet 1993 a apporté deux modifications à la répartition des compétences en matière de politique des travaux publics et des transports.

Un 2<sup>o</sup>bis a été inséré dans l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, de la loi spéciale du 8 août 1980: les régions deviennent compétentes pour «le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges». Aux termes de cette modification, les régions sont compétentes en matière de voiries communales, provinciales et d'agglomération.

Ensuite, le 8<sup>o</sup> de la même disposition a été complété en vue de rendre les régions compétentes pour les «services de location de voitures avec chauffeur».

Les compétences dont disposent les régions en ces matières semblent devoir leur permettre d'élaborer une politique propre.

Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que l'autorité fédérale conserve une compétence relativement importante pour toutes les matières où une procédure de concertation est requise.

Peu de problèmes de répartition de compétences sont à signaler en l'espèce.

### **2. Point de vue d'un sénateur (6 mars 1997)**

L'on peut admettre que cette matière ne pose guère de problèmes techniques. Il s'agit cependant sur le fond d'un des grands points de friction liés à la répartition des compétences. La répartition de cette compétence entre les régions et le fédéral hypothèque une politique efficace en matière de transports. Le groupe de l'intervenant prône que la politique en matière de mobilité soit transférée intégralement aux régions, ce qui n'empêche évidemment pas le maintien d'une certaine concertation. Il est en tout cas inexact d'affirmer que ce ne sont là que des problèmes marginaux.

Daarnaast worden de gewestregeringen betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en van de technische voorschriften inzake verkeer en vervoer. Hetzelfde geldt voor de reglementering betreffende de organisatie en de veiligheid van het luchtverkeer.

Ten slotte moeten de gewesten onderling, evenals de federale overheid met de gewesten, samenwerkingsakkoorden sluiten voor aangelegenheden waarbij hun bevoegdheden elkaar overlappen.

### **1.2. Analyse**

De bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft de bevoegdheidsverdeling inzake het beleid van de openbare werken en het vervoer op twee punten gewijzigd.

Een 2<sup>o</sup>bis werd ingevoegd in artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De gewesten zijn voortaan bevoegd voor «het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen». Deze wijziging houdt dus in dat de gewesten bevoegd zijn voor de gemeentelijke en de provinciale wegen en voor de wegen van de agglomeratie.

Vervolgens werd het 8<sup>o</sup> van dezelfde bepaling aangevuld teneinde de gewesten bevoegdheid te verlenen voor het verhuren van auto's met chauffeur.

De bevoegdheden van de gewesten in deze aangelegenheden zouden hen in staat moeten stellen een eigen beleid uit te werken.

Toch behoudt de federale overheid een relatief belangrijke bevoegdheid inzake aangelegenheden waarbij een overlegprocedure vereist is.

Rond deze materie zijn weinig problemen inzake bevoegdheidsverdeling gerezen.

### **2. Opmerking van een lid (6 maart 1997)**

Men kan ermee instemmen dat deze aangelegenheid weinig technische problemen berokkent. Dat neemt echter niet weg dat het ten gronde één van de grote pijnpunten in de bevoegdheidsverdeling betreft. De verdeling van de bevoegdheid tussen de gewesten en de federale overheid legt een hypotheek op een efficiënt vervoersbeleid. De fractie van de spreker pleit ervoor dat het beleid inzake mobiliteit volledig aan de gewesten zou worden overgedragen, hetgeen uiteraard niet wegneemt dat er enig overleg moet blijven. Het is in ieder geval onjuist te beweren dat er slechts marginale problemen zijn.

**B. Points en discussion****1. Les voies hydrauliques et leurs dépendances.****Article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

(Les régions sont compétentes pour:)

2<sup>o</sup> les voies hydrauliques et leurs dépendances;

**Article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

Les gouvernements seront associés:

3<sup>o</sup> à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communications et de transport;

**1.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences**

Les régions sont compétentes pour les voies hydrauliques et leurs dépendances (article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>).

L'élaboration des règles de police générale et spéciale et de la réglementation relatives aux communications et au transport, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, relève toutefois de la compétence de l'autorité fédérale, qui doit y associer les gouvernements de région (article 6, § 4, 3<sup>o</sup>).

Cette situation est complètement illogique: d'une part, les régions ont la propriété pleine et entière des voies hydrauliques et de leurs dépendances, d'autre part, elles ont une compétence absolument insuffisante quant aux projets de réglementation de la navigation. Le résultat est que même la gestion quotidienne des voies hydrauliques est gênée, et même rendue impossible, puisque, en plus, le personnel qui doit exercer les compétences sur le terrain, a été transféré en grande partie aux régions.

La réglementation actuelle se compose essentiellement de deux parties.

La réglementation générale comprend les règles d'utilisation valables pour toutes les voies hydrauliques. De plus en plus de règlements européens généraux sont repris. Le niveau fédéral devient un échelon superflu. Il est proposé de transférer aux régions toute la réglementation et la police du trafic sur les voies hydrauliques.

**B. Discussiepunten****1. De waterwegen en hun aanhorigheden.****Artikel 6, § 1, X, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

2<sup>o</sup> de waterwegen en hun aanhorigheden;

**Artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

De regeringen worden betrokken bij:

3<sup>o</sup> het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen

**1.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling**

De gewesten zijn bevoegd voor de waterwegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 2<sup>o</sup>).

Het ontwerpen van de regels van de algemene en de bijzondere politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen, komt echter toe aan de federale overheid, die de gewestregeringen daarbij moet betrekken (artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>).

Deze situatie is volkomen onlogisch. Enerzijds heeft het gewest immers de volledige eigendom over de waterwegen en hun aanhorigheden, anderzijds absoluut onvoldoende bevoegdheid betreffende het ontwerpen van de reglementering inzake het varen. Het resultaat is dat zelfs het dagelijks beheer van de waterweg hierdoor wordt verhinderd, en zelfs onmogelijk gemaakt, aangezien daarenboven het personeel dat de bevoegdheden te velde moet uitoefenen, grotendeels overgedragen werd aan de gewesten.

De huidige reglementering omvat in hoofdzaak twee gedeelten.

In de algemene reglementering worden de gebruiksregels vastgesteld die gelden voor alle waterwegen. Meer en meer algemeen Europees geldende reglementen worden overgenomen. Het federale niveau wordt een overbodige schakel. Voorgesteld wordt dan ook om de volledige politie en reglementering op het verkeer en vervoer langs de waterwegen over te hevelen naar de gewesten.

Les règlements particuliers sont des règlements très détaillés qui décrivent et règlent l'usage local de la voie d'eau. Dans la situation actuelle, le caractère fédéral ou régional de la compétence est quelque peu confus. Cette situation incertaine conduit à l'immobilisme. Il peut être posé avec certitude que, si cette réglementation particulière ne devient pas la compétence exclusive des régions, la gestion quotidienne des voies hydrauliques est impossible à réaliser.

Il convient donc de dire clairement que cette réglementation particulière appartient à la compétence des régions. Vu les liens étroits avec la réglementation générale, cela implique que le règlement général doit aussi relever de la compétence des régions.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>, doit être remplacé par le texte suivant:

«Les voies hydrauliques et leurs dépendances, l'élaboration des règles de police générale et spéciale et de la réglementation relatives aux communications et au transport, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.»

L'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, doit être supprimé.

#### *1.2. Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)*

La compétence propre des régions est suffisante en soi pour régler la gestion de l'infrastructure.

Selon la Cour d'arbitrage, «le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence pour édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées». (1)

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o bis</sup>, de la LSRI transfère aux régions les compétences en matière de «régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire...».

L'intention du législateur spécial est de «donner aux régions la possibilité de modifier et d'unifier la législation réglant le statut des voiries (délimitation, classement, gestion, domanialité, autorisations pour utilisation privée, sanction des infractions, etc.)» (2)

Le règlement général de 1935 et les règlements spéciaux contiennent entre autres des prescriptions en

De bijzondere reglementen zijn zeer gedetailleerde reglementen die het lokale gebruik van de waterweg beschrijven en regelen. In de huidige situatie is er enige onduidelijkheid over waar de bevoegdheid terzake ligt: gewestelijk of federaal. Deze onzekere situatie leidt tot immobilisme. Met zekerheid kan gesteld worden dat, indien deze bijzondere reglementering geen uitsluitende bevoegdheid van de gewesten alleen wordt, het dagelijks beheer van de waterweg onmogelijk te realiseren is.

Er dient dus klaar en duidelijk gesteld dat deze bijzondere reglementen tot de bevoegdheid van het gewest dienen te behoren. Dit impliceert meteen dat, gezien het nauwe verband met de algemene reglementering, ook dit algemeen reglement tot de bevoegdheid van het gewest dient te behoren.

Artikel 6, § 1, X, 2<sup>o</sup>, moet worden vervangen als volgt:

«de waterwegen en hun aanhorigheden, het ontwerpen van de regels van de algemene en de bijzondere politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen.»

Artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, moet worden geschrapt.

#### *1.2. Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)*

De eigen bevoegdheid van de gewesten volstaat op zichzelf om de infrastructuur te regelen.

Het Arbitragehof heeft gesteld dat «Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de aan hen toegevoegen aangelegenheden» (1).

Artikel 6, §1, X, 2<sup>o bis</sup>, van de BWHI draagt aan de gewesten de bevoegdheid over inzake «het juridisch statuut van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij».

Het is de bedoeling van de bijzondere wetgever «om de gewesten in de mogelijkheid te stellen om de wetgeving te wijzigen en één te maken die het statuut van de wegen te regelen (begrenzing, rangschikking, beheer, domanialiteit, vergunningen voor privégebruik, bestraffing van inbreuken...)» (2)

Het algemeen reglement van 1935 en de bijzondere reglementen bevatten onder meer beheersvoorschrif-

(1) CA, arrêt n° 2/97, du 16 janvier 1997.

(2) B. Seutin et G. Van Haegendoren, «De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten», Brugge, Die Keure, 1994, p. 6.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 2/97, van 16 januari 1997.

(2) B. Seutin en G. Van Haegendoren, «De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten», Brugge, Die Keure, 1994, blz. 96.

matière de gestion et des informations concernant des situations locales sur les voies navigables. Ces matières peuvent en principe être réglées par la région sur base de sa compétence de gestion. La région ne peut cependant empiéter sur la compétence fédérale en matière de police générale ou de réglementation des communications et des transports. (1)

La compétence des régions suffit également pour désigner des agents régionaux chargés de veiller à l'application de la législation et réglementation régionale en matière de gestion. L'article 11 de la LSRI permet, en effet, aux régions de sanctionner, dans les limites de leur compétence, la non application de leurs décrets, de fixer des sanctions, de donner à des fonctionnaires régionaux la qualité d'agents ou d'officiers de police judiciaire, de régler la force probante des procès-verbaux.

En outre, les arguments suivants plaident pour le maintien total de la compétence fédérale sur le plan de l'élaboration des règles de police générale et spécifique et de la réglementation des communications et des transports, ainsi que des prescriptions techniques en la matière :

- 1) Le cadre normatif de l'union monétaire et économique;
- 2) Le caractère international des communications et du transport et l'importance des activités internationales pour l'économie du pays;
- 3) La compétence fédérale en matière de sécurité publique.

*1.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

M. Coenraets se dit peu convaincu par la demande de régionalisation de l'élaboration des règles de police générale et spécifique et de la réglementation des communications et des transports, ainsi que des règles techniques en matière de moyens de communication et de transport en ce qui concerne les voies hydrauliques. La note du ministère des transports expose quelles sont déjà les compétences régionales en la matière et les raisons pour lesquelles il n'a pas été au-delà. Il peut se rallier aux développements de cette note.

*1.4. Point de vue du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

L'interprétation de l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne lieu à de vives controverses entre régions et État et prête à de grandes difficultés de fonctionnement. Il s'agit de savoir ce que le législateur entend par police générale.

(1) CA, arrêt n<sup>o</sup> 68/96, du 28 novembre 1996.

ten en informatie betreffende plaatselijke toestanden in de scheepvaartwegen. Een en ander kan dus in principe bij decreet geregeld worden door het gewest op basis van zijn beheersbevoegdheid. Het gewest kan evenwel niet zover gaan dat een aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake algemene politie of inzake reglementering van verkeer en vervoer wordt uitgeoefend. (1)

De eigen bevoegdheid van de gewesten volstaat ook om gewestelijke personeelsleden te belasten met het toezicht op de naleving van de regionale wetgeving en reglementering inzake beheer. Krachtens artikel 11 van de BWHI kunnen de gewesten binnen de grenzen van hun bevoegdheden de niet-naleving van hun decreten strafbaar stellen, de straffen bepalen, de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan beëdigde gewestambtenaren, de bewijskracht van processen-verbaal regelen.

Bovendien pleiten volgende argumenten voor het totale behoud van de federale bevoegdheid op het vlak van het ontwerpen van de regels van algemene en bijzondere politie en de reglementering van verkeer en vervoer, alsook de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen :

- 1) Het normatief kader van de economische en monetaire unie;
- 2) Het internationaal karakter van verkeer en vervoer en het belang van die internationale activiteiten voor 's lands economie;
- 3) De federale bevoegdheid inzake reglementering en handhaving van de openbare veiligheid.

*1.3. Standpunt van de heer Coenraets (nota van 12 november 1997)*

De heer Coenraets is niet erg overtuigd van de vraag om, wat de waterwegen betreft, de regels van de algemene en de bijzondere politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer alsmede de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen door de gewesten te laten opstellen. De nota van het ministerie van Verkeerswezen legt uit welke bevoegdheden ter zake reeds tot de gewesten behoren en welke redenen aan de grond liggen van deze beperking. De heer Coenraets sluit zich aan bij de toelichting die in deze nota wordt gegeven.

*1.4. Standpunt van de Waalse regering (brief van 18 maart 1998)*

De interpretatie van dit artikel geeft aanleiding tot heftige controversen tussen de gewesten en de Staat en levert in de praktijk grote moeilijkheden op. De vraag is wat de wetgever verstaat onder algemene politie.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 68/96, van 28 november 1996.

La réglementation du comportement de l'utilisateur de la voie d'eau est indissociable de la conception et de la conservation du domaine des voies navigables, qui sont des compétences régionales.

En effet, les voies navigables sont jalonnées d'ouvrages d'art importants, souvent très différents, et la navigabilité est strictement liée au régime des eaux. De ce fait, la direction générale des Voies hydrauliques qui exploite les voies navigables est seule à même de concevoir les règles de comportement des utilisateurs.

Les variations parfois rapides du régime des eaux, les travaux indispensables au bon fonctionnement des ouvrages d'art, entraînent des modifications réglementaires qui, pour des raisons d'efficacité et de rapidité d'exploitation, doivent être du ressort de la région.

En conséquence, il devrait être admis que :

— la partie du règlement général qui vise le comportement du navigant, en rapport direct avec les infrastructures soit de la compétence régionale; il s'agit en fait principalement de règlements propres à chaque voie navigable;

— la partie du règlement général traitant de matières telles que les qualités demandées aux navigants, les équipages et équipements, la classification, le jaugeage des bateaux,... qui ne sont pas liées directement aux infrastructures soit de la compétence du Gouvernement fédéral associé aux régions.

Cette proposition s'inscrit dans l'esprit des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage dans le cadre de décrets pris par la Région flamande et portant sur certaines de ces matières.

*1.5. Audition de M. Cosyn, directeur ingénieur auprès du ministère de la Communauté flamande, section «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juillet 1998)*

Deux problèmes doivent être mis en évidence.

a) Le premier concerne l'absence, dans le chef des agents régionaux des voies hydrauliques, de compétence de police pour l'utilisation des voies hydrauliques. La gestion des voies hydrauliques ayant été régionalisée, le personnel a été transféré aux régions, mais pas leur compétence de police précitée. Il en résulte un vide juridique, de plus en plus connu par les utilisateurs des voies hydrauliques. L'on sait que lorsqu'un procès-verbal est rédigé, aucune suite n'y est donnée. Or, dans toute une série de situations, les

De reglementering van het gedrag van de gebruiker van waterwegen is onlosmakelijk verbonden met het ontwerpen en het onderhouden van het domein van de bevaarbare waterwegen, die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren.

De waterwegen zijn immers bezaaid met grote, vaak sterk verschillende, kunstwerken en de bevaarbaarheid is nauw verbonden met de waterhuishouding. De algemene directie van de Waterwegen die de waterwegen exploiteert, is hierdoor als enige in staat de gedragsregels voor de gebruikers op te stellen.

De vaak snelle wijzigingen in de waterhuishouding, de werken die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de kunstwerken brengen wijzigingen in de regelgeving mee die ter wille van een efficiënte en snelle exploitatie tot de gewestbevoegdheden moeten behoren.

Bijgevolg moet men tot de volgende regeling komen:

— het deel van het algemeen reglement dat betrekking heeft op het gedrag van de vaartuigen, en rechtstreeks in verband staat met de infrastructuur, behoort tot de bevoegdheid van het gewest; in feite gaat het hoofdzakelijk om reglementen die eigen zijn aan elke waterweg;

— het deel van het algemeen reglement dat zaken behandelt als de kwaliteiten die van het varend personeel gevraagd worden, de bemanning en de uitrusting, de classificatie, de meting van de schepen, ..., die niet rechtstreeks in verband staan met de infrastructuur, behoort tot de bevoegdheid van de federale regering in samenspraak met de gewesten.

Dit voorstel sluit aan bij de geest van de arresten die het Arbitragehof gewezen heeft in het kader van decreten van de Vlaamse Gemeenschap die betrekking hebben op een aantal van deze materies.

*1.5. Hoorzitting met de heer Cosyn, directeur-ingenieur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juli 1998)*

Twee problemen moeten in het bijzonder vermeld worden.

a) Het eerste heeft betrekking op het feit dat de gewestelijke ambtenaren van de waterwegen niet over politiebevoegdheid beschikken met betrekking tot het waterweggebruik. Aangezien het beheer van de waterwegen aan de gewesten overgedragen is, is het personeel overgeheveld naar de gewesten, maar niet hun hiervoor vermelde politiebevoegdheid. Daaruit volgt een juridisch vacuüm waarvan de gebruikers van de waterwegen steeds beter op de hoogte zijn. Men weet dat wanneer een proces-verbaal wordt op-



agents régionaux des voies hydrauliques doivent pouvoir intervenir avec un pouvoir réglementaire. Ils doivent donner des ordres à hauteur des écluses, exercer un contrôle sur les marchandises transportées, vérifier les documents ou l'état des bateaux, etc. À l'heure actuelle, ce n'est pas possible. Des panneaux sont régulièrement placés, mais il n'y a pas de contrôle possible de leur respect. Quand un accident se produit, les agents des voies hydrauliques sont obligés de faire appel aux forces de police ou à la gendarmerie et de les assister, car ceux-ci n'ont aucune expérience des voies hydrauliques. Ils n'ont reçu aucune formation spécifique en la matière.

Certes, quelques agents sont restés au niveau fédéral et ont donc conservé cette compétence de police, à Bruxelles. Mais ces agents ne viennent jamais sur le terrain.

Dans les ports existe une police spéciale, la «waterschout», composée de fonctionnaires fédéraux, et qui devrait, à l'avenir, être intégrée dans la gendarmerie. En principe, ces gens n'opèrent pas en dehors du port. Maintenant, les agents des voies hydrauliques font parfois appel à eux pour constater, par exemple, des excès de vitesse. Mais ils n'interviennent pas volontiers et n'exercent de toute manière pas de contrôle permanent.

*b)* Le second problème a trait à la réglementation. La réglementation en général n'est plus élaborée au niveau étatique, mais dans le cadre international, au sein de la commission des Nations-unies pour l'Europe. Elle doit ensuite être traduite dans la réglementation belge. Or, le règlement général de navigation est tellement ancien qu'il n'est, en fait, plus applicable. Les agents des voies hydrauliques placent donc la signalisation en fonction de la réglementation internationale. Mais les problèmes surgissent lorsque cette signalisation n'est pas respectée.

Il existe, en outre, des règlements particuliers par voie hydraulique, car chacune est différente, a une classe déterminée, est accessible à des bateaux d'un certain gabarit, etc. Des règlements spécifiques portent sur les heures de service, la vitesse autorisée, etc. Enfin, il existe encore des règlements spécifiques au niveau international (Grensmaas, Beneden-Zee-Schelde...)

#### *1.6. Observation d'un membre*

Un membre est frappé par le caractère européen ou international de la réglementation des voies hydrauliques. Il se demande dès lors s'il est opportun de confier des responsabilités aux Régions dans ce domaine.

gemaakt, hieraan geen gevolg wordt gegeven. In heel wat gevallen moeten de gewestelijke ambtenaren van de waterwegen kunnen optreden met reglementerende bevoegdheid. Zij moeten bevelen geven in de omgeving van de sluizen, toezicht uitoefenen op de vervoerde goederen, de documenten of de staat van het schip controleren, enz. Thans bestaat die mogelijkheid niet. Er worden regelmatig borden geplaatst maar het is niet mogelijk na te gaan of ze nageleefd worden. Wanneer er zich een ongeval voordoet, zijn de ambtenaren van de waterwegen genoodzaakt een beroep te doen op de politiediensten of op de rijkswacht en hun bijstand te verlenen want politie en rijkswacht hebben geen enkele ervaring op het vlak van de waterwegen. Zij hebben ter zake geen enkele specifieke opleiding gekregen.

Er zijn weliswaar enkele ambtenaren federaal gebleven en zij hebben dus nog politiebevoegdheid behouden, in Brussel. Maar deze ambtenaren komen nooit op het terrein.

In de havens bestaat een speciale politie, de «waterschout», die uit federale ambtenaren bestaat en die in de toekomst in de rijkswacht opgenomen zal worden. In principe verrichten deze mensen geen werkzaamheden buiten de haven. De ambtenaren van de waterwegen doen soms een beroep op hen, bijvoorbeeld om snelheidsovertredingen vast te stellen. Maar zij treden niet graag op en oefenen hoe dan ook geen permanente controle uit.

*b)* Het tweede probleem heeft te maken met de reglementering. De reglementering wordt over het algemeen niet meer opgesteld op het niveau van de Staat maar in een internationaal kader, binnen de commissie van de Verenigde Naties voor Europa. Vervolgens moet deze reglementering omgezet worden in de Belgische regelgeving. Het algemeen reglement voor de scheepvaart is zo oud dat het in feite niet meer toepasbaar is. De ambtenaren van de waterwegen plaatsen de bebakening dus aan de hand van de internationale reglementering. Maar de problemen doen zich voor wanneer deze bebakening niet nageleefd wordt.

Er bestaan bovendien per waterweg bijzondere reglementen want elke waterweg is verschillend, behoort tot een bepaalde klasse, is toegankelijk voor schepen van een bepaald formaat, enz. Specifieke reglementen hebben betrekking op de diensturen, de toegelaten snelheid, enz. Ten slotte bestaan er nog specifieke reglementen op internationaal vlak (Grensmaas, Beneden-Zeeschelde,...).

#### *1.6. Opmerking van een lid*

Het valt een lid op dat de regelgeving inzake waterwegen vooral Europees of internationaal is. Is het dan wel aan te bevelen de gewesten bevoegdheden toe te kennen op dit vlak?

*1.7. Réponse de M. Cosyn, directeur ingénieur auprès du ministère de la Communauté flamande, section «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juillet 1998)*

La réglementation est essentiellement d'origine internationale, mais il y a aussi toute une réglementation particulière qui autorise le croisement à tel endroit, permet la navigation de bateaux ne dépassant pas telle hauteur, réglemente le transport de marchandises dangereuses, etc.

La situation sur les voies hydrauliques se modifie très rapidement. De plus, l'utilisation des voies hydrauliques a beaucoup changé. Autrefois, il n'y avait pour ainsi dire que la batellerie, les règles étaient transmises de père en fils, tout le monde se connaissait, l'usage était facile. Aujourd'hui, les formes d'utilisation des voies hydrauliques se sont diversifiées, la navigation de plaisance s'est développée, avec, parfois, des aspects conflictuels. Et nombreux sont ceux qui ne connaissent pas les règles, notamment parce que de plus en plus de bateliers sont des étrangers, même en provenance des pays de l'Est. Cela a d'énormes implications dans la réglementation qui doit pouvoir être adaptée rapidement pour permettre la coexistence pacifique de toutes ces formes de navigation. Cette réglementation particulière est indissociable d'une bonne connaissance du terrain.

La gestion et la réglementation sont, dans ce cas, si étroitement liées qu'il est presque impensable de les séparer.

#### *1.8. Observation d'un membre*

Une certaine interprétation de la loi spéciale consiste à dire que, si les régions se sont vues confier la gestion des voies hydrauliques, cela implique, d'une part, qu'elles doivent pouvoir faire des règlements en rapport avec la gestion, et, d'autre part, que le législateur régional peut donner des compétences de police à ses fonctionnaires dans les limites de ses compétences.

*1.9. Réponse de M. Cosyn, directeur ingénieur auprès du ministère de la Communauté flamande, section «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juillet 1998)*

Cette interprétation n'est pas évidente du tout. Par ailleurs, il n'existe pas d'accord de coopération relatif à la réglementation. L'autorité fédérale estime que les régions n'ont aucune compétence en matière de réglementation. Chaque fois que les régions tentent de mettre au point une réglementation, le gouvernement fédéral menace de saisir la Cour d'arbitrage. La Région wallonne a pris l'initiative de donner aux gardiens d'écluses la compétence de contrôler le droit domaniaal dans les environs de l'écluse. Mais cela

*1.7. Antwoord van de heer Cosyn, directeur-ingenieur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juli 1998)*

De reglementering is hoofdzakelijk van internationale origine, maar er bestaan ook veel bijzondere regels om het kruisen van schepen op een bepaalde plaats toe te staan, scheepvaart toe te laten die een bepaalde hoogte niet overschrijdt, het vervoer van gevaarlijke goederen te regelen, enz.

De toestand op de waterwegen verandert zeer snel. Bovendien is het gebruik van de waterwegen sterk veranderd. Vroeger bestond er om zo te zeggen alleen maar binnenscheepvaart, de regels werden doorgegeven van vader op zoon, iedereen kende iedereen, het gebruik was gemakkelijk. Tegenwoordig zijn er uiteenlopende vormen van gebruik van de waterwegen ontstaan, de pleziervaart is tot ontwikkeling gekomen, met af en toe conflicterende aspecten. Bovendien kennen velen de regels niet, met name omdat veel schippers vreemdelingen zijn, die zelfs uit de landen van Oost-Europa komen. Dat heeft enorme gevolgen voor de reglementering die snel aangepast moet kunnen worden om het vreedzame samengaan van al deze vormen van scheepvaart mogelijk te maken. Deze bijzondere reglementering is onlosmakelijk verbonden met een goede kennis van het terrein.

Het beheer en de reglementering zijn in dit geval zo nauw met elkaar verbonden dat het bijna ondenkbaar is ze te scheiden.

#### *1.8. Opmerking van een lid*

Volgens een bepaalde interpretatie van de wet moeten de gewesten, wanneer ze belast worden met het beheer van de waterwegen, enerzijds regels kunnen opstellen in verband met het beheer en kan de wetgever anderzijds binnen de grenzen van zijn bevoegdheden politiebevoegdheden verlenen aan zijn ambtenaren.

*1.9. Antwoord van de heer Cosyn, directeur-ingenieur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling «Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen» (6 juli 1998)*

Deze interpretatie is helemaal niet duidelijk. Er bestaat overigens geen samenwerkingsakkoord over de reglementering. De federale overheid is van mening dat de gewesten geen enkele bevoegdheid hebben inzake de reglementering. Telkens wanneer de gewesten reglementen trachten op te stellen, dreigt de federale regering ermee de zaak aanhangig te maken bij het Arbitragehof. Het Waalse Gewest heeft het initiatief genomen om de sluiswachters de bevoegdheid te verlenen om het domaniaal recht te

concerne seulement le droit domanial; cela n'a rien à voir avec le transport sur les voies hydrauliques. En conclusion, il faudrait une disposition claire affirmant le pouvoir des Régions d'élaborer la réglementation en rapport avec l'utilisation des voies hydrauliques.

#### 1.10. Réplique du membre

Dans l'esprit de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 68/96 du 28 novembre 1996, il apparaît qu'à partir du moment où les régions sont compétentes pour la gestion des voies hydrauliques, elles peuvent modifier les règlements spécifiques et elles peuvent donner des compétences de police à leurs agents. Il serait sans doute préférable que cela figure expressément dans la loi spéciale, mais en tout cas, l'esprit de l'arrêt de la Cour d'arbitrage permet cette interprétation.

#### 1.11. Observation d'un autre membre

Un autre membre a aussi l'impression que la région pourrait prendre l'initiative, par décret, de mettre en oeuvre la réglementation existante.

*1.12. Audition de M. J.-M. Crenier, premier ingénieur en chef-directeur des Ponts et Chaussées du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (30 octobre 1998)*

Comme il a été présenté dans la note de la Région wallonne, l'interprétation de la notion de «règlement de police général» pose problème. Certaines matières réglementaires sont clairement d'ordre régional; pour d'autres, c'est nettement moins évident. Or, s'adresser au niveau fédéral pour les réglementer fait perdre un temps considérable, ce qui ne répond pas aux nécessités d'une gestion dynamique de la voie navigable.

Le problème est que les régions ont directement besoin du règlement de police pour pouvoir exploiter les voies navigables. Elles ont donc tendance à définir ce qu'elles veulent sur leur territoire. Même pour le choix des endroits où il est interdit de dépasser, celui des endroits où l'arrêt est autorisé..., les compétences ne sont pas claires.

À titre d'exemple, la signalisation doit être la plus universelle possible. Il est inconcevable que la forme d'un panneau «stop» varie selon l'endroit où l'on se trouve. En matière de signalisation routière, le problème a été bien compris et la signalisation harmonisée. Mais en ce qui concerne les voies navigables, la signalisation n'est pas reprise dans le règlement général. Pour établir cette signalisation, les fonctionnaires

controleren in de omgeving van de sluizen. Maar dat heeft alleen betrekking op het domaniaal recht, dat heeft niets te maken met het vervoer op de waterwegen. Samengevat, er is behoefte aan een duidelijke regel waarin de bevoegdheid van de gewesten bevestigd wordt om de reglementering op te stellen in verband met het gebruik van de waterwegen.

#### 1.10. Repliek van het lid

In de geest van arrest nr. 68/96 van het Arbitragehof van 28 november 1996 kunnen de gewesten, zodra ze bevoegd zijn voor het beheer van de waterwegen, de specifieke reglementen wijzigen en kunnen zij politiebevoegdheden verlenen aan hun ambtenaren. Het zou wellicht beter zijn dit uitdrukkelijk te vermelden in de bijzondere wet, hoewel de geest van het arrest van het Arbitragehof deze interpretatie in elk geval mogelijk maakt.

#### 1.11. Opmerking van een ander lid

Een ander lid heeft ook de indruk dat het gewest bij decreet zou kunnen beslissen de bestaande regelgeving toe te passen.

*1.12. Hoorzitting met de heer J.-M. Crenier, eerste ingenieur-directeur Bruggen en Wegen van het Waalse ministerie voor Uitrusting en Vervoer (30 oktober 1998)*

Zoals uit de nota van het Waalse Gewest blijkt, roept de interpretatie van het begrip «algemeen reglement van politie» een aantal problemen op. Sommige reglementaire aangelegenheden zijn kennelijk van regionale aard. Voor andere is dat helemaal niet zo duidelijk. Een beroep doen op het federale niveau om ze te reglementeren leidt evenwel tot niet te overzien tijdverlies, wat dan weer niet beantwoordt aan de behoefte aan een dynamisch beheer van de waterwegen.

Het probleem bestaat hierin dat de gewesten het reglement van politie onmiddellijk nodig hebben om de waterwegen te kunnen exploiteren. Zij vertonen dan ook de neiging op hun grondgebied naar goeddunken te handelen. De bevoegdheden zijn zelfs niet afgebakend voor de keuze van de plaatsen waar het verboden is in te halen, van de plaatsen waar men kan afmeren, ...

De signalisatie moet zo algemeen mogelijk gelden. Het is ondenkbaar dat de vorm van een stopbord verschilt naargelang van de plaats waar het zich bevindt. Wat de wegsignalisatie betreft, heeft men het probleem wel degelijk ingezien en is het tot een harmonisatie gekomen. Voor de waterwegen zijn de verkeers tekens niet opgenomen in het algemeen reglement. Om die verkeers tekens vast te stellen zijn de geweste-

régionaux s'appuient sur des recommandations émanant d'une commission des ministres des transports des États européens, membres ou non de l'Union européenne (le code européen des voies navigables intérieures, en abrégé CEVNI). Ces recommandations sont déjà intégrées dans les lois néerlandaise et française mais non dans les lois belges. Dans la logique de ce qui a déjà été dit, c'est à l'autorité fédérale qu'il incombe d'adopter cette réglementation.

Si la Région wallonne reprend les recommandations du CEVNI, l'autorité fédérale lui rétorque qu'il ne s'agit pas de compétences régionales. La situation est bloquée.

Selon M. Crenier, tout ce qui est lié directement aux infrastructures doit être de compétence régionale. Avant la réforme des institutions, le code de la route relevait de la compétence du ministère des Communications, alors que le code de la voie navigable était une compétence du département des Travaux publics. Cette différence venait du fait que le code de la voie navigable est très fortement lié aux infrastructures. Le long d'une route, il y a des zones prévues pour le stationnement. Le long d'une voie navigable, le bateau doit s'accrocher à la rive, ce qui doit se faire suivant certaines prescriptions. Qui mieux que le fonctionnaire régional en charge de l'infrastructure peut déterminer les modalités de cette opération ?

Il en va de même pour le franchissement des écluses. Chaque écluse est différente en Flandre comme en Wallonie, d'où l'utilité d'en faire une compétence régionale. Si une porte d'écluse est défoncée, le fonctionnaire qui gère la voie navigable prendra un avis interdisant le passage à cet endroit pendant une durée déterminée, alors que le règlement général autorise ce passage en temps normal. Le règlement est l'œuvre du pouvoir fédéral, tandis que toute dérogation, même temporaire, est traitée par l'autorité régionale.

La question est de savoir si une telle interprétation est possible dans l'état actuel de la loi. Il faut clarifier la loi afin de délimiter précisément les compétences des régions et celles de l'État fédéral.

De la réponse à cette question dépend la détermination des compétences de police des agents régionaux. En effet, en vertu de la loi, les officiers de police judiciaire peuvent verbaliser et leurs procès-verbaux ont force probante, dans les matières de la compétence régionale.

### *1.13. Observation d'un membre*

Un membre s'étonne qu'il n'y ait pas de structure prévue au sein de laquelle les problèmes pourraient être discutés.

lijke ambtenaren uitgegaan van aanbevelingen van een commissie van ministers van Verkeerswezen van de Europese Staten die al dan niet lid zijn van de Europese Unie (Europees reglement voor binnenlandse waterwegen - CEVNI). Deze aanbevelingen werden reeds opgenomen in de Nederlandse en de Franse wetgeving maar nog niet in onze eigen wetten. In het licht van wat hierboven werd uiteengezet, behoort de federale overheid deze reglementering aan te nemen.

Gesteld dat het Waalse Gewest de aanbevelingen van de CEVNI overneemt, dan antwoordt de federale overheid dat zulks niet tot de regionale bevoegdheid behoort. De zaken zitten aldus muurvast.

Volgens de heer Crenier moeten de gewesten bevoegd zijn voor alles wat rechtstreeks verband houdt met de infrastructuur. Vóór de hervorming der instellingen was het ministerie van Verkeerswezen bevoegd inzake het verkeersreglement en het ministerie van Openbare Werken inzake het reglement van de waterwegen. Dat verschil in bevoegdheid is te verklaren door het feit dat het reglement van de waterwegen zeer nauw verbonden is met de infrastructuur. Langs de weg zijn er plaatsen om te stationeren. Langs een waterweg moet de boot aanmeren aan de oever en daarbij een aantal voorschriften naleven. De gewestelijke ambtenaar belast met de infrastructuur is dan ook de aangewezen persoon om te bepalen hoe dat in zijn werk moet gaan.

Hetzelfde geldt voor het door een sluis varen. Elke sluis is verschillend in Vlaanderen zowel als in Wallonië. Vandaar het nut er een regionale bevoegdheid van te maken. Wordt een sluispoort beschadigd, dan beslist de met het beheer van de waterweg belaste ambtenaar de doorvaart op dat punt gedurende enige tijd te verbieden ofschoon het algemeen reglement de doorvaart in normale omstandigheden toestaat. De federale overheid stelt het reglement op terwijl de regionale overheid voorziet in iedere vorm van afwijking, ook van tijdelijke aard.

Het is evenwel de vraag of de huidige stand van de wetgeving een dergelijke interpretatie toestaat. Men dient de wet te verduidelijken om de bevoegdheden van de gewesten en die van de federale Staat nauwkeurig af te bakenen.

Van het antwoord op deze vraag hangt de invulling van de politieke bevoegdheid van de gewestelijke ambtenaren af. Het is immers zo dat officieren van gerechtelijke politie krachtens de wet processen-verbaal kunnen opstellen en dat die documenten bewijskracht hebben in aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

### *1.13. Opmerking van een lid*

Een lid verbaast er zich over dat er geen structuur bestaat waarin dit soort problemen kan worden besproken.

*1.14. Audition de M. P. Lamot, directeur de cabinet adjoint du secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du port de Bruxelles et de M. P. Leleu, directeur d'administration du port de Bruxelles (30 octobre 1998)*

Le port de Bruxelles est un organisme pararégional de type B créé en 1993 qui, en application de la LSRI, gère, sous la tutelle du secrétaire d'État compétent, les quatorze kilomètres de voies navigables du canal sur le territoire de la Région Bruxelles Capitale. Pour ce tronçon de voie d'eau relativement limité, trois règlements de police différents sont actuellement en vigueur.

En ce qui concerne le port de Bruxelles, en outre, une loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port stipule que le capitaine du port — dans le cadre organique du port de Bruxelles, une seule personne occupe cette fonction — est dans l'exercice de ses fonctions, officier de police judiciaire et adjoint au procureur du Roi, pour l'exécution sur l'ensemble du domaine portuaire, des lois et des règlements généraux ainsi que des règlements particuliers concernant l'exploitation et la police du port, la sécurité et la navigation des bateaux et les mouvements de marchandises.

Il est important que la réglementation du transport par voie d'eau soit clarifiée. La réglementation actuelle doit être adaptée de toute urgence. Cette révision nécessite, pour le tronçon du canal maritime, une adaptation article par article. Certains articles doivent être modifiés au niveau fédéral; d'autres au niveau des gestionnaires régionaux de la voie d'eau; d'autres enfin tant au niveau fédéral que régional.

Pour régler la situation au mieux, quatre principes de base peuvent être dégagés.

1<sup>o</sup> Pour une saine gestion d'une voie d'eau limitée à 14 kilomètres, il y a lieu de disposer, idéalement, d'un seul règlement applicable uniformément sur tout la longueur du canal. Il serait même préférable que cette uniformité s'étende au-delà, dans les parties nord et sud du canal de Bruxelles. Ceci implique la négociation d'un accord de coopération entre la Région de Bruxelles capitale et les Régions wallonne et flamande.

2<sup>o</sup> Une réglementation de la navigation à un échelon supérieur est nécessaire, en raison de l'internationalisation de la navigation et du caractère largement transfrontalier de la navigation intérieure. L'application des dispositions du code européen des voies navigables intérieures (le CEVNI), établi par un groupe de travail sur le transport international par voie d'eau au niveau de la commission économique des Nations unies, est nécessaire pour réglementer le fonctionnement des voies d'eau.

*1.14. Hoorzitting met de heer P. Lamot, adjunct-kabinetschef van de staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met de haven van Brussel en van de heer P. Leleu, bestuursdirecteur bij de haven van Brussel (30 oktober 1998)*

De haven van Brussel is een in 1993 opgerichte pararegionale instelling van het type B die bij toepassing van de BWHI onder het toezicht van de Staatssecretaris die hiervoor bevoegd is, het beheer voert over 14 kilometer van het kanaal op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor dit eerder beperkt stuk waterweg gelden momenteel drie verschillende politiereglementen.

Voor de haven van Brussel bepaalt de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, dat de havenkapitein (in de personeelsformatie van de Haven van Brussel wordt die functie slechts door één persoon bekleed) in de uitoefening van zijn ambtsplichten officier van de gerechtelijke politie en hulpofficier van de procureur des Konings is, voor de uitvoering binnen het ganse havengebied van de wetten en algemene reglementen, alsmede van de bijzondere reglementen betreffende de exploitatie en de politie van de haven, de veiligheid van de scheepvaart en de schepen en, ten slotte, de verrichtingen betreffende de goederen.

Het is belangrijk dat er klaarheid komt in de reglementering van het vervoer te water. De huidige reglementering moet dringend worden aangepast. Die herziening vergt nu voor het deel van het zeekanaal een artikelsgewijze aanpassing; sommige artikelen dienen te worden gewijzigd door de federale overheid, andere door de gewestelijke beheerders van de waterweg en nog andere door zowel de federale als de gewestelijke overheid.

Om die toestand zo goed mogelijk te regelen, kunnen 4 principes in aanmerking komen.

1<sup>o</sup> Voor een gezond beheer van de tot veertien kilometer beperkte waterweg moet kunnen worden beschikt over één enkel reglement dat over de ganse lengte uniform van toepassing is; het zou ook wenselijk zijn dat dit uniform reglement ook zou gelden voor de delen van het kanaal ten noorden en ten zuiden van Brussel. Daartoe blijkt overleg noodzakelijk te zijn tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse en Waalse Gewest.

2<sup>o</sup> Een reglementering van de scheepvaart op een hoger niveau is nuttig, om reden van de internationalisatie van de scheepvaart en van het zeer grensoverschrijdende karakter van de binnenscheepvaart. De toepassingen van de bepalingen van de Europese code voor de bevaarbare binnenwateren (CEVNI), die is opgesteld door een werkgroep voor vervoer te water van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, is noodzakelijk om de goede werking van de waterwegen te reglementeren.

3° Le gestionnaire de la voie d'eau doit néanmoins conserver une possibilité de réglementer la navigation à son propre niveau: fixation des heures d'ouverture de la voie d'eau, des dimensions maximales des bateaux sur certaines voies navigables, vitesse des bateaux en fonction des caractéristiques locales, etc. Ces éléments semblent devoir être réglementés au niveau régional, tous ces aspects étant liés à la gestion de l'infrastructure qui est une compétence régionale. Le gestionnaire doit donc pouvoir intervenir par une réglementation propre comme pour la définition des priorités concernant l'adaptation des infrastructures.

4° Il faut régler le problème relatif au contrôle du respect des règles établies. Pour le tronçon nord de la voie d'eau sur le territoire de Bruxelles, il n'y a aucun problème puisque le règlement de police et de navigation du canal Bruxelles-Rupel et du port de Bruxelles détermine les fonctionnaires qui peuvent intervenir. Par ailleurs, une bonne gestion de la voie d'eau bruxelloise dans sa totalité, nécessite que certains fonctionnaires du port puissent également constater les infractions sur l'ensemble du canal en territoire de Bruxelles capitale et puissent ensuite transmettre ces infractions, preuves à l'appui, au capitaine du port qui pourra prendre les dispositions qui s'imposent conformément aux compétences qui lui sont attribuées par la loi.

En conclusion, dans l'esprit de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 28 novembre 1996, la région compétente pour la gestion des voies hydrauliques en application de la loi spéciale, doit également pouvoir réglementer spécifiquement toutes les dispositions liées directement à la gestion de ses infrastructures et doit pouvoir disposer pour ses agents, des pouvoirs judiciaires spécifiques pour contrôler l'application des réglementations. Dans le contexte d'une éventuelle réforme institutionnelle, ces principes pourraient utilement être intégrés ou mieux précisés dans la loi spéciale pour clarifier les compétences respectives de l'État fédéral et des régions. L'on vise, en particulier, la définition précise de la notion de «police générale de la navigation».

#### 1.15. Observation d'un membre

Un membre constate que les orateurs des trois régions partagent le même point de vue. Ils lancent, en fait, deux appels. D'une part, ils souhaitent que soit précisé, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, que les régions sont compétentes pour la réglementation des aspects spécifiques relatifs aux voies hydrauliques (car il serait absurde de ne pas admettre

3° Het moet voor de beheerder van de waterweg evenwel mogelijk blijven de scheepvaart op zijn eigen niveau te reglementeren: vaststelling van de openingstijden van de waterweg, de maximumafmetingen van de schepen op sommige waterwegen, de snelheid van de schepen rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, enz. Die noodzaak wordt verantwoord door het feit dat al die aspecten in verband staan met het beheer van de infrastructuur, wat een gewestelijke bevoegdheid is. De beheerder moet dus kunnen interveniëren met een eigen reglement zoals voor de bepaling van de prioriteiten inzake de aanpassing van de infrastructuur.

4° Het probleem van het toezicht op de naleving van de gestelde regels moet worden geregeld. Voor het noordelijke deel van de waterweg op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat er geen probleem aangezien het reglement van politie en scheepvaart voor het kanaal van Brussel naar de Rupel en voor de haven van Brussel bepaalt welke ambtenaren mogen optreden. Een goed beheer van de volledige waterweg in Brussel vergt dat sommige ambtenaren van de Haven de overtredingen kunnen vaststellen die over de ganse kanaallengte op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden begaan en dat zij nadien die overtredingen -met de bewijzen tot staving- kunnen overmaken aan de Havenkapitein die dan maatregelen kan nemen overeenkomstig de bevoegdheden die hem door de wet zijn verleend.

Bij wijze van besluit en in de geest van het arrest van het Arbitragehof van 28 november 1996 moet het gewest dat bij toepassing van de BWHI bevoegd is voor het beheer van de waterwegen, ook een specifiek reglement kunnen opstellen voor sommige aangelegenheden die rechtstreeks in verband staan met het beheer van de infrastructuur en moeten zijn personeelsleden kunnen beschikken over specifieke gerechtelijke bevoegdheden om toezicht te houden op de toepassing van de reglementen. In de context van een eventuele hervorming der instellingen zouden die principes op nuttige wijze kunnen worden opgenomen of nauwkeuriger bepaald in de bijzondere wet om de toestand van de respectieve bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten duidelijk te maken. Meer bepaald streeft men naar een nauwkeurige definitie van het begrip «algemene politie van de scheepvaart».

#### 1.15. Opmerking van een lid

Een lid stelt vast dat de vertegenwoordigers van de drie gewesten hetzelfde standpunt innemen en in feite een tweeledige oproep doen. Enerzijds moet in de BWHI verduidelijkt worden dat de gewesten bevoegd zijn voor de regelgeving inzake specifieke aspecten betreffende de waterwegen (deze bevoegdheid niet toekennen is ronduit absurd). Anderzijds moet de

cette compétence). D'autre part, ils demandent qu'un travail d'actualisation de la réglementation générale soit réalisé au niveau fédéral.

Des clarifications sont certes nécessaires, mais le membre a l'impression que, tant au niveau fédéral que dans les différentes Régions, chacun est disposé à travailler dans l'intérêt collectif, non seulement au bénéfice des fonctionnaires, mais aussi et surtout dans l'intérêt des usagers.

#### *1.16. Observation d'un autre membre*

Un membre demande si l'on ne pourrait pas tout simplement partir de l'idée que tout ce qui est réglé sur le plan international appartient à la compétence de l'autorité fédérale et que tout le reste est de compétence régionale. Ce serait la solution la plus pratique. Il est préférable que la réglementation du trafic et l'utilisation des signaux soient les mêmes dans le monde entier, ou du moins en Europe. C'est donc une matière générale, qui, dans le contexte de la Belgique, relève de l'autorité fédérale, mais dont le contenu est, en fait, établi au niveau international et ratifié par la Belgique en tant que partie. L'application concrète de cette réglementation sur les voies hydrauliques, dans des cas déterminés, relève de la compétence des régions.

*1.17. Réponse de M. P. Lamot, directeur de cabinet adjoint du secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du port de Bruxelles et de M. P. Leleu, directeur d'administration du port de Bruxelles (30 octobre 1998)*

Il est un peu simple de résumer la compétence fédérale à la partie de la réglementation qui est d'origine internationale. De toute manière, tout le monde est relativement d'accord quant aux orientations, mais il est plus difficile de coucher les solutions sur papier. C'est pourquoi il serait utile que les régions se concertent afin de proposer des solutions constructives.

#### *1.18. Observation de M. Coenraets*

Pourquoi ne pas instituer en Belgique un système de subsidiarité dans l'exercice des compétences? Ce que l'État fédéral n'arrive pas à réaliser, les régions pourraient le faire ensemble. Dans la LSRI du 8 août 1980, il existait un mécanisme en matière de protection de l'environnement, qui pourrait permettre ici une ébauche de solution. Le système comportait alors trois niveaux. Les régions étaient compétentes pour édicter des normes générales et sectorielles dans le respect des normes fédérales lorsqu'elles existaient et, en tout cas, dans le respect des normes européennes. Dans le cadre des voies navigables, on pourrait imaginer que les

federale overheid de algemene regelgeving actualiseren.

Er is ongetwijfeld nood aan meer duidelijkheid, maar het lid heeft de indruk dat iedereen, zowel op federaal niveau als in de gewesten, het algemeen belang voor ogen heeft, niet alleen ten behoeve van de ambtenaren, maar ook en vooral in het belang van de gebruikers.

#### *1.16. Opmerking van een ander lid*

Een lid vraagt of men niet gewoon kan vertrekken van het idee dat de federale overheid bevoegd is voor al wat op internationaal vlak geregeld wordt, en dat de gewesten bevoegd zijn voor al de rest. Dat zou de meest praktische oplossing zijn. De regelgeving inzake verkeer en de signalisatie kunnen het best in heel de wereld, of toch minstens in Europa, dezelfde zijn. In de Belgische context is deze algemene materie een federale bevoegdheid, maar eigenlijk worden de zaken inhoudelijk op internationaal niveau geregeld en nadien door België als verdragsluitende partij bekrachtigd. Deze regelgeving inzake waterwegen in welbepaalde gevallen concreet toepassen, is dan weer een gewestelijke bevoegdheid.

*1.17. Antwoord van de heer P. Lamot, adjunct-kabinetschef van de staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met de Haven van Brussel en van de heer P. Leleu, bestuursdirecteur bij de Haven van Brussel (30 oktober 1998)*

Stellen dat de federale overheid globaal gezien bevoegd is voor het deel van de regelgeving dat op het internationaal niveau wordt uitgewerkt, is iets te eenvoudig. In ieder geval bestaat er een vrij grote eensgezindheid over de krachtlijnen, doch wanneer het erop aankomt iets op papier te zetten valt het niet zo best mee. Het zou daarom zo zijn nut hebben dat de gewesten overleg plegen om constructieve oplossingen voor te stellen.

#### *1.18. Opmerking van de heer Coenraets*

Waarom voert men in België geen subsidiariteitsregeling in voor de uitvoering van de bevoegdheden? Wat de federale Staat niet tot stand kan brengen, kunnen de gewesten samen wel doen. De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 voorziet in een mechanisme voor de bescherming van het leefmilieu dat thans een begin van oplossing zou kunnen aanreiken. De regeling bestond toen uit drie niveaus. De gewesten waren bevoegd om algemene en sectoriële regels uit te vaardigen met naleving van de federale regels wanneer die al bestonden en hoe dan ook met naleving van de Europese regelge-

régions soient compétentes pour édicter des normes relatives aux voies navigables dans le respect des normes internationales à tout le moins et des normes fédérales lorsqu'elles existent. Cela permettrait aux régions de prendre des initiatives tout en réservant au pouvoir fédéral, lorsque celui-ci agira, la possibilité d'unifier et de maintenir les compétences.

*1.19. Audition de M. J.M. Crenier, premier ingénieur en chef-directeur des Ponts et Chaussées du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (30 octobre 1998)*

M. Crenier avoue être très intéressé par cette règle de subsidiarité. Il donne l'exemple de la signalisation contenue dans les recommandations du CEVNI. Les régions pourraient donc reprendre celle-ci à leur compte en l'absence d'intervention du pouvoir fédéral.

#### *1.20. Observation d'un membre*

Un membre résume en disant qu'il convient de trouver aujourd'hui un système souple, permettant aux régions d'agir davantage, mais sans devoir aligner les règlements pour déterminer qui peut faire quoi. L'idée de subsidiarité peut être une voie productive. Le membre pense que c'est une solution de ce type qui doit être recherchée pour faire fonctionner le système.

*1.21. Audition de M. Forton, directeur-général de l'administration du Transport terrestre, ministère des Communications et de l'Infrastructure (13 novembre 1998)*

Il convient de distinguer quatre types de compétences:

1) Sont de la compétence exclusive des régions les travaux publics et le transport sur les voies hydrauliques et leurs dépendances et, dans la foulée, le régime juridique des voies hydrauliques. Ces compétences se rattachent aux infrastructures et découlent de la qualité de propriétaire qui a été transférée aux régions par la loi de réformes institutionnelles.

2) Certaines compétences doivent s'exercer en concertation entre les régions. C'est le cas, par exemple, lorsque des nappes d'eau franchissent le territoire d'au moins deux régions.

3) D'autres compétences s'exercent en concertation entre les régions et l'État fédéral. Elles visent notamment la détermination des normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des voies hydrauliques et la détermination du planning, de la fonction et de la compatibilité des réseaux des voies hydrauliques. À titre d'exemple, si

ving. Het is dus denkbaar dat de gewesten bevoegd zijn om normen op te leggen inzake de waterwegen met de naleving van ten minste de internationale regels en de federale regels wanneer die bestaan. Zo zouden de gewesten initiatieven kunnen nemen en aan de federale overheid, wanneer die optreedt, de mogelijkheid laten die bevoegdheden samen te voegen en in stand te houden.

*1.19. Hoorzitting met de heer J.M. Crenier, eerste ingenieur-directeur Bruggen en Wegen van het Waalse ministerie voor Uitrusting en Vervoer (30 oktober 1998)*

De heer Crenier verklaart veel interesse te betonen voor deze subsidiariteitsregel. Hij verwijst naar het voorbeeld van de verkeerstekens in de aanbevelingen van de CEVNI. De gewesten zouden die dus kunnen overnemen wanneer de federale overheid niet optreedt.

#### *1.20. Opmerking van een lid*

Een lid vat de situatie samen als volgt: er moet een soepel systeem gevonden worden zodat de gewesten vaker kunnen optreden, zonder daarom de ene regelgeving na de andere uit te vaardigen om te bepalen wie wat mag doen. Het subsidiariteitsbeginsel kan een werkbare oplossing bieden. Volgens het lid moet men die richting uit om het systeem te doen functioneren.

*1.21. Hoorzitting met de heer Forton, directeur-generaal bij het Bestuur van het Vervoer te land, ministerie van Verkeerswezen en Infrastructuur (13 november 1998)*

Er bestaan vier verschillende soorten bevoegdheden:

1) Tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten behoren de openbare werken en het vervoer op de waterwegen en hun aanhorigheden en bijgevolg ook het juridisch statuut van de waterwegen. Die bevoegdheden verwijzen naar de infrastructuur en volgen uit de hoedanigheid van eigenaar, die de wet tot hervorming der instellingen aan de gewesten heeft overgedragen.

2) Een aantal bevoegdheden moet worden uitgeoefend in onderling overleg tussen de gewesten. Dat geldt bijvoorbeeld voor waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken.

3) Nog andere bevoegdheden worden uitgeoefend in overleg tussen de betrokken gewesten en de bevoegde federale overheid. Het gaat met name over het vaststellen van de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van waterwegen en het vaststellen van de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het waterwegen-



une voie hydraulique franchit le territoire de plusieurs régions, des mesures doivent être prises en concertation pour assurer un gabarit uniforme sur l'ensemble de la voie hydraulique.

4) Enfin, l'État fédéral doit exercer des compétences en association avec une ou des Régions. Est ici visée, l'élaboration des règles de police générale et la réglementation générale relative aux communications.

En outre, il convient de tenir compte d'une certaine compétence des régions en matière pénale. Dans les limites de leurs compétences, les Régions peuvent prendre des décrets qui érigent en infraction des manquements aux dispositions que prévoient ces décrets. Pour exercer un contrôle et sanctionner ces éventuels manquements, la loi du 8 août 1980 permet expressément aux Régions d'accorder à leurs agents la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire.

En ce qui concerne la réglementation existante, deux textes sont essentiels.

Un arrêté royal du 15 octobre 1935, modifié à de nombreuses reprises, fixe le règlement général des voies navigables du Royaume de Belgique. Il détermine notamment les conditions requises pour naviguer (dimension des bateaux en fonction de la voie d'eau ou des écluses, identification des bateaux, prescriptions réglementaires concernant les minima d'équipage qui doivent être présents sur les bateaux pour des raisons de sécurité de circulation), les règles d'admission des bateaux de plaisance, de plus en plus nombreux sur le réseau hydraulique, les heures de navigation, sous réserve de dérogations qui peuvent être portées par des règlements particuliers. Il fixe également le « code de la route » des voies navigables : comment organiser des manœuvres de croisement, comment virer, comment installer les signaux sonores, etc.

Ce règlement a un caractère tout à fait général. Il mentionne spécialement les personnes chargées de son exécution. La gendarmerie a une compétence générale, de même que les polices communales riveraines des voies navigables. En plus de ces agents, sont mandatés des ingénieurs ou des conducteurs chargés de la navigation hydraulique, des directeurs de surveillance de chantiers et, parfois aussi, du personnel de l'Office de la navigation et du « Dienst van de Scheepvaart ».

À côté du règlement général, un arrêté royal du 7 septembre 1950, modifié également à plusieurs reprises, approuve les conditions dans lesquelles des règlements particuliers de certaines voies navigables peuvent être édictés. Des règlements particuliers s'imposent effectivement en raison des conditions locales tout à fait spécifiques qu'il faut pouvoir rencontrer. Si la vitesse autorisée en général est de X km/h, elle doit

net. Gesteld bijvoorbeeld dat een waterweg over het grondgebied van meer dan één gewest loopt, moet er overleg komen over de maatregelen om éénvormige afmetingen te bepalen voor heel die waterweg.

4) Ten slotte moet de federale overheid haar bevoegdheden in overleg met een of meer gewesten uitoefenen. Hier wordt gedacht aan het ontwerpen van de regels van algemene politie en de algemene reglementering op het verkeerswezen.

Daar komt nog bij dat men ook rekening moet houden met een bepaalde vorm van bevoegdheid van de gewesten in strafzaken. Binnen de perken van hun bevoegdheden kunnen de gewesten bij decreet bepalen wanneer het niet-naleven van die bepalingen van de decreten een overtreding vormt. Om controle te kunnen uitoefenen en eventueel de niet-naleving te kunnen bestraffen staat de wet van 8 augustus 1980 uitdrukkelijk aan de gewesten toe hun personeelsleden te bekleden met de hoedanigheid van ambtenaar of officier van gerechtelijke politie.

De thans geldende reglementering ligt vervat in twee belangrijke teksten.

Het bij herhaling gewijzigde koninklijk besluit van 15 oktober 1935 stelt het algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk vast. Het bepaalt onder meer de voorwaarden om te mogen varen (afmetingen van de vaartuigen volgens de waterweg of de sluizen, identificatie van de vaartuigen, reglementaire voorschriften over het minimumaantal bemanningsleden dat veiligheidshalve op de vaartuigen aanwezig moet zijn), de erkenningsvoorwaarden voor pleziervaartuigen, die steeds vaker de waterwegen bevaren, de vaartijden met voorbehoud van afwijkingen via bijzondere reglementen. Het voert eveneens een « verkeersreglement » in voor de waterwegen: hoe kruisingsmanoeuvres uitvoeren, hoe overstag gaan, hoe geluidssignalen opstellen, enz.

Dit reglement is van volstrekt algemene aard. Het vermeldt meer bepaald wie met de uitvoering ervan is belast. De rijkswacht bezit een algemene bevoegdheid. Dat geldt eveneens voor de politiekorpsen van de gemeenten die aan de waterwegen grenzen. Daarnaast gaan er nog bevoegdheden naar ingenieurs of conducteurs belast met de scheepvaart op de waterwegen, naar directeurs belast met het toezicht op bouwplaatsen en in bepaalde gevallen eveneens naar het personeel van de « Dienst van de Scheepvaart » of van « Office de la navigation ».

Naast het algemeen reglement geldt er nog een eveneens vaak gewijzigd koninklijk besluit van 7 september 1950, dat de voorwaarden goedkeurt waarin bijzondere reglementen voor een aantal waterwegen kunnen worden uitgevaardigd. Die bijzondere reglementen zijn effectief een noodzaak wegens de volstrekt eigen plaatselijke omstandigheden waarmee men rekening moet kunnen houden. Ook al bedraagt

pouvoir être réduite à certains endroits pour des raisons particulières. Des conditions particulières ont trait à la détermination du chemin de halage ou à l'utilisation des ouvrages d'art. L'accès de la navigation de plaisance peut être limité et des règlements spécifiques de stationnement des bateaux prévus.

Il existe des règlements particuliers pour un certain nombre de voies hydrauliques, principalement le canal du Centre, le canal Charleroi-Bruxelles, la Meuse et l'Ourthe, le canal Gand-Ostende, la Dendre canalisée, le Haut-Escaut et le canal Gand-Terneuzen.

À la lecture de la loi de réformes institutionnelles et de son exposé des motifs, l'on peut considérer que la compétence des régions est tout à fait suffisante pour régler la gestion de l'infrastructure des voies hydrauliques ou la police générale des communications sur ces infrastructures. Il ne semble pas absolument nécessaire de transférer des compétences réglementaires nouvelles.

1) La réglementation. Il apparaît clairement dans la loi que le législateur a confié à l'État fédéral, qui doit travailler en association avec les régions, le soin d'élaborer les règles de police générale en ce qui concerne les voies hydrauliques. Il en est de même pour les infrastructures routières. L'on peut en déduire a contrario que l'élaboration de règlements particuliers relève de la compétence des régions. La loi du 8 août 1988 ne s'oppose en aucune façon à ce que les régions réglementent les aspects particuliers des voies navigables. Il est tout à fait logique que les régions prennent des mesures dans des cas spécifiques qui ont souvent un caractère local, ces mesures étant d'autant plus adéquates qu'elles sont prises en proximité.

Quelles sont les limites exactes de cette compétence? Les régions sont compétentes pour régler des aspects très pointus et particuliers. Elles peuvent régler des situations en fonction de la configuration des lieux ou du gabarit spécial d'une écluse. Un parallèle peut être établi avec le code de la route: les autorités communales ont le pouvoir d'adopter des mesures telles que interdiction de circuler dans une rue déterminée pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes.

Par contre, les régions ne pourraient pas tout simplement modifier les règles de priorité ou les règles de franchissement des écluses sur un cours d'eau. Cela semble logique: ces règles doivent être aussi générales que possible. Leur uniformité est gage de sécurité.

Aucune région n'a adopté de règlement particulier. Les règlements particuliers antérieurs à la loi de réformes institutionnelles sont toujours en vigueur. Les régions disposent d'une réelle compétence, mais ne l'exercent pas.

de in de regel toegestane snelheid X km per uur, toch moet die om bijzondere redenen en op bepaalde plaatsen verlaagd kunnen worden. Bijzondere voorwaarden betreffen het vastleggen van wat het jaagpad is en het gebruiken van kunstwerken. De toegang voor pleziervaartuigen kan worden beperkt en specifieke reglementen voor het aanmeren van schepen kunnen worden opgesteld.

Voor een aantal waterwegen gelden er bijzondere reglementen, vooral voor het kanaal van het Centrum, het kanaal Brussel-Charleroi, de Maas en de Ourthe, het kanaal Gent-Oostende, het gekanaliseerde deel van de Dender, de bovenloop van de Schelde en het kanaal Gent-Terneuzen.

Bij het lezen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en van de memorie van toelichting, komt men tot de vaststelling dat de gewesten over voldoende bevoegdheden beschikken om het beheer van de infrastructuur der waterwegen of de algemene politie van het verkeer op die infrastructuur te regelen. Er lijkt geen volstreekte noodzaak te bestaan om nieuwe reglementaire bevoegdheden over te dragen.

1) Reglementering. De wet wijst duidelijk uit dat de wetgever aan de federale overheid, die op dit punt overleg moet plegen met de gewesten, de taak heeft opgedragen de regels van algemene politie voor de waterwegen uit te werken. Datzelfde geldt voor de wegeninfrastructuur. A contrario kan men eruit afleiden dat het opstellen van bijzondere reglementen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. De bijzondere wet van 8 augustus 1988 verbiedt geenszins dat de gewesten bijzondere aspecten van de waterwegen reglementeren. Volstrekt normaal is, dat de gewesten in specifieke en vaak plaatsgebonden omstandigheden tot maatregelen overgaan die des te efficiënter blijken naarmate zij ter plaatse worden vastgesteld.

Wat zijn de precieze grenzen van die bevoegdheid? De gewesten zijn bevoegd om wel omschreven en bijzondere aspecten te regelen. Zij kunnen omstandigheden regelen rekening houdend met de ligging van de plaats of bijzondere afmetingen van een sluis. We kunnen hier een parallel trekken met het verkeersreglement: de gemeente-overheid kan bijvoorbeeld verbieden dat voertuigen van meer dan 3,5 ton in een bepaalde straat rijden.

Daar staat dan weer tegenover dat de gewesten niet zonder meer de voorrangsregels of de regels inzake het doorvaren van sluizen op een waterloop kunnen veranderen. Dat lijkt ook logisch, want die regels moeten zo algemeen als mogelijk kunnen gelden. Een-vormigheid waarborgt veiligheid.

Geen enkel gewest heeft een bijzonder reglement aangenomen. De bijzondere reglementen van vóór de bijzondere wet op de hervorming der instellingen zijn onverminderd van kracht gebleven. De gewesten beschikken op dit punt over een reële bevoegdheid doch oefenen die niet uit.

Les régions plaident, en outre, pour l'incorporation dans la réglementation belge du Code Européen des voies navigables intérieures adopté le 15 novembre 1985 sous l'égide de la Commission économique des Nations-Unies. Il s'agit d'une résolution concernant le règlement de police des voies navigables à l'échelle de l'ensemble de l'Europe. En fait, ce texte n'a pas de caractère contraignant. Il est plutôt assimilable à une recommandation, un engagement moral des États à agir dans le sens voulu par la résolution, mais sans obligation juridique. Il n'a pas du tout la même valeur qu'une directive ou un règlement européen. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas d'objection du côté fédéral à tenter de transcrire dans le droit belge, en association avec les régions, le Code européen ou, du moins, ses éléments essentiels et intéressants pour tous. Il est certainement possible de partager la même vision sur ce sujet.

2) Les pouvoirs de police. Si les agents régionaux ne peuvent être mandatés pour exercer un contrôle général sur les voies navigables (notamment sur les matières traitées dans le Règlement général), les régions ont cependant la compétence de mandater des agents pour contrôler le respect des règlements particuliers. Cet élément peut leur être opposé lorsqu'elles se plaignent de ne pas disposer de moyens de contrôle, de pouvoirs de police dans le chef de leurs agents. Les régions sont compétentes pour exercer le contrôle du respect des dispositions dans la sphère de leurs compétences, c'est-à-dire les dispositions particulières applicables à certains tronçons des voies navigables.

Tel est, selon le point de vue fédéral, l'état actuel de la répartition des compétences. Il est évidemment possible d'aller plus loin. Dans l'état actuel des textes, les régions ne peuvent mandater des agents que pour contrôler ce pour quoi elles-mêmes sont compétentes. Le pouvoir de police des agents régionaux doit donc être limité au contrôle du respect des règlements particuliers. Néanmoins, M. Forton ne verrait aucune objection de fond à ce que les agents régionaux puissent être dotés de compétences de contrôle des règles générales. À l'heure actuelle, il n'existe d'agents de contrôle spécialisés que pour la Région flamande. Cette situation est liée à l'existence de la police maritime présente dans les ports maritimes. Ce n'est que grâce à celle-ci qu'un certain contrôle de police et d'inspection est possible sur les voies navigables en Région flamande. Par contre, dans le sud du pays, il n'y a pas de contrôle, sauf accidentellement celui de la police communale, de l'application des règlements en vigueur.

Déjà avant la régionalisation, le contrôle des voies navigables était un «parent pauvre». Des pouvoirs li-

Daar komt nog bij dat de gewesten ervoor pleiten in de Belgische reglementering op te nemen het Europees reglement voor binnenlandse waterwegen, dat de Commissie Economie van de Verenigde Naties op 15 november 1985 heeft aangenomen. Dat vormt een resolutie over het verkeersreglement voor de waterwegen in heel Europa. Van dwingende aard is de tekst in feite niet. Men kan hem veeleer gelijkstellen met een aanbeveling, een moreel engagement van de Staten om op te treden zoals de resolutie vraagt, doch zonder daartoe juridisch verplicht te zijn. Hetzelfde gewicht als een Europese richtlijn of een Europees reglement bezit hij helemaal niet. De federale overheid ziet er hoe dan ook geen graten in om in samenwerking met de gewesten te pogen het Europees reglement of althans de belangrijkste en voor eenieder interessantste onderdelen ervan op te nemen in de Belgische rechtsorde. Op dat punt valt er zeker eensgezindheid te bereiken.

2) Politieke bevoegdheid. Ook al kunnen personeelsleden van de gewesten niet worden bekleed met de bevoegdheid om een algemene controle uit te oefenen op de waterwegen (onder meer op de aangelegenheden waarover het algemeen reglement handelt), toch kunnen de gewesten personeelsleden opdragen controle uit te oefenen op de naleving van de bijzondere reglementen. Dat is een mogelijk tegenargument wanneer zij aanvoeren niet over controlemiddelen te beschikken noch over politieke bevoegdheid voor hun personeelsleden. De gewesten zijn bevoegd om de naleving van de bepalingen te controleren in het kader van hun bevoegdheden, dat wil zeggen de bijzondere bepalingen van toepassing op een aantal gedeelten van de waterwegen.

Zo ziet de federale overheid de huidige stand van de verdeling van de bevoegdheden. Men kan daarin uiteraard verder gaan. Bij de huidige stand van de wetbepalingen kunnen de gewesten hun personeelsleden alleen opdragen dat te controleren waarvoor ze zelf bevoegd zijn. De politieke bevoegdheid van de gewestelijke personeelsleden kan dus niet verder reiken dan de controle van de naleving van de bijzondere reglementen. De heer Forton verklaart er niettemin geen enkel fundamenteel bezwaar tegen te hebben dat personeelsleden van de gewesten de bevoegdheid krijgen om de naleving van algemene regels te controleren. Thans bestaan er alleen voor het Vlaamse Gewest gespecialiseerde personeelsleden met controlebevoegdheid. Dat houdt verband met de aanwezigheid van de zeevaartpolitie in zeehavens. Alleen op die manier valt er nog enige politie- en inspectiecontrole uit te voeren op de waterwegen van het Vlaamse Gewest. In het zuiden van het land bestaat die controle niet, behalve af en toe die van de gemeentepolitie die toeziet op de uitvoering van de geldende reglementen.

Nog vóór de regionalisering werd de controle van de waterwegen stiefmoederlijk behandeld. Sluis-

mités étaient accordés aux éclusiers, mais c'était un contrôle très ponctuel et très ciblé. Il y avait de manière générale une carence assez large dans le domaine du contrôle de police générale des voies navigables.

La réorganisation des polices ne va pas améliorer la situation. Il subsistera certes, au sein du ministère des Communications, un service de contrôle et d'inspection maritime, mais les deux tiers de la police maritime seront transférés à la gendarmerie. Environ septante agents seulement (au lieu de deux cents précédemment) seront conservés. Ce corps de police continuera d'assurer un contrôle, mais qui sera essentiellement centré sur les ports maritimes. Or, même en Région flamande, certaines voies d'eau sont situées très loin d'un port maritime, à titre d'exemple, le canal Albert.

En conclusion, il y a deux manières de faire progresser la situation. D'une part, en ce qui concerne le règlement général, les règlements particuliers et l'intégration dans la réglementation belge du Code européen des voies navigables, des solutions peuvent être trouvées assez rapidement par la concertation entre le ministre fédéral et les ministres régionaux. Il suffit donc de mettre les instances concernées « autour de la table ». D'autre part, la LSRI limite expressément les compétences des régions, notamment leur pouvoir de mandater des agents pour rechercher et sanctionner les infractions. Si l'on souhaite étendre ces compétences, alors il faut modifier la LSRI.

### 1.22. Observations des membres

Un membre observe que ce que les représentants des régions ont exposé est en contradiction avec les explications de M. Forton.

Un autre membre fait la même constatation et remarque que la situation est incompréhensible. L'État fédéral s'étonne que les régions n'adoptent pas de règlements particuliers en vertu de l'arrêté royal de 1950. Les régions pensent ne pas être compétentes pour ce faire. L'État fédéral ne dispose pas d'agents exerçant la surveillance en Région wallonne, mais il ne prend pas les dispositions nécessaires pour que les régions puissent désigner des agents afin de contrôler l'application du règlement général. Les seules concertations qui ont eu lieu jusqu'à présent entre les ministres portaient uniquement sur les thèmes de l'accès au marché et à la profession. Une chose est claire : il est indispensable de se mettre autour de la table.

### 1.23. Discussion finale (24 mars 1999)

Un membre fait remarquer qu'il y avait à son avis un consensus au sein de la commission pour attribuer

wachters beschikken over beperkte bevoegdheden doch hun controle verloopt zeer gericht en zeer beperkt. Over het algemeen vallen er vrij grote lacunes te bespeuren bij de algemene politiecontrole van de waterwegen.

De reorganisatie van de politie biedt hier geen soelaas. Bij het ministerie van Verkeerswezen blijkt echter weliswaar een dienst van zeevaartpolitie en -inspectie te bestaan, doch twee derde van de zeevaartpolitie gaat over naar de rijkswacht. Niet meer dan ongeveer zeventig van de tweehonderd personeelsleden blijven op hun post. Dat politiekorps zal dus nog altijd controle uitoefenen doch in hoofdzaak op de zeehavens. Nu is het zo dat een aantal waterwegen zelfs in het Vlaamse Gewest zeer ver van een zeehaven gelegen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Albertkanaal.

Om uit de impasse te geraken staan er tot slot twee mogelijkheden open. Enerzijds wat het algemeen reglement betreft, alsook de bijzondere reglementen en het opnemen van het Europees reglement voor binnenlandse waterwegen in de Belgische reglementering, kan men via overleg tussen de federale minister en zijn gewestelijke collega's vrij snel oplossingen vinden. Het komt er dus op aan de betrokken instanties rond de tafel te brengen. Anderzijds beknot de bijzondere wet tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk de bevoegdheden van de gewesten, onder meer die om aan hun personeelsleden de bevoegdheid te verlenen overtredingen op te sporen en te bestraffen. Wil men die bevoegdheden verruimen, dan moet men de bijzondere wet wijzigen.

### 1.22. Opmerkingen van de leden

Een lid merkt op dat de vertegenwoordigers van de gewesten en de heer Forton elkaar tegenspreken.

Een ander lid doet dezelfde vaststelling; uit deze situatie kan men onmogelijk wijs raken. De federale Staat verwondert er zich over dat de gewesten zich niet baseren op het koninklijk besluit van 1950 om bijzondere reglementen aan te nemen. De gewesten van hun kant zijn van oordeel dat ze hiervoor niet bevoegd zijn. De federale Staat beschikt niet over ambtenaren die toezicht kunnen uitoefenen in het Waalse Gewest, maar verzuimt terzelfder tijd de nodige maatregelen te nemen opdat de gewesten ambtenaren kunnen aanwijzen om de naleving van de algemene regelgeving te controleren. Tot nog toe hebben de ministers enkel en alleen overleg gepleegd over de toegang tot de markt en tot het beroep. Eén ding is duidelijk : overleg is absoluut noodzakelijk.

### 1.23. Eindbespreking (24 maart 1999)

Een lid merkt op dat er zijns inziens in de commissie een consensus was gegroeid om aan de gewesten de

aux régions la compétence d'édicter des règlements en cas de situations spécifiques. Le membre estime par ailleurs qu'elles peuvent déjà le faire actuellement. Pour dissiper tout doute, on peut envisager d'inscrire cette compétence dans la loi spéciale.

Un autre membre observe que la commission était ouverte à une possibilité de réglementation particulière à l'intérieur de la réglementation générale. Il a été souligné aussi que la réglementation générale était largement une réglementation européenne.

En ce qui concerne la police, il est aussi apparu que le problème n'était pas un problème de compétence, mais d'absence totale de fonctionnaires, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des régions, pour contrôler l'application de la réglementation. Comme il y a peu d'inspecteurs fédéraux, les régions ont, en fait, une très large autonomie.

Un membre conclut, comme cela figure déjà dans une observation faite par un membre (point 1.22) qu'il est indispensable de se mettre autour de la table. Il est urgent de se concerter et cette concertation peut aboutir à un accord de coopération. Il y a dans cette matière une lacune inacceptable.

#### 1.24. Conclusions de la commission

La commission estime que, pour autant que de besoin, la loi spéciale peut être précisée en prévoyant implicitement que les régions peuvent élaborer des réglementations spécifiques dans le cadre de la réglementation générale élaborée par l'autorité fédérale.

## 2. L'Institut pour le transport par batellerie

### 2.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

L'ITB est un institut fédéral qui défend les intérêts relatifs à l'utilisation des infrastructures des voies hydrauliques, matière qui a été complètement régionalisée. Le champ d'action de cet institut fédéral couvre exclusivement des compétences régionales.

Du côté flamand a d'ailleurs été créée l'ASBL «Promotie Binnenvaart Vlaanderen» qui remplit, sur le plan régional, des tâches similaires.

L'Institut pour le transport par batellerie (ITB) doit donc être régionalisé.

Cette mesure implique également l'abrogation de la loi du 8 juillet 1976 relative à la licence d'exploitation des bâtiments de navigation intérieure et au

bevoegdheid te verlenen reglementen uit te vaardigen met betrekking tot specifieke situaties. Het lid meent overigens dat zulks nu al mogelijk is. Om alle onzekerheid weg te nemen, kan men overwegen die bevoegdheid uitdrukkelijk in de bijzondere wet in te schrijven.

Een ander lid merkt op dat de commissie opstond voor de mogelijkheid van een specifieke reglementering binnen de algemene regelgeving. Er is ook benadrukt dat de algemene regelgeving grotendeels op Europees vlak is vastgesteld.

Het probleem met betrekking tot de politie blijkt niet de bevoegdheidsverdeling maar het totale gebrek aan ambtenaren zowel op het federale als op het gewestelijk niveau, om de toepassing van de reglementen te controleren. Aangezien er weinig federale inspecteurs zijn, beschikken de gewesten *de facto* over een heel ruime autonomie.

Een lid besluit zoals een ander lid reeds heeft opgemerkt (punt 1.22) dat men absoluut rond de tafel moet gaan zitten. Er moet dringend overleg worden gepleegd en dat kan leiden tot een samenwerkingsakkoord. De lacune op dit vlak is onaanvaardbaar.

#### 1.24. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat, indien nodig, in de bijzondere wet uitdrukkelijk kan worden gepreciseerd dat de gewesten, binnen de algemene regelgeving opgesteld door de federale overheid, specifieke reglementeringen kunnen opstellen.

## 2. Het Instituut voor het Transport langs de Binnenvoerwaters

### 2.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Het ITB is een federaal instituut dat de belangen behartigt betreffende het gebruik van de infrastructuur der waterwegen, een materie die reeds volledig aan de gewesten is overgedragen. Het werkterrein van dit federale instituut beslaat immers uitsluitend gewestelijke bevoegdheden.

Aan Vlaamse zijde werd trouwens reeds de v.z.w. Promotie Binnenvaart Vlaanderen opgericht die op gewestelijk vlak gelijkaardige taken uitoefent.

Het Instituut voor het Transport langs de Binnenvoerwaters (ITB) moet dan ook worden geregionaliseerd.

Dit houdt tevens in dat de wet van 8 juli 1976 betreffende de vergunning voor de exploitatievergunning en betreffende de financiering van het Instituut

financement de l'Institut pour le transport par batellerie. Cette loi règle le financement de l'ITB.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>, doit être complété comme suit :

«y compris la pleine compétence d'exploitation pour le transport par ces voies.»

*2.2. Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)*

L'ITB est une ASBL gouvernée par le droit civil. L'objet social rejoint la compétence fédérale en matière de transport par voies navigables intérieures. Cet institut offre un forum de concertation entre l'autorité fédérale et les transporteurs.

La modification de la loi du 8 juillet 1976 est également une compétence fédérale. L'autorisation d'exploitation est délivrée sur base d'un constat de bonne condition technique du bateau, c'est à dire de sa conformité aux prescriptions techniques fixées par l'autorité fédérale. Il n'est pas souhaitable de régionaliser la réglementation en matière de prescriptions techniques.

*2.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Régionaliser l'Institut pour le transport par batellerie n'a pas de sens dès lors qu'il s'agit d'une personne morale de droit civil, échappant à la sphère de contrôle des pouvoirs publics.

*2.3. Discussion finale (24 mars 1999)*

Un membre admet que l'on ne peut sans doute pas transférer la compétence sur l'Institut; on peut néanmoins en transférer le financement.

Plusieurs membres partagent le point de vue de M. Coenraets.

Un autre membre renvoie encore au point de vue du ministre des Transports.

*2.4. Conclusions de la commission*

La commission est partagée. Certains membres estiment que l'ITB doit rester de compétence fédérale, compte tenu des arguments du ministre des Transports et de M. Coenraets. D'autres suggèrent de transférer les moyens afférents à cet Institut aux régions.

voor het Transport langs de Binnenwateren moet worden opgeheven. Deze wet regelt de financiering van het ITB.

Artikel 6, § 1, X, 2<sup>o</sup>, moet worden aangevuld als volgt:

«met inbegrip van de volledige exploitatiebevoegdheid over het vervoer via deze wegen.»

*2.2. Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)*

Het ITB is een VZW die beheerd wordt door het burgerlijk recht. Het maatschappelijk doel sluit aan bij de federale bevoegdheid inzake vervoer over de binnenwateren. Het fungeert als overlegforum terzake tussen de federale overheid en de vervoerders. Het Instituut kan dus niet geregionaliseerd worden.

Het wijzigen van de wet van 8 juli 1976 is eveneens een federale bevoegdheid. De exploitatievergunning wordt afgeleverd op grond van de vaststelling dat het schip in goede technische staat verkeert, met andere woorden in overeenstemming is met de technische voorschriften die door de federale overheid werden ingesteld. Het is niet wenselijk de regelgeving inzake technische voorschriften te regionaliseren.

*2.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Het Instituut voor het Transport langs de Binnenwateren regionaliseren heeft geen zin aangezien het om een burgerrechtelijke rechtspersoon gaat die aan de controle van de overheid ontsnapt.

*2.3. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Een lid geeft toe dat men de bevoegdheid over het Instituut weliswaar niet kan overdragen; men kan wel de financiering overdragen.

Verschillende leden zijn het eens met het standpunt van de heer Coenraets.

Een ander lid verwijst ook nog naar het standpunt van de minister van Vervoer.

*2.4. Besluit van de commissie*

De commissie is verdeeld. Rekening houdend met de argumenten van de minister van Vervoer en van de heer Coenraets, vinden sommige leden dat het ITB federaal moet blijven. Anderen willen de middelen die zijn toegekend aan dit Instituut, overhevelen naar de gewesten.

### 3. L'Office régulateur de la navigation intérieure

3.1. *Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'Office régulateur de la navigation intérieure (ORNI), office fédéral, règle le trafic d'une partie de la navigation intérieure.

Compte tenu de la compétence étendue des régions en matière de voies hydrauliques, l'ORNI intervient dans un domaine sur lequel il n'a pas de réel pouvoir d'impact, ce qui ne simplifie pas l'exercice de sa tâche.

Par ailleurs, les régions perdent une partie de leurs possibilités d'organiser de façon optimale leurs compétences en matière de navigation intérieure.

Par conséquent, les missions de l'ORNI pourraient être mieux exécutées au niveau régional.

Proposition: régionaliser l'ORNI en étendant l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>, de la LSRI de la façon suivante

«2<sup>o</sup> les voies navigables et leurs dépendances, y compris la totale compétence d'exploitation sur le transport par ces voies».

3.2. *Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)*

L'ORNI ne règle en rien la circulation des bateaux. Il met en oeuvre la réglementation fédérale en matière d'organisation du marché dans le secteur de la navigation intérieure. La réglementation concernant l'accès à la profession est une compétence réservée au fédéral qui doit rester telle pour éviter des distorsions entre les entreprises de transport des différentes régions.

Comme le tour de rôle disparaîtra prochainement en raison de la libéralisation du marché de la navigation intérieure suite à l'entrée en vigueur de la réglementation européenne, la mission statutaire de l'ORNI s'achèvera au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Le rôle futur de l'ORNI fait actuellement l'objet d'une réflexion. Il pourrait exécuter diverses tâches pour l'autorité fédérale. Il jouera probablement encore un rôle dans l'observation du marché.

3.3. *Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

En ce qui concerne la régionalisation de l'ORNI, la note du ministère des transports expose de manière claire quelles sont ses missions actuelles et futures. Celles-ci ne semblent pas ressortir aux compétences régionales.

### 3. De Dienst Regeling Binnenvaart

3.1. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De federale Dienst Regeling Binnenvaart (DRB) regelt het scheepvaartverkeer van een deel van de binnenvaart.

Gelet op de ruime bevoegdheid van de gewesten over de waterwegen, dient de DRB op te treden op een territorium waarop zij geen reële impact heeft, hetgeen de uitoefening van haar taak niet vereenvoudigt.

Anderzijds verliest het gewest een gedeelte van de mogelijkheden om de bevoegdheid over de binnenvaart optimaal te organiseren.

De taken van de DRB kunnen dan ook beter worden uitgevoerd op gewestelijk niveau.

Voorstel: regionaliseren van de DRB, door artikel 6, § 1, X, 2<sup>o</sup>, van de BWHI uit te breiden als volgt:

«2<sup>o</sup> de waterwegen en hun aanhorigheden, met inbegrip van de volledige exploitatiebevoegdheid over het vervoer via deze wegen».

3.2. *Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)*

De DRB regelt geenszins het scheepvaartverkeer. De DRB voert de federale regels inzake marktordening in de sector binnenvaart uit. De reglementering van de toegang tot de markt is een voorbehouden federale bevoegdheid die federaal moet blijven om distorsies tussen vervoerondernemingen uit de verschillende gewesten te voorkomen.

Nu de toerbeurt eerlang verdwijnt wegens de vrijmaking van de markt in de binnenvaart ten gevolge van de inwerkingtreding van de Europese regelgeving terzake, zal de statutaire opdracht van de DRB per 1 januari 2000 komen te vervallen. De toekomstige rol van de DRB maakt thans het voorwerp uit van een diepgaande reflectie. De DRB zou tal van taken kunnen uitvoeren voor de federale overheid. De DRB zal waarschijnlijk nog een rol spelen inzake marktobservatie na 1 januari 2000.

3.3. *Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Wat de regionalisering van de Dienst Regeling Binnenvaart (DRB) betreft, wordt in de nota van het ministerie van Verkeerswezen duidelijk uiteengezet wat de huidige en toekomstige taken zijn. Deze taken behoren blijkbaar niet tot de bevoegdheidsfeer van de gewesten.

### 3.4. Discussion finale (24 mars 1999)

Un membre fait observer qu'il existe une loi en vertu de laquelle un permis d'exploitation est attribué à une instance déterminée, en l'occurrence l'ORNI. Cette compétence en matière d'exploitation n'appartient plus à l'autorité fédérale et devrait à son avis relever des régions. Il pourrait s'en suivre que l'ORNI soit scindé.

Selon un membre, il y a une bonne raison de faire gérer cette organisme à la fois par les régions et par l'autorité fédérale.

Le premier membre fait aussi remarquer que, du fait de la suppression de l'ordre sur les marchés, cet office n'a plus aucune raison d'être. Au moment que la Communauté flamande a fait connaître son point de vue, cet office avait par contre toujours une fonction à remplir.

### 3.5. Conclusion de la commission

La commission estime que l'on doit se concerter sur les missions futures de l'Office régulateur de la navigation intérieure, qu'il relève du niveau fédéral ou du niveau régional.

## 4. Concertation en matière de voies hydrauliques et autoroutes transfrontières

### **Article 6, § 3bis, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980**

Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

2<sup>o</sup> le planning, la fonctionnalité et la compatibilité des réseaux d'autoroutes et des voies hydrauliques.

### 4.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La région doit avoir pleine compétence pour la politique à mettre en œuvre sur son territoire et ne peut être contrainte de modifier sa politique en fonction de ce qui se passe dans les régions ou États frontaliers.

Pour une infrastructure fonctionnelle, la logique exige une concertation sur pied d'égalité avec les régions et États frontaliers, en particulier en ce qui concerne les voies hydrauliques transfrontières.

### 3.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

Een lid merkt op dat er een wet is op grond waarvan aan een bepaalde instelling een exploitatievergunning wordt gegeven, in dit geval de DRB. Die exploitatiebevoegdheid behoort niet meer tot de federale overheid en zou zijns inziens tot de gewesten moeten behoren. Het gevolg zou kunnen zijn dat de DRB wordt gesplitst.

Volgens een ander lid is er reden om deze instelling zowel door de gewesten als door de federale overheid te laten beheren.

Het eerste lid merkt ook op dat deze dienst, door de afschaffing van de marktordening, in feite geen bestaansreden meer heeft. Toen de Vlaamse Gemeenschap haar standpunt kenbaar maakte, had die dienst nog wel degelijk een functie.

### 3.5. Besluit van de commissie

De commissie meent dat men zich dient te bezinnen over de toekomstige taken van de Dienst voor Regeling van de Binnenvaart, hetzij op federaal, hetzij op gewestelijk niveau.

## 4. Overleg inzake gewestgrensoverschrijdende autosnelwegen en waterwegen.

### **Artikel 6, § 3bis, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid over :

2<sup>o</sup> de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegen- en waterwegennet.

### 4.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Het gewest moet de volle bevoegdheid hebben over het beleid te voeren op zijn territorium en kan niet verplicht worden daarbij zijn beleid te wijzigen in functie van wat er in de aangrenzende gewesten of landen gebeurt.

Om tot een functionele infrastructuur te komen, eist de logica dat hiervoor overleg zal dienen te geschieden met de aangrenzende gewesten en landen, in het bijzonder wat betreft de grensoverschrijdende waterwegen, een overleg dat op grond van gelijkheid moet gebeuren.



Il est préférable que les accords relatifs au planning, dans lesquels le financement peut être un facteur déterminant, soient conclus entre les régions concernées, sans que l'État fédéral y soit associé.

Remplacer l'article 6, § 3bis, 2°, par le texte suivant :

«Une concertation associant les gouvernements de régions concernés a lieu pour le planning, la fonctionnalité et la compatibilité des parties d'infrastructure limitrophes des autoroutes et des voies hydrauliques qui dépassent les limites des régions.»

*4.2. Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)*

Les autoroutes et les voies hydrauliques ont principalement pour but d'assurer la circulation sur de longues distances. Pour cette raison, ce sont les autorités nationales qui, dans les différents pays, ont la gestion générale des autoroutes et voies navigables. En Belgique, on est allé beaucoup plus loin en transférant aux régions la gestion des autoroutes et voies hydrauliques, sous réserve de la concertation prévue à l'article 6, § 3bis, 2°.

L'implication de l'autorité fédérale que la région flamande propose de supprimer est nécessaire pour les raisons suivantes :

- 1) la compétence de l'autorité fédérale concernant le cadre normatif de l'union économique et monétaire;
- 2) la compétence fédérale pour édicter des règles techniques uniformes en matière de construction et d'entretien de l'infrastructure (article 6, § 3, 4°, de la LSRI);
- 3) la compétence fédérale en matière de sécurité publique et de réglementation des communications et transports;
- 4) la coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et l'autorité fédérale en ce qui concerne les initiatives, entre autres, en matière de travaux d'infrastructure, pour la promotion des fonctions internationales et de capitale de Bruxelles;
- 5) la compétence fédérale au sujet de l'aéroport de Bruxelles-National, l'accessibilité par voie terrestre étant d'une grande importance pour le développement ultérieur de cet aéroport.

L'article 6, § 3bis, 2°, doit donc être maintenu tel qu'il est.

*4.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

La suppression de l'intervention de l'autorité fédérale dans la concertation relative aux réseaux d'auto-

De afspraken betreffende de planning, waarbij een determinerende factor de financiering kan zijn, worden best gemaakt tussen de betrokken gewesten zelf zonder dat de federale overheid daarbij betrokken wordt.

Artikel 6, § 3bis, 2°, vervangen als volgt :

«Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen over de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van de aangrenzende infrastructuurgedeelten in gewestgrensoverschrijdende autosnelwegen en waterwegen.»

*4.2. Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)*

Autosnelwegen en waterwegen hebben voornamelijk tot doel het verkeer en vervoer op lange afstand te verzekeren. Om deze reden zijn in de verschillende landen de nationale overheden bevoegd over het algemeen beheer van hun autosnelwegen en hun bevaarbare waterlopen. In België werd een veel verdere stap gezet door het beheer van autosnelwegen en van waterwegen aan de gewesten over te dragen. Wel werd in de BWHI een artikel 6, § 3bis, 2°, toegevoegd, dat een verplicht overleg voorziet.

De betrokkenheid van de federale overheid, die het Vlaams Gewest voorstelt af te schaffen, is echter noodzakelijk om volgende redenen :

- 1) de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot het normatief kader van de economische en monetaire unie;
- 2) de federale bevoegdheid voor het uitvaardigen van uniforme technische voorschriften inzake aanleg en onderhoud van de infrastructuur (artikel 6, § 3, 4°, van de BWHI);
- 3) de federale bevoegdheid inzake openbare veiligheid en inzake reglementering van verkeer en vervoer;
- 4) de samenwerking tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de federale overheid inzake initiatieven (onder meer met betrekking tot infrastructuurwerken) voor de bevordering van de internationale en hoofdstedelijke functies van Brussel;
- 5) de federale bevoegdheid inzake de luchthaven van Brussel-Nationaal. Zeer belangrijk voor de ontplooiing van deze luchthaven is de bereikbaarheid aan landzijde.

Artikel 6, § 3bis, 2°, dient dus in zijn huidige formulering te worden behouden.

*4.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

Het is niet wenselijk af te zien van de deelname van de federale overheid aan het overleg over het auto-

routes et aux voies hydrauliques ne paraît pas souhaitable, pour les raisons indiquées dans la note du ministère des transports.

#### 4.4. Discussion finale (24 mars 1999)

Plusieurs membres partagent le point de vue du ministre des Transports.

D'autres membres partagent le point de vue de la Communauté flamande.

### 5. Concertations sur l'organisation et l'infrastructure pour tous les modes de transport

#### **Article 6, § 3bis, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980**

Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

3<sup>o</sup> la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part, en vue de la coordination et de la promotion du transport public.

#### 5.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Le principal problème est que les régions n'ont pas compétence pour le transport ferroviaire. Cette situation nuit à l'efficacité des politiques en matière de mobilité.

On pourrait résoudre ce problème en étendant à tous les modes de transport la concertation prévue concernant la coopération entre les chemins de fer et les sociétés de transport urbain et vicinal.

L'article 6, § 3bis, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être remplacé par le texte suivant :

« 3<sup>o</sup> l'organisation et la structure de tous les modes de transport, tant pour les transports en commun que pour les transports routiers. »

#### 5.2. Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)

Ce que la Région flamande recherche n'apparaît pas clairement. D'une part, on avance que la région veut avoir son mot à dire en matière de transport par chemin de fer. Probablement vise-t-on le transport de marchandises. D'autre part, la proposition de texte concerne le « transport routier ».

wegennet en de waterwegen, om de redenen die in de nota van het ministerie van Verkeerswezen vermeld worden.

#### 4.4. Eindbespreking (24 maart 1999)

Verschillende leden zijn het eens met het standpunt van de minister van Vervoer.

Andere leden zijn het eens met het standpunt van de Vlaamse gemeenschap.

### 5. Overleg voor de organisatie van en de infrastructuur voor alle vervoersmodi.

#### **Artikel 6, § 3bis, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid over :

3<sup>o</sup> de samenwerking tussen de spoorwegen, enerzijds, en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer, anderzijds, met het oog op de coördinatie en de bevordering van het openbaar vervoer.

#### 5.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Het voornaamste knelpunt bestaat erin dat het gewest geen zeggenschap heeft inzake het vervoer per spoor. Dit bemoeilijkt een efficiënt mobiliteitsbeleid.

Dit probleem kan worden opgelost door het voorgeschreven overleg over de samenwerking tussen de spoorwegen en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer uit te breiden tot alle vervoersmodi.

Artikel 6, § 3bis, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden vervangen als volgt :

« 3<sup>o</sup> de organisatie van en de structuur voor alle vervoersmodi, zowel voor het openbaar vervoer als voor het vervoer langs de weg. »

#### 5.2. Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)

Het is geenszins duidelijk wat het Vlaamse Gewest beoogt. Enerzijds wordt gesteld dat het gewest zeggenschap wenst inzake het vervoer per spoor. Vermoed wordt dat hiermee het goederenvervoer wordt bedoeld. Anderzijds heeft het tekstvoorstel betrekking op « vervoer langs de weg ».

La région flamande revendique une compétence exclusive en matière de mobilité. En vertu de la Constitution, les compétences régionales sont fixées selon les matières. Dans la LSRI, on ne trouve cependant aucune disposition qui rende les régions exclusivement compétentes en matière de mobilité.

La mobilité a trait à la participation à la circulation. Réglementer l'utilisation par le citoyen des biens du domaine public et l'organisation de la circulation routière fait partie de la réglementation routière qui est une compétence fédérale exclusive à laquelle les régions doivent être associées.

*5.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

On ne perçoit pas la logique à l'œuvre dans la demande de la Communauté flamande, consistant à vouloir être associée aux décisions fédérales relatives au transport ferroviaire et à proposer un texte qui ne parle que de transports en commun et de transports routiers. Par ailleurs, les mécanismes de coopération tant demandés existent déjà, tant sous forme de concertation que d'accords de coopération.

*5.4. Point de vue de la Région wallonne (lettre du 18 mars 1998)*

La mise en place d'une politique de la mobilité ne peut se concevoir sans la maîtrise non seulement des routes et autoroutes mais également de ce qui y circule, à savoir notamment les camions.

Comment mettre en œuvre l'intermodalité entre les modes de transport (rail, eau, route) si le transport par camion échappe à tout contrôle et à toute contrainte au niveau de la région ?

Une autonomie concertée des régions en matière de transport de marchandises (exercées par la Direction C1 du ministère fédéral des Communications) permettrait d'établir les synergies indispensables entre la route, le transport fluvial et le rail.

*5.5. Note de M. Coomans, Région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

En matière de politique de mobilité et d'accessibilité, il n'y a aucune liaison ni concertation entre les différents plans régionaux, à l'exception de la conception et de l'exploitation d'un futur réseau RER. Cette absence de concertation vise en particulier la conception et l'exploitation du réseau autoroutier autour de Bruxelles. La saturation de cet ouvrage, les embouteillages permanents, le nombre et la gravité des acci-

Het Vlaamse Gewest claimt voor zichzelf een exclusieve bevoegdheid inzake mobiliteit. Krachtens de Grondwet worden de gewestbevoegdheden naar aangelegenheden bepaald. Er is echter in de BWHI nergens een bepaling te vinden die de gewesten exclusief bevoegd maakt inzake mobiliteit.

Mobiliteit heeft te maken met verkeersdeelneming. Het reglementeren van het gebruik door de burgers van de goederen van het openbaar domein en het ordenen van het verkeer over de wegen maken deel uit van de reglementering van het verkeer die een exclusieve federale bevoegdheid is, bij de uitvoering waarvan de gewesten moeten betrokken worden.

*5.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

We zien niet in welke logica ten grondslag ligt aan de vraag van de Vlaamse Gemeenschap om betrokken te worden bij de federale beslissingen inzake het vervoer per spoor, temeer daar ze een tekst voorstelt waarin alleen gesproken wordt over openbaar vervoer en wegvervoer. Overigens bestaan de zolang gevraagde samenwerkingsmechanismen reeds zowel in de vorm van overleg als in de vorm van samenwerkingsakkoorden.

*5.4. Standpunt van de Waalse regering (10 maart 1998)*

Het is ondenkbaar een mobiliteitsbeleid te voeren zonder dat men controle heeft niet alleen over de wegen en de autowegen maar ook over alles wat erop rijdt, en meer bepaald de vrachtwagens.

Hoe kan men immers een multimodaal vervoerbeleid (combinatie spoorweg, waterweg, wegvervoer) op het getouw zetten indien het vrachtwagenvervoer aan elke controle en elke dwangmaatregel vanwege het gewest ontsnapt ?

Indien de gewesten inzake goederenvervoer (een bevoegdheid van Directie C1 van het federaal ministerie van Verkeerswezen) in onderling overleg autonoom optreden, kunnen ze de noodzakelijke synergie tussen het spoor-, water- en wegverkeer tot stand brengen.

*5.5. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

In het beleid inzake mobiliteit en ontsluiting voor het verkeer bestaat totaal geen verband of overleg tussen de verschillende gewestelijke plannen, met uitzondering van wat de conceptie en de exploitatie van een toekomstig voorstadsnet aangaat. Vooral voor de conceptie en de exploitatie van het autowegennet rond Brussel bestaat er geen overleg. De verzadiging van deze infrastructuur, de permanente verkeersop-

dents qui s'y produisent sont notoires. La menace que cette saturation fait peser sur les 25 000 emplois de Bruxelles-National et sur les 100 000 emplois concentrés dans les zonings industriels de l'Est de Bruxelles est telle qu'on doit désormais considérer que le développement des uns ne peut plus se faire qu'au détriment du développement des autres.

#### 5.6. Discussion finale (24 mars 1999)

Un membre, se référant à ce qu'a dit le ministre des Transports (point 5.2), estime certes que la demande de la Communauté flamande est claire. Alors que l'on ne doit plus aujourd'hui se concerter que sur l'harmonisation réciproque des transports en commun, la Communauté flamande demande que l'on se concerte sur le problème global de la mobilité.

Selon un autre membre, la demande de l'autorité flamande va plus loin en ce sens qu'elle veut en réalité obtenir la responsabilité du réseau ferroviaire afin de pouvoir mener une politique intégrée en matière de transports. Les accords de coopération sont insuffisants pour résoudre les problèmes de circulation autour de Bruxelles.

Le premier membre fait encore remarquer que dans l'intervalle, le Parlement flamand a demandé le transfert de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaires. Cela va au-delà du point de vue qu'avait adopté le Gouvernement flamand en commission.

Un troisième membre met l'accent sur la nécessité d'une concertation et d'une coopération entre toutes les autorités. Il vise notamment ici les communes, qui disposent de compétences importantes en rapport avec le problème de la mobilité. Il est vrai, comme M. Coenraets l'a fait remarquer, que des mécanismes de coopération existent sous forme de concertation et d'accords de coopération. Mais il faut constater qu'ils ne sont pas toujours concrétisés. Il faut donc améliorer la concertation afin d'arriver à une politique de mobilité effective.

Un membre souligne qu'il importe que l'on aborde tous les moyens de transport dans le cadre de la concertation.

Un autre membre estime également que tous les pouvoirs compétents en matière de mobilité doivent se concerter. Cette concertation doit toucher tous les aspects de la mobilité. Cela n'est pas très différent du point de vue de la Région flamande. Mais il est clair que cette extension de compétences doit être limitée à une obligation de concertation.

#### 5.7. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'il est souhaitable d'étendre la concertation visée à l'article 6, §3bis, 3<sup>o</sup>,

stoppages, de talrijke en zware ongevallen die zich er voordoen, zijn bekend. Deze verzadiging is voor de 25 000 banen van Brussel-Nationaal en voor de 100 000 banen die geconcentreerd zijn in de oostelijke industriezones van Brussel zo bedreigend dat men er thans rekening mee moet houden dat de ene activiteit zich alleen nog kan ontwikkelen ten koste van de andere.

#### 5.6. Eindbespreking (24 maart 1999)

Een lid, verwijzend naar hetgeen de minister van Vervoer heeft gezegd (punt 5.2), vindt de vraag van de Vlaamse Gemeenschap wel duidelijk. Terwijl nu alleen overleg moet worden gepleegd over het op elkaar afstemmen van het openbaar vervoer, vraagt de Vlaamse Gemeenschap te overleggen over de globale mobiliteitsproblematiek.

Volgens een ander lid gaat de Vlaamse overheid verder en wenst zij wel de verantwoordelijkheid over het spoorwegennet, teneinde een geïntegreerd vervoerbeleid te voeren. Samenwerkingsakkoorden zijn onvoldoende om een oplossing te bieden aan de verkeersproblematiek rond Brussel.

Het eerste lid merkt nog op dat het Vlaams Parlement inmiddels gepleit heeft voor de overheveling van de spoorinfrastructuur en de exploitatie. Dat gaat verder dan het standpunt dat door de Vlaamse regering in de commissie werd ingenomen.

Een derde lid benadrukt de noodzaak van overleg en samenwerking tussen alle overheden. Hij bedoelt hier meer bepaald de gemeenten, die over belangrijke bevoegdheden beschikken om het mobiliteitsprobleem aan te pakken. Zoals de heer Coenraets opmerkt, bestaan er inderdaad samenwerkingsmechanismen, zowel in de vorm van overleg als in de vorm van samenwerkingsakkoorden. Men stelt echter vast dat zij niet altijd in praktijk worden gebracht. Om tot een doeltreffend mobiliteitsbeleid te komen, dient het overleg dus nog verbeterd te worden.

Een lid wijst erop dat het van belang is alle vervoersmodi bij het overleg te betrekken.

Een ander lid vindt ook dat alle overheden die bevoegd zijn voor de mobiliteit, samen overleg moeten plegen. Het overleg dient alle aspecten van de mobiliteit te omvatten. Dat verschilt niet erg van het standpunt van het Vlaamse Gewest. Het is echter duidelijk dat de uitbreiding van de bevoegdheid beperkt dient te blijven tot het verplichte overleg.

#### 5.7. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat het wenselijk is het overleg bedoeld in artikel 6, § 3bis, 3<sup>o</sup>, van BWHI uit te

de la LSRI à tous les modes de transport et de développer la concertation et la coopération avec toutes les autorités et tous les niveaux de pouvoir concernés, afin de développer une politique de mobilité efficace.

**6. Règlements communaux complémentaires en matière de police de la circulation routière**

**Article 7, premier alinéa, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 :**

Sont de la compétence des régions, l'organisation ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes :

b) Pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique.

**Article 2, premier alinéa, de la loi relative à la police de la circulation routière :**

Sous réserve de l'article 3 des présentes lois coordonnées et des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, les conseils communaux arrêtent les règlements relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Ces règlements sont soumis à l'approbation du ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, après avis des commissions consultatives intéressées créées en application de l'article 7, alinéas 1<sup>er</sup> et 2.

*6.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

En vertu de l'article 2 de la loi sur la police de la circulation routière, les communes peuvent édicter des règlements complémentaires.

Les règlements communaux complémentaires relatifs aux routes régionales sont approuvés au niveau de la région. Les règlements communaux complémentaires relatifs aux routes communales sont approuvés au niveau fédéral.

La compétence d'approbation devrait être transférée intégralement aux régions (modification de l'article 2 de la loi sur la police de la circulation routière).

breiden tot alle vervoersmodi en het overleg en de samenwerking tussen alle overheden en alle betrokken gezagsniveaus te bevorderen teneinde een doeltreffend mobiliteitsbeleid te ontwikkelen.

**6. Aanvullende gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op gemeentewegen**

**Artikel 7, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :**

Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

b) Voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de federale overheid of de gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

**Artikel 2, eerste lid, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer :**

Onder voorbehoud van artikel 3 van deze gecoördineerde wetten en van artikelen 2 en 3 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, stellen de gemeenteraden aanvullende reglementen vast betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. Die reglementen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort, na advies van de betrokken raadgevende commissies, ingesteld met toepassing van artikel 7, eerste en tweede lid.

*6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De gemeenten kunnen overeenkomstig artikel 2 van de wet inzake de politie over het wegverkeer aanvullende reglementen vaststellen.

Aanvullende gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op gewestwegen, worden goedgekeurd op gewestniveau. Aanvullende gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op gemeentewegen, worden goedgekeurd op federaal vlak.

De goedkeuringsbevoegdheid zou volledig aan de gewesten moeten worden toevertrouwd (wijziging van artikel 2 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer).

*6.2. Point de vue du ministre des Transports (4 juillet 1997)*

L'exposé de la région flamande établit correctement les éléments de fait. Ces éléments sont cependant en contradiction avec les dispositions de la LSRI en matière de répartition des compétences entre le fédéral et le régional :

— La tutelle administrative sur les règlements communaux complémentaires, qu'il s'agisse de voies communales, provinciales ou régionales, tombe sous l'application de l'article 7, b, de la LSRI et reste donc explicitement fédérale;

— La compétence conférée par l'article 3, §1<sup>er</sup>, de la loi sur la police de la circulation routière au ministre (national) des travaux publics n'a pas été régionalisée parce qu'il s'agit d'une compétence en matière de police générale ou de réglementation de la circulation.

La tutelle administrative sur les règlements complémentaires est fédérale et doit le rester à cause de la compétence fédérale en matière de police de la circulation et de l'uniformité de la politique des transports, en d'autres termes dans l'intérêt général de la sécurité et de la facilité de la circulation.

*6.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

M. Coenraets est convaincu par les arguments développés par le ministère en ce qui concerne la régionalisation de l'approbation des règlements communaux complémentaires en matière de circulation routière. Pour des motifs évidents de sécurité routière, il est vivement indiqué de maintenir cette compétence au niveau fédéral.

*6.4. Discussion finale (24 mars 1999)*

Selon un membre, il est évident que la politique de la circulation routière devrait relever de la compétence régionale.

En ce qui concerne la voirie communale, les règlements sont approuvés par les régions. En ce qui concerne la voirie régionale, la région élabore elle-même les règlements. Or, si la commune élabore un règlement complémentaire au sujet d'une route régionale, l'autorité fédérale doit approuver ce règlement. Il est souhaitable qu'une seule autorité soit responsable en matière d'approbation.

Selon un autre membre, le point de vue du premier membre est judicieux sous l'angle fonctionnel.

Un troisième membre se dit contrarié par le point de vue de M. Coenraets, et pas seulement en cette matière. Ses points de vue sont souvent commandés

*6.2. Standpunt van de minister van Vervoer (4 juli 1997)*

De uiteenzetting van het Vlaamse Gewest stemt overeen met de juiste feitelijke toedracht. Deze toedracht is echter, wat de aanvullende reglementen voor gewestwegen betreft, niet in overeenstemming met de voorschriften van de BWHI inzake de bevoegdheidsverdeling tussen het federaal en het regionaal niveau.

— Het administratief toezicht op de gemeentelijke aanvullende reglementen, om het even of ze betrekking hebben op gemeente-, provincie- of gewestwegen, valt onder de toepassing van artikel 7, b, van de BWHI en blijft daarom uitdrukkelijk federaal;

— De bevoegdheid door artikel 3, §1, van de wegverkeerswet opgedragen aan de (nationale) minister van Openbare Werken werd niet geregionaliseerd omdat het gaat om een bevoegdheid inzake de algemene politie of inzake de reglementering van het verkeer.

Het administratief toezicht op de aanvullende verkeersreglementen is federaal en moet dat blijven wegens de federale bevoegdheid inzake politie van het wegverkeer en omwille van de eenheid van het verkeersbeleid, m.a.w. in het algemeen belang van de veiligheid en het gemak van het verkeer.

*6.3. Standpunt van de heer Coenraets (12 november 1997)*

De heer Coenraets werd overtuigd door de argumenten van het ministerie van Vervoer tegen de regionalisering van de goedkeuring van de aanvullende gemeentelijke verordeningen inzake wegverkeer. Om klaarblijkelijke redenen van verkeersveiligheid is het ten zeerste aanbevolen deze bevoegdheid op federaal vlak te houden.

*6.4. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Volgens een lid ligt het voor de hand dat de politiek van het wegverkeer een gewestelijke bevoegdheid zou moeten worden.

Wat de gemeentewegen betreft, worden de reglementen goedgekeurd door de gewesten. Wat de gewestwegen betreft, stelt het gewest zelf de reglementen op. Indien echter de gemeente op een gewestweg een aanvullend reglement maakt, moet de federale overheid daaraan haar goedkeuring hechten. Het is wenselijk dat aan één overheid de bevoegdheid wordt gegeven haar goedkeuring te verlenen.

Volgens een ander lid is het standpunt van het eerste lid, uit functioneel oogpunt, zinvol.

Een derde lid heeft moeite met het standpunt van de heer Coenraets, niet alleen in deze aangelegenheid. Het gaat vaak om opportunitetsstandpunten en niet

par des motifs d'opportunité et non pas des constatations d'un expert juridique. La question se pose en l'espèce de savoir si l'aspect de sécurité routière doit primer.

Le deuxième intervenant réplique que la commission ne doit pas nécessairement partager le point de vue de M. Coenraets. Dans le cas présent, M. Coenraets a été convaincu par le point de vue du ministre des Transports, qui avait souligné l'aspect de sécurité routière.

Un autre membre trouve logique que l'autorité fédérale reste compétente pour l'approbation des règlements. Des dérives municipales et urbaines ne sont pas à exclure. L'exemple des casses-vitesse le montre; dans certains cas ces mesures ont débouché sur des accidents. Un contrôle centralisé reste donc indispensable.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue qu'en matière de sécurité routière, la Belgique s'inscrit de plus en plus, dans un contexte international. Il est logique qu'il y ait un seul interlocuteur au niveau international.

#### 6.5. Conclusions de la commission

La commission demeure partagée. Certains membres trouvent logique que l'autorité fédérale reste compétente pour l'approbation des règlements communaux complémentaires en matière de police de la circulation routière. D'autres membres sont partisans de l'attribution de cette compétence aux régions.

### 7. L'utilisation d'appareils automatiques dans la circulation routière.

#### 7.1. Observation d'un membre

En 1996, la Chambre et le Sénat ont adopté un projet de loi, devenu la loi du 4 août 1996, relatif à «l'agrément et l'utilisation dans la circulation routière d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié».

Une proposition de décret imposant leur signalisation a été déposée au Parlement wallon, afin que ces radars ne puissent être utilisés qu'à des fins essentiellement préventives.

Lors de la discussion au Parlement wallon, il a été décidé de demander l'avis du Conseil d'État pour s'assurer de la compétence de la région en la matière (sur base de l'article 6, §1<sup>er</sup>, X, 1<sup>o</sup>, de la LSRI). Dans son avis, le Conseil d'État conclut que la région wallonne est compétente pour signaler pratiquement,

om standpunten ingenomen als juridisch expert. De vraag die hier rijst, is of het aspect verkeersveiligheid dient te primeren.

De tweede spreker repliceert dat de commissie niet noodzakelijk akkoord dient te gaan met het standpunt van de heer Coenraets. In dit geval werd de heer Coenraets overtuigd door het standpunt van de minister van Vervoer, die gewezen heeft op het aspect verkeersveiligheid.

Een ander lid vindt het logisch dat de federale overheid bevoegd blijft voor de goedkeuring van de gemeenteverordeningen. Afwijkingen op gemeentelijk en stedelijk niveau zijn immers niet uitgesloten. Dat wordt bijvoorbeeld bewezen door de verkeersdrempels, die in bepaalde gevallen tot ongevallen hebben geleid. Gecentraliseerd toezicht blijft dus onontbeerlijk.

Anderzijds mag men niet vergeten dat België zich op het vlak van de verkeersveiligheid steeds meer richt naar de internationale normen. Het is logisch dat er op het internationale niveau slechts een gesprekspartner is.

#### 6.5. Besluit van de commissie

De commissie blijft verdeeld. Bepaalde leden vinden het logisch dat de federale overheid bevoegd blijft voor de goedkeuring van de aanvullende gemeenteverordeningen inzake verkeerspolitie. Andere leden willen die bevoegdheid opdragen aan de gewesten.

### 7. Het gebruik van onbemande camera's in het wegverkeer

#### 7.1. Opmerking van een lid

In 1996 hebben de Kamer en de Senaat een wetsontwerp aangenomen dat later de wet zou worden van 4 augustus 1996 betreffende «de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer».

Bij het Waalse Parlement werd een voorstel van decreet ingediend om het aanbrengen van verkeersborden die wijzen op de aanwezigheid van die radars verplicht te maken, zodat deze toestellen enkel voor preventieve doeleinden zouden kunnen worden gebruikt.

Om zekerheid te hebben over de gewestelijke bevoegdheid terzake (op basis van artikel 6, § 1, X, 1<sup>o</sup>, van de BWHI), werd tijdens de bespreking in het Waalse Parlement besloten het advies van de Raad van State in te winnen. In zijn advies stelde de Raad van State dat het Waalse Gewest bevoegd is om ver-

au cas par cas, les radars, mais qu'elle ne peut imposer de signalisation systématique par voie décrétole.

La Région wallonne peut donc poser des actes isolés de signalisation qui, en pratique, peuvent s'avérer systématiques, mais se voit refuser le pouvoir de clarifier son action en la réglementant. Il y a là une anomalie liée à un partage peu opportun des compétences.

### 7.2. Conclusions de la commission (24 mars 1999)

La commission prend acte de l'observation du membre.

## 8. L'Institut géographique national

### 8.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

L'Institut géographique national est chargé de réaliser et de mettre à jour les cartes géographiques. Les données géographiques étant liées au sol, elles appartiennent aux régions.

Il faut une collaboration plus étroite et efficace en matière de voies hydrauliques, de routes, d'aménagement du territoire, de planification environnementale, etc.

L'Institut géographique national doit être scindé et transféré aux régions.

### 8.2. Point de vue du ministre de la Défense (4 juillet 1997)

Lors des travaux préparatoires des réformes institutionnelles qui se sont succédé, toute considération tendant au démantèlement ou à la division de l'IGN a été écartée. Les divers documents des réformes institutionnelles de 1988-1989 ne font pas apparaître que le législateur spécial aurait voulu que certaines compétences ou missions — telles que figurant dans la loi organique de l'IGN du 8 juin 1976, modifiée par l'arrêté royal n° 234 du 22 décembre 1983 — soient régionalisées.

Il en résulte que les missions de l'IGN sont restées de la compétence de l'autorité fédérale.

Cela paraît, du reste, le point de vue le plus logique. Il serait peu sensé de diviser un territoire de ± 30 000 km<sup>2</sup> en trois systèmes de gestion cartographique régionaux, coexistants l'un à côté de l'autre, avec, de surcroît un système resté fédéral.

keerstekens aan te brengen voor afzonderlijke radars, maar dat het geen systematische signalisatie bij decreet mag opleggen.

Het Waalse Gewest mag dus overgaan tot het aanbrengen van verkeerstekens bij afzonderlijke radars, wat in de praktijk systematisch kan blijken, maar krijgt niet het recht een algemene regeling te treffen. Hier is sprake van een tegenstrijdigheid die het gevolg is van een weinig gelukkige verdeling van bevoegdheden.

### 7.2. Besluit van de commissie (24 maart 1999)

De commissie neemt nota van de opmerking van het lid.

## 8. Het Nationaal Geografisch Instituut

### 8.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegheidsverdeling

Het opmaken en actualiseren van geografische kaarten is toevertrouwd aan het Nationaal Geografisch Instituut. De geografische gegevens zijn grondgebonden en behoren dus de gewesten toe.

Inzake waterwegen, wegen, ruimtelijke ordening, milieuplannen, enz. dient nauwer en efficiënt samengewerkt te worden.

Het Nationaal Geografisch Instituut moet worden gesplitst en naar de gewesten worden overgeheveld.

### 8.2. Standpunt van de minister van Landsverdediging (4 juli 1997)

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de verschillende institutionele hervormingen die sinds 1980 zijn doorgevoerd, is ieder plan om het NGI te ontmantelen of te splitsen verworpen. Uit de parlementaire stukken in verband met de institutionele hervorming van 1988-1989 kan niet worden afgeleid dat de bijzondere wetgever het voornemen had om bepaalde bevoegdheden of taken — zoals die voorkomen in de organieke wet betreffende het NGI van 8 juni 1976, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 234 van 22 december 1983 — te regionaliseren.

Bijgevolg zijn aan het NGI opgedragen taken een federale bevoegdheid gebleven.

Dat lijkt overigens het meest logische. Het zou immers weinig zinvol zijn om een grondgebied van ± 30 000 km<sup>2</sup> te verdelen over drie gewestelijke diensten voor cartografie die naast elkaar bestaan en daar bovenop nog een federaal gebleven dienst in stand te houden.



Au niveau européen existe de plus en plus la tendance de rendre homogènes les systèmes géographiques. On évolue d'une approche décentralisée vers une approche intégrée. Il est évident que la division de l'IGN et son transfert vers les régions constituerait un mouvement inverse.

La composition des organes de gestion et autres organes de l'IGN reflète la structure fédérale de l'État. Depuis la modification, en 1983, de la loi du 8 juin 1976, les régions sont représentées au comité de gestion de l'Institut. Il en va de même au sein des comités, commissions ou groupes de travail créés à l'IGN.

Dans la mesure où l'on estimerait qu'il y aurait lieu de parfaire la coopération avec les régions, on peut considérer que la LSRI peut fournir les mécanismes et instruments juridiques permettant d'assurer telle collaboration entre l'État fédéral et les entités fédérées: accords de coopération, représentation des entités fédérées au sein des organes de gestion ou de décision, rôle du comité de concertation et des conférences interministérielles.

### *8.3. Point de vue de M. Coenraets (note du 12 novembre 1997)*

Il semble difficile, pour les raisons exposées par le ministère de la Défense, de procéder à une régionalisation de l'Institut géographique national, compte tenu de l'étroitesse du territoire et des missions spécialisées que cet organisme remplit pour compte de nombreuses personnes intéressées.

### *8.4. Discussion finale (24 mars 1999)*

Plusieurs membres souscrivent au point de vue du ministre de la Défense nationale.

Un membre déclare que s'il adhère à la conclusion du ministre, il estime néanmoins que les arguments de celui-ci sont mal choisis. C'est surtout dans un souci d'efficacité qu'il convient de conserver une seule institution.

Un autre membre partage ce point de vue, du moins dans la mesure où les régions peuvent recourir pleinement au service de l'Institut géographique national pour les matières qui relèvent de leurs compétences (voiries, voies navigables, aménagement du territoire).

L'intervenant précédent ajoute que les régions pourraient même contribuer au fonctionnement de l'Institut pour cette partie de ses activités.

Op Europees niveau streeft men steeds meer naar homogene geografische systemen: men gaat van een gedecentraliseerde aanpak steeds meer naar een geïntegreerde aanpak. Het ligt dan ook voor de hand dat men met de splitsing van het NGI en de overheveling ervan naar de gewesten een proces op gang brengt dat ingaat tegen alle ontwikkelingen binnen Europa.

De samenstelling van de beheersorganen en de andere organen van het NGI weerspiegelen de federale structuur van de Staat. Sedert de wijziging, in 1983, van de wet van 8 juni 1976, zijn de gewesten vertegenwoordigd in het comité van beheer van het NGI. Dezelfde regeling geldt voor de comités, commissies of werkgroepen die binnen het NGI worden opgericht.

Mocht men echter menen dat de samenwerking met de gewesten verbeterd dient te worden wat betreft de organisatie en de werking van het NGI, dan kan de BWHI de mechanismen en juridische instrumenten aanreiken voor een dergelijke samenwerking tussen de federale Staat en de deelgebieden: het sluiten van samenwerkingsakkoorden, de vertegenwoordiging van de deelgebieden in de beheers- of beslissingsorganen, de taak van het overlegcomité en van de interministeriële conferenties.

### *8.3. Standpunt van de heer Coenraets (nota van de 12 november 1997)*

Om de redenen die door het ministerie van Landsverdediging aangehaald worden, lijkt het moeilijk het Nationaal Geografisch Instituut aan de Gewesten over te dragen, rekening houdend met de beperkte oppervlakte van het grondgebied en met de gespecialiseerde taken die deze instelling vervult voor rekening van talrijke geïnteresseerde personen.

### *8.4. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Verschillende leden onderschrijven het standpunt van de minister van Landsverdediging.

Een lid onderschrijft weliswaar de conclusie van de minister, maar meent dat diens argumenten niet ter zake zijn. Het is vooral omwille van de efficiëntie dat één instelling moet behouden blijven.

Een ander lid is het eens met dit standpunt, tenminste voor zoverre de gewesten ten volle van de diensten van het Nationaal Geografisch Instituut gebruik kunnen maken voor wat hun bevoegdheden betreft (wegen, waterwegen, ruimtelijke ordening).

De vorige spreker voegt hieraan toe dat de gewesten mogelijk zelfs kunnen bijdragen in de werking van het Instituut voor dit deel van zijn werkzaamheden.

Un membre souligne que dans cette politique, il ne faut pas nécessairement considérer l'Institut comme une institution fédérale. Il s'agit d'une institution unique qui est au service des diverses autorités.

Un autre membre estime qu'une des raisons de maintenir cet institut au niveau fédéral a trait à la sécurité militaire du territoire et à la protection des données qui sont consignées sur les cartes à usage militaire.

Un membre estime que l'Institut peut vraiment devenir un organe cogéré en associant au conseil d'administration des représentants des régions.

#### 8.5. Conclusions de la commission

La commission s'accorde sur le maintien d'un Institut géographique national, à condition que les quatre régions y soient représentées et que les services de l'Institut soient à leurs dispositions.

### 9. L'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics.

#### **Article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980**

(Les régions sont compétentes pour:)

7<sup>o</sup> l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-national;

#### 9.1. Remarque de M. Coenraets

Les régions sont compétentes pour l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics.

L'État fédéral est compétent pour les aérodromes militaires et la sécurité du trafic aérien. Ce point peut poser un certain nombre de problèmes de coordination, notamment pour les aérodromes utilisés à la fois à des fins civiles et militaires (Liège-Bierset).

#### 9.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)

Avec la loi de réformes institutionnelles de 1988 s'est produite une véritable révolution dans la répartition des compétences. Avant la réforme, les compétences en matière de navigation aérienne étaient considérées comme un tout. S'y rattachaient le contrôle sur Sabena, l'attribution de droits de trafic, la réglementation et octroi de licences pour les pilotes

Een lid wijst erop dat het Instituut in die zin niet noodzakelijk als een federale instelling moet worden beschouwd. Het gaat om één instelling die ten dienste staat van de verschillende overheden.

Een ander lid meent dat één van de redenen om dit Instituut op federaal niveau te handhaven te maken heeft met de militaire veiligheid van het grondgebied en de bescherming van gegevens die op de kaarten voor militair gebruik zijn opgenomen.

Een lid meent dat het Instituut werkelijk gemeenschappelijk beheerd kan worden door vertegenwoordigers van de gewesten op te nemen in de raad van bestuur.

#### 8.5. Besluit van de commissie

De commissie is het erover eens dat er een Nationaal Geografisch Instituut moet blijven bestaan, op voorwaarde dat de vier gewesten erin vertegenwoordigd zijn en de diensten van het Instituut ter beschikking staan van de gewesten.

### 9. De uitrustingen uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden

#### **Artikel 6, § 1, X, 7<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

(De gewesten zijn bevoegd voor:)

7<sup>o</sup> de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden; met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;

#### 9.1. Opmerking van de heer Coenraets

De gewesten zijn bevoegd voor de uitrusting en uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden.

De federale Staat blijft evenwel bevoegd voor de militaire vliegvelden en de veiligheid van het luchtverkeer. Dit kan coördinatieproblemen met zich brengen, bij voorbeeld voor vliegvelden die zowel voor de burgerlijke luchtvaart als voor militaire doeleinden worden gebruikt (Liège-Bierset).

#### 9.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwezen (6 juli 1998)

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 1988 heeft een ware omwenteling teweeggebracht in de bevoegdheidsverdeling. Vóór de hervorming werden de bevoegdheden inzake luchtvaart als een geheel beschouwd. Tot deze bevoegdheden behoorden de controle op Sabena, de toekenning van verkeersrechten, de reglementering en het verlenen van

et les sociétés de navigation aérienne, l'élaboration de normes techniques en rapport avec l'exploitation des aéroports. De plus, un seul et même ministre, le ministre national des transports et des communications, était à la fois administrateur de la régie des voies aériennes et compétent pour l'aspect « exploitation » des aéroports, tant fédéral que régionaux.

Désormais, une distinction doit être faite entre la réglementation générale de l'aviation, en ce compris la réglementation générale visant les aéroports et leur exploitation, d'une part, et l'exploitation quotidienne de l'aéroport, d'autre part. Or, cette distinction fondamentale n'apparaît pas toujours très clairement dans les textes.

Au niveau fédéral, en particulier, il n'était, jusqu'à présent, pas toujours très clair de savoir si le ministre agissait en tant qu'exploitant de Zaventem ou en tant qu'autorité compétente pour la réglementation de l'aviation en général. La situation sera plus claire avec la loi sur les structures de gestion de l'aéroport, en voie d'exécution, qui va donner naissance à deux entités: BIAC va s'occuper de la gestion, de l'exploitation de l'aéroport fédéral et Belgo-Contrôle va s'occuper du contrôle aérien. BIAC travaillera naturellement dans le cadre de la réglementation édictée par le ministre fédéral, mais elle sera une autorité autonome pour l'exploitation quotidienne et pourra prendre ses propres initiatives. La situation sera semblable à celle des aéroports régionaux.

Il y a, pour l'aéroport de Liège-Bierset, trois partenaires: d'une part, au niveau fédéral, le ministre du transport et des communications et le ministre de la défense nationale, et, d'autre part, la région, responsable en matière d'exploitation. Des problèmes de coordination se sont toujours posés et ont toujours trouvé des solutions.

Dans le passé, la coordination entre les deux fonctions, militaire et civile, de l'aéroport faisait l'objet d'une convention entre le ministère de la défense nationale et le ministère des communications. Cette convention a été reconduite, sous forme trilatérale (ministère de la défense nationale, ministère des communications et ministère régional de l'équipement et des transports).

Les problèmes ne se sont pas aggravés; ils apparaissent cependant de façon plus évidente dans la mesure où la position des contrôleurs aériens et celle de l'exploitant se traduisaient autrefois par une position de compromis dans le chef du ministère des communications. Désormais, elles apparaissent de façon distincte dans le chef de deux partenaires différents. Mais de manière générale, les contacts se poursuivent, des réunions se tiennent régulièrement et la convention fournit un cadre adéquat à la concertation.

licenties voor de piloten en de luchtvaartmaatschappijen, het opstellen van technische normen in verband met de exploitatie van de luchthavens. Bovendien was een en dezelfde minister, de nationale minister van Vervoer en Verkeerswezen, bestuurder van de Regie der Luchtweegen en was hij ook belast met het aspect « exploitatie » van zowel de federale als de gewestelijke luchthavens.

Tegenwoordig moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de algemene reglementering van de luchtvaart, inclusief de algemene reglementering met betrekking tot de luchthavens en de exploitatie ervan, en anderzijds de dagelijkse exploitatie van de luchthaven. Dit uiterst belangrijke onderscheid is echter niet altijd zeer duidelijk in de teksten.

Vooraf op federaal vlak was het tot op heden niet altijd zeer duidelijk of de minister optrad als exploitant van Zaventem dan wel als bevoegde overheid voor de reglementering van de luchtvaart in het algemeen. De toestand zal duidelijker worden met de wet op de beheersstructuren van de luchthaven, die thans ten uitvoer wordt gebracht en die twee instellingen in het leven roept: BIAC (Brussels International Airport Company) zal zich toeleggen op het beheer en de exploitatie van de federale luchthaven terwijl Belgo-control zich zal bezighouden met de controle van het luchtverkeer. BIAC zal natuurlijk werken in het kader van de reglementering die door de federale minister uitgevaardigd wordt maar deze instelling zal autonoom zijn voor de dagelijkse exploitatie en zal eigen initiatieven kunnen nemen. De toestand zal vergelijkbaar zijn met die van de gewestelijke luchthavens.

Voor de luchthaven van Luik-Bierset zijn er drie partners: enerzijds op federaal vlak de minister van Vervoer en Verkeerswezen en de minister van Landsverdediging en anderzijds het gewest dat voor de exploitatie zorgt. Er hebben zich altijd coördinatieproblemen voorgedaan doch daarvoor is steeds een oplossing gevonden.

In het verleden bestond er voor de coördinatie tussen deze twee functies, de militaire en de civiele, een overeenkomst tussen de minister van Landsverdediging en de minister van Verkeerswezen. Deze overeenkomst is hernieuwd in een trilaterale vorm (de minister van Landsverdediging, de minister van Verkeerswezen en de gewestminister van Uitrusting en Vervoer).

De problemen zijn niet verergerd, ze springen echter meer in het oog omdat de positie van de verkeersleiders en die van de exploitant vroeger tot uiting kwamen in een compromispositie belichaamd door de minister van Verkeerswezen. Thans zijn deze posities gescheiden en zijn er twee verschillende partners. Maar de contacten blijven over het algemeen verder bestaan, er worden regelmatig vergaderingen belegd en de overeenkomst vormt een passend kader voor het overleg.

*9.3. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

Avec la régionalisation des compétences, la Région wallonne a «hérité» de quatre sites aéroportuaires : ceux de Liège-Bierset, de Charleroi-Gosselies, de Spa et de Saint-Hubert. Sur la base d'un décret du Conseil régional wallon, le gouvernement wallon a organisé l'exploitation de ces sites aéroportuaires selon deux modèles de gestion.

Les aérodromes de Spa et de Saint-Hubert sont gérés par l'administration wallonne. L'aérodrome de Spa est plus particulièrement consacré aux sports de loisirs et celui de Saint-Hubert à une école de vol à voile.

Pour les deux infrastructures les plus importantes, c'est-à-dire Liège et Charleroi, l'exploitation a été confiée, via une concession domaniale, à des sociétés de gestion : la SAB à Liège et BSCA à Charleroi. Les actes de concession sont similaires : dans les deux cas, ils couvrent la gestion du domaine, son exploitation commerciale, l'organisation du service Incendie et, bien entendu, l'entretien du domaine, des pistes, etc.

L'inspection aéroportuaire est, par contre, toujours exercée par la direction générale des Transports. Il s'agit du contrôle au sol de l'application correcte des normes aéronautiques ainsi que du contrôle de sûreté.

Les sites de Liège et Charleroi se caractérisent par un grand nombre d'opérateurs. À l'aéroport de Gosselies, la société de gestion et d'exploitation BSCA, assure la gestion du site; les services du MET contrôlent le respect de l'acte de concession et des normes aéronautiques; la gendarmerie est responsable de l'accès au territoire; en cas de vols commerciaux de frets de marchandises, les services de douane interviennent. Enfin, le décollage et l'atterrissage sont sous la responsabilité des services de Belgocontrol (hier, les services de la RVA).

À Liège s'ajoute la Défense nationale qui, elle-même, se présente sous trois aspects. Elle est propriétaire du site puisque Bierset est toujours un domaine militaire. Elle a sur place une compagnie de la Force terrestre aéroportée «hélicoptères». Enfin, le contrôle aérien est partagé entre les services de Belgocontrol, d'une part, et ceux de la force aérienne, d'autre part. La coordination avec la Défense nationale, spécifique à l'aéroport de Liège-Bierset, se fait au travers d'une convention signée avec la Défense nationale mais comprenant également une annexe engageant la RVA. C'est par le biais de cette convention que se discutent les problèmes. Ce n'est pas toujours facile.

M. Diez partage l'opinion de M. Kirsch sur plusieurs points : sur le terrain et au quotidien, des

*9.3. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

De regionalisering van een aantal bevoegdheden heeft het Waalse Gewest vier luchthavens opgeleverd : Luik-Bierset, Charleroi-Gosselies, Spa en Saint-Hubert. Op basis van een decreet van de Waalse gewestraad heeft de Waalse regering de uitbating van deze luchthavens op twee manieren geregeld.

De vliegvelden van Spa en Saint-Hubert worden beheerd door de Waalse overheidsdiensten. In Spa wordt er vooral aan recreatiesport gedaan, in Saint-Hubert is er een school voor zweefvliegers.

Voor de vliegvelden van Luik en Charleroi, die een uitgebreide infrastructuur hebben, is de uitbating in concessie gegeven aan twee beheermaatschappijen; in Luik is dat de SAB, in Charleroi de BSCA. De concessieovereenkomsten hebben in beide gevallen betrekking op het beheer en de commerciële uitbating, het organiseren van de brandweer en natuurlijk ook het onderhoud van het domein, de pistes, enz.

De luchthaveninspectie daarentegen ressorteert nog altijd onder het directoraat-generaal voor vervoer. Zij ziet aan de grond toe op de veiligheid en op de correcte toepassing van de luchtvaartnormen.

Het bijzondere aan Luik en Charleroi is dat er een groot aantal partners zijn. In de luchthaven van Gosselies staat de beheers- en werkmaatschappij BSCA in voor het beheer van de site, terwijl de diensten van de MET erop toezien dat de concessieovereenkomst en de luchtvaartnormen worden nageleefd. De rijkswacht is verantwoordelijk voor de toegang tot het terrein; bij commerciële vluchten voor vrachtvervoer spreekt ook de douane een woordje mee. Opstijgen en landen valt dan weer onder de verantwoordelijkheid van de diensten van Belgocontrol (vroeger de diensten van de Regie voor Luchtwezen).

In Luik komt daar nog het ministerie van Landsverdediging bij, dat eigenaar is van de site (Bierset is nog altijd een militair domein) en een luchtmobilele compagnie van de landmacht («helicopters») ter plaatse heeft. De luchtverkeersleiding wordt verdeeld tussen de diensten van Belgocontrol en de diensten van de landmacht. Voor al deze aangelegenheden is de coördinatie met landsverdediging, die typisch is voor de luchthaven van Luik-Bierset, geregeld in een overeenkomst die daarbij ook de Regie der Luchtwezen bij de zaak betreft. Alle problemen worden besproken in het kader van deze overeenkomst, en dat loopt niet altijd even vlot.

De heer Diez is het op vele punten eens met de heer Kirsch : op het terrein zijn er dagelijks coördinatie-

problèmes de coordination se posent, mais c'est toujours le cas quand les acteurs sont multiples. En pratique, les mécanismes mis en place fonctionnent relativement bien mais ils posent aux hommes du terrain un certain nombre de problèmes d'ordre juridique et, in fine, de responsabilité. (Voir point 10: la législation en matière de navigation aérienne).

*9.4. Audition de M. Cattrysse, chef de la section «Transport des personnes et aéroport», département environnement et infrastructure du ministère de la Communauté flamande (23 octobre 1998)*

M. Cattrysse partage en grande partie les considérations de M. Diez. La Communauté flamande a de bons rapports et des contacts réguliers avec la région wallonne. Il existait, déjà avant la régionalisation, une association de fait regroupant les aéroports régionaux belges (Association of Belgian Regional Airports). Ceux-ci se concertent au moins une fois par an sur les problèmes communautaires. La collaboration informelle entre les fonctionnaires des différents services, qu'ils soient demeurés fédéraux ou qu'ils soient régionalisés, est excellente.

Le secteur de la navigation aérienne a connu d'importantes réformes, dont la réforme des formes de gestion des aéroports régionaux. Ce modèle de gestion évoluera encore très fort à l'avenir. Dans tous les aéroports d'Europe, la modification des formes de gestion fait en permanence l'objet d'études et de réflexions politiques. Il y a tout un éventail de formes de gestion possibles qui s'orientent presque toutes vers une privatisation progressive.

Du côté flamand, les aéroports d'Anvers et d'Ostende sont gérés selon le modèle de services à gestion séparée au sein du ministère de la Communauté flamande. Le ministère octroie, pour l'ensemble des deux aéroports, une dotation de 100 millions destinée à couvrir les pertes d'exploitation et une dotation accessoire d'environ 300 millions pour les investissements.

Le personnel des aéroports appartient au ministère de la Communauté flamande. Les services «navigation aérienne» à gestion séparée peuvent faire appel à tous les services du ministère, tels que le service juridique, les services d'investissements, etc. Il y a également une collaboration avec l'administration de l'aéronautique et Belgo-contrôle.

*9.5. Note de M. Coomans, région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

Le gouvernement fédéral s'est vu attribuer les compétences spécifiques en ce qui concerne «l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National». Il a concédé ces compétences à la société d'intérêt public BIAC, dans le cadre d'un contrat de gestion.

problemen, maar dat is altijd zo als er veel partners zijn. De bestaande structuren functioneren dus wel vrij goed in de praktijk, maar leveren toch een aantal problemen op; niet alleen op juridisch vlak maar ook wat de verantwoordelijkheden betreft (zie punt 10: de wetgeving inzake de luchtvaart).

*9.4. Hoorzitting met de heer Cattrysse, hoofd van de sectie «Personenvervoer en luchthaven», departement leefmilieu en infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (23 oktober 1998)*

De heer Cattrysse gaat in grote lijnen akkoord met de uiteenzetting van de heer Diez. De Vlaamse Gemeenschap neemt geregeld contact op met het Waalse Gewest, en er heerst een goede verstandhouding. Vóór de regionalisering hadden de Belgische regionale luchthavens zich trouwens *de facto* reeds gegroepeerd in de Association of Belgian Regional Airports. Ze plegen minstens één keer per jaar overleg over communautaire problemen, en de informele samenwerking tussen de ambtenaren van de verschillende federale en gewestelijke diensten verloopt uitstekend.

De luchtvaartsector heeft grondige hervormingen ondergaan, onder meer wat het beheer van de regionale luchthavens betreft en die evolutie is nog niet voltooid. In alle luchthavens van Europa worden mogelijke hervormingen in het management uitgebreid bestudeerd, ook vanuit politieke hoek. Er is een hele waaier van mogelijkheden, maar ze gaan bijna allemaal dezelfde richting uit, die van een geleidelijke privatisering.

Aan Vlaamse kant is het beheer van de luchthavens van Antwerpen en Oostende ondergebracht in een aantal aparte diensten binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Voor de twee luchthavens samen keert het ministerie een dotatie van 100 miljoen uit die het exploitatieverlies moet dekken, en een bijkomende dotatie van ongeveer 300 miljoen voor investeringen.

Het personeel van de luchthavens hoort bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De aparte dienst «Luchtvaart» kan een beroep doen op alle diensten van het ministerie, zoals de juridische dienst, de dienst investeringen, enz. Er wordt ook samengewerkt met het bestuur der luchtvaart en Belgocontrol.

*9.5. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

De federale regering heeft specifieke bevoegdheden gekregen inzake «uitrusting en exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal». Zij heeft deze bevoegdheden op basis van een beheerscontract overgedragen aan een onderneming van openbaar nut, BIAC.

Le contenu de ce contrat de gestion ne fait aucune allusion à l'obligation de respect des compétences des régions en matière de protection de l'environnement. Il impose un dialogue, mais uniquement avec les communes, lesquelles ne sont pas compétentes en matière d'environnement. Il oblige BIAC à investir lourdement en vue d'un développement considérable de l'aéroport à l'horizon 2002. La nécessité de rentabiliser d'énormes investissements va, paradoxalement, servir de justification à un refus d'envisager quelque alternative que ce soit à long terme.

Dans le passé, la puissance publique fédérale a polarisé ses investissements en faveur du seul aéroport de Bruxelles-National. Elle y a investi des montants considérables, grâce auxquels cet aéroport est devenu un outil économique capital pour l'économie régionale flamande, ainsi que le consacre le «Structuurplan Vlaanderen».

Continuer à développer cet outil, et continuer à y investir lourdement pourrait cependant constituer une lourde erreur stratégique au niveau de l'économie fédérale.

Les exploitants préfèrent fermer les yeux sur l'évidence, et nient le fait que la localisation actuelle de l'aéroport lui enlève tout espoir de futur. Les exemples internationaux démontrent en effet que les problèmes d'environnement sonore condamnent à terme cette localisation. La durée du combat de retardement actuellement engagé par BIAC dépendra du poids politique et financier de ses dirigeants, et ce poids est considérable. Cependant, ce combat n'aura pas d'autre issue que celle (au mieux) du repli sur une position d'aéroport spécialisé, type Washington DC.

Mais tout ce temps aura été perdu pour la prise de décision quant à la décision de construire (ou de développer) l'aéroport de demain. Or, il faut compter au minimum 15 ans pour sélectionner, faire les études d'incidences, planifier, réviser les plans d'urbanisme (zones non aedificandi), et construire ce nouvel aéroport. Même si la décision de principe devait intervenir aujourd'hui, elle arriverait sans doute déjà trop tard pour préserver les intérêts de l'aviation civile en Belgique.

Aussi longtemps qu'aucune réflexion stratégique objective ne sera entreprise, aucune décision ne pourra être prise en matière de conception des nouvelles infrastructures qui seront de toute façon nécessaires vers 2015/2020. La mise en place de telles infrastructures étant déjà décidée dans les pays limitrophes, c'est donc l'avenir même de l'aviation civile en Belgique qui est directement menacé.

Cette politique de non-décision est la conséquence des lois de régionalisation. Les compétences en matière de gestion de l'aviation civile belge sont

In het beheerscontract wordt niet gerept over de verplichting om de bevoegdheden van de gewesten inzake milieubescherming te eerbiedigen. Het verplicht wel tot dialoog, maar alleen met de gemeenten, die geen milieubevoegdheden hebben. Het beheerscontract legt BIAC zware investeringen op voor de ontwikkeling van de luchthaven tegen 2002. Het feit dat deze enorme investeringen moeten opbrengen, wordt gebruikt als excuus voor de weigering om langetermijnalternatieven ook maar te overwegen.

In het verleden heeft de federale overheid uitsluitend geïnvesteerd in de luchthaven van Brussel-Nationaal. De enorme sommen die zij geïnvesteerd heeft, hebben van deze luchthaven een uiterst belangrijke economische troef gemaakt voor het Vlaamse Gewest, wat het «Structuurplan Vlaanderen» overigens bevestigt.

De verdere ontwikkeling van deze luchthaven op basis van zware investeringen zou evenwel een strategische vergissing kunnen blijken met betrekking tot de federale economie.

De exploitanten weigeren de waarheid onder ogen te zien, namelijk dat de huidige vestiging van de luchthaven alle toekomstdromen onmogelijk maakt. Internationale voorbeelden tonen aan dat de problemen inzake geluidsoverlast deze lokalisatie op de lange duur onhoudbaar maken. Het antwoord op de vraag hoelang BIAC zijn vertragingstrategie zal kunnen volhouden, hangt af van het politiek en financieel gewicht van de leidinggevende figuren, en dat is aanzienlijk. Toch kan deze strategie geen ander resultaat hebben (in het beste geval) dan dat Brussel-Nationaal een gespecialiseerde luchthaven wordt, zoals bijvoorbeeld Washington DC.

Ondertussen verliest men enorm veel tijd die gebruikt had kunnen worden om een beslissing te nemen over de bouw (of de ontwikkeling) van de luchthaven van de toekomst. Er zijn minstens 15 jaar nodig om een selectie te maken, effectenstudies uit te voeren, te plannen, gewestplannen te herzien (niet-bouwzones) en ten slotte de nieuwe luchthaven te bouwen. Zelfs als daarover vandaag nog een principiële beslissing wordt genomen, zou dat waarschijnlijk al te laat zijn om de belangen van de burgerlijke luchtvaart in België te vrijwaren.

Zolang niet objectief wordt nagedacht over de te volgen strategie, kunnen geen beslissingen worden genomen over het uitzicht van de nieuwe infrastructuur die hoe dan ook nodig zal zijn tegen 2015/2020. In de buurlanden is reeds over de nieuwe infrastructuur beslist, waardoor de toekomst van de burgerlijke luchtvaart in België rechtstreeks wordt bedreigd.

Dit volstrekt passieve beleid is een gevolg van de federalisering. De bevoegdheden inzake het beheer van de Belgische burgerlijke luchtvaart zijn versnip-

désormais éparpillées entre le fédéral et les régions. Ces dernières entités se comportent actuellement entre elles comme des rivales en la matière, alors que la véritable compétition va se jouer entre la Belgique, d'une part, et les Pays-Bas et la France, d'autre part. Ces deux derniers pays sont dotés d'administrations puissantes et compétentes, et d'un pouvoir politique central fort.

Il ne serait pas raisonnable d'attendre de BIAC une initiative en matière de stratégie aéroportuaire. La politique de ce groupe financier et du groupe d'entrepreneurs qui le soutient, est essentiellement orientée vers le court et le moyen terme. Les domaines qui retiennent sa sollicitude financière sont essentiellement ceux liés à l'ouverture de gros chantiers d'infrastructures pour Bruxelles-National, ainsi que ceux liés à la concession de tax-free shops et de parkings.

L'avenir à long terme de l'aviation civile en Belgique, et le sort urbanistique, social et économique des régions qui jouxtent ses installations, ne relèvent ni de son objet social (limité au seul Bruxelles-National), ni de son contrat de gestion.

#### **10. La législation en matière de navigation aérienne.**

##### **Articles 43 à 45 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne :**

###### CHAPITRE VI. Des aérodromes civils.

Art. 43. § 1<sup>er</sup>. Aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou de son délégué

En outre, l'avis du ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ou de son délégué est requis lorsque l'aérodrome envisagé a un caractère permanent.

S'il s'agit d'un aérodrome à l'usage d'hélicoptères, situé dans une ville ou une partie agglomérée de commune, l'autorisation est refusée s'il n'existe pas un itinéraire d'accès qui permette de faire un atterrissage sans danger pour les personnes et les biens à la surface. L'autorisation peut toutefois être accordée à défaut d'un tel itinéraire, lorsque l'aérodrome est uniquement créé pour répondre à des besoins humanitaires exceptionnels. Dans ce cas, l'utilisation en est limitée à des hélicoptères bimoteurs dont il aura approuvé le type.

§ 2. Le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou son délégué fixe, dans

perd tussen de federale en de gewestelijke overheden. De deelgebieden geven nu al blijk van onderlinge rivaliteit terwijl de eigenlijke strijd zich zal afspelen tussen België enerzijds en Nederland en Frankrijk anderzijds. Deze twee landen beschikken over machtige en competente overheidsdiensten en een sterke centrale politieke overheid.

Men kan niet van BIAC verwachten dat het initiatieven neemt inzake luchthavenstrategie. Het beleid van deze financiële groep en de ondernemers erachter is noodzakelijkerwijs gericht op de korte en de middellange termijn. De financiële belangen hebben voornamelijk betrekking op de grote infrastructuurwerken voor Brussel-Nationaal, en de concessie van tax-free shops en parkings.

De verre toekomst van de burgerlijke luchtvaart in België en het urbanistische, sociale en economische lot van de aanpalende regio's horen niet tot het vennootschappelijk doel (beperkt tot Brussel-Nationaal), noch tot het beheerscontract van BIAC.

#### **10. De wetgeving inzake luchtverkeer.**

##### **Artikelen 43 tot 45 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart :**

###### HOOFDSTUK VI. Burgerlijke luchtvaart-terreinen

Art. 43. § 1. Geen burgerlijk luchtvaartterrein mag worden aangelegd zonder machtiging van de minister die met het bestuur der Luchtvaart is belast of zijn gemachtigde.

Bovendien is het advies van de minister belast met de ruimtelijke ordening en de stedenbouw of van zijn gemachtigde vereist als het ontworpen luchtvaartterrein een bestendig karakter heeft.

Betreft het een luchtvaartterrein voor hefschroefvliegtuigen, gelegen in een stad of in een bebouwd gedeelte van een gemeente, dan wordt de machtiging geweigerd als er geen toegangsweg voorhanden is, die het landen mogelijk maakt zonder gevaar voor personen en goederen op de grond. Bij ontbreken van een dergelijke toegangsweg kan de machtiging echter worden verleend als het luchtvaartterrein alleen wordt aangelegd om te voorzien in uitzonderlijke behoeften van menslievende aard. In dat geval is het luchtvaartterrein slechts toegankelijk voor tweemotorige hefschroefvliegtuigen waarvan hij het type zal hebben goedgekeurd.

§ 2. De minister die met het bestuur der Luchtvaart is belast of zijn gemachtigde stelt,

chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes.

En exécution des dispositions internationales en matière de sûreté dans les aérodromes et leurs dépendances, le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou le directeur général de l'administration de l'Aéronautique fixe les prescriptions de sûreté en vigueur dans les aérodromes et leurs dépendances et les modalités de leur exécution. Le ministre susmentionné désigne les fonctionnaires de l'administration de l'Aéronautique qui veillent au respect de ces prescriptions. Ils ont accès aux lieux où ces prescriptions sont en vigueur.

§ 3. Hors le cas de force majeure, les commandants d'avions ne peuvent atterrir que sur les aérodromes régulièrement établis.

§ 4. Le ministre fixe les conditions auxquelles les commandants d'hélicoptères doivent se conformer pour pouvoir atterrir en dehors des aérodromes, sous réserve de l'obligation qui leur est imposée par l'article 71 de l'arrêté royal du 14 mai 1973 fixant les règles du trafic aérien.

Art. 44. Aucune modification ne peut être apportée à un aérodrome sans que le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou son délégué en ait été informé au préalable. Le ministre ou son délégué peut, à cette occasion, modifier les conditions d'utilisation de l'aérodrome.

En outre, le ministre ou son délégué peut modifier les conditions d'utilisation d'un aérodrome pour tenir compte des modifications apportées à son environnement.

Art. 45. Les aérodromes douaniers sont désignés de commun accord par le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique et le ministre des Finances.

Sur ces aérodromes, les services de la douane et les services chargés du contrôle des passeports, disposent gratuitement des locaux nécessaires, meublés, chauffés, éclairés et raccordés au réseau téléphonique.

L'entretien de ces locaux et la distribution d'eau sont assurés gratuitement.

L'aménagement de ces locaux est au préalable soumis à l'approbation, respectivement du ministre des Finances et du ministre de la Justice ou de leur délégué.

voor elk geval, de technische eisen vast inzake gebruik van de luchtvaartterreinen.

In uitvoering van de internationale bepalingen inzake de beveiliging van de luchthavens en hun aanhorigheden, stelt de minister belast met het bestuur der Luchtvaart of de directeur-generaal van het bestuur der Luchtvaart de beveiligingsvoorschriften vast geldend op de luchtvaartterreinen en hun aanhorigheden en hun uitvoeringsmodaliteiten. Voormelde minister wijst de ambtenaren van het bestuur der Luchtvaart aan die toezicht uitoefenen op de naleving van deze voorschriften. Zij hebben toegang tot de plaatsen waar deze voorschriften gelden.

§ 3. Buiten het geval van overmacht, is het aan de gezagvoerders van vliegtuigen niet toegelaten landingen uit te voeren buiten de regelmatig aangelegde luchtvaartterreinen.

§ 4. De minister stelt de eisen vast waaraan de gezagvoerders van hefschroefvliegtuigen moeten voldoen om buiten de luchtvaartterreinen te mogen landen, onder voorbehoud van de verplichting die hun is opgelegd bij artikel 71 van het koninklijk besluit van 14 mei 1973 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen.

Art. 44. Aan een luchtvaartterrein mag niets worden gewijzigd zonder dat de minister die met het bestuur der Luchtvaart is belast of zijn gemachtigde er vooraf in kennis van gesteld is. Bij die gelegenheid kan de minister of zijn gemachtigde de eisen inzake gebruik van een luchtvaartterrein wijzigen.

Bovendien kan de minister of zijn gemachtigde de eisen inzake het gebruik van een luchtvaartterrein wijzigen om rekening te houden met de aan de omgeving ervan aangebrachte wijzigingen.

Art. 45. De douane-luchtvaartterreinen worden in gemeen overleg aangewezen door de minister die met het bestuur der Luchtvaart is belast en de minister van Financiën.

Op deze luchtvaartterreinen beschikken de douanediens en de diensten belast met de passencontrole kosteloos over de nodige bemeubelde, verwarmde, verlichte en op het telefoonnet aangesloten lokalen.

Het onderhoud van deze lokalen en de waterbedeling worden kosteloos verzekerd.

De inrichting van deze lokalen wordt vooraf aan de goedkeuring respectievelijk van de minister van Financiën en van de minister van Justitie of hun gemachtigde onderworpen.



*10.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Ni la loi du 27 juin 1937 relative à la navigation aérienne, ni l'arrêté royal du 15 mars 1954 n'ont été adaptés en fonction des lois de réformes institutionnelles.

Les dispositions de ces textes relatives aux aéroports et aérodromes soulèvent dès lors des difficultés d'application dans la mesure où on est amené à s'interroger quant à savoir quelle est désormais l'autorité compétente pour les appliquer en ce qui concerne les aérodromes publics régionaux.

C'est en particulier le cas des articles 43 à 45 de l'arrêté royal précité du 15 mars 1954.

Ainsi, l'article 43, § 1<sup>er</sup> dudit arrêté royal prescrit qu'aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou de son délégué.

De même, le § 2 de l'article 43 prévoit que le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes.

Ainsi encore, selon l'article 44 du même arrêté, aucune modification ne peut être apportée à un aérodrome sans que le ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique ou son délégué en ait été informé au préalable. Le ministre ou son délégué peut, à cette occasion, modifier les conditions d'utilisation de l'aérodrome.

Le second alinéa de cet article 44 précise en outre que le ministre ou son délégué peut modifier les conditions d'utilisation d'un aérodrome pour tenir compte des modifications apportées à son environnement.

Les dispositions précitées ne distinguent pas selon qu'il s'agit d'aérodromes privés ou d'aérodromes publics.

La question se pose toutefois de savoir si, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989, comme elle le considère d'ailleurs, c'est toujours bien l'autorité fédérale qui est habilitée à appliquer les dispositions précitées sur les aéroports publics relevant des régions.

*10.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

L'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 a trait à l'établissement de nouveaux aéroports. La régionalisation de 1988 a transféré aux régions l'exploitation de quatre ou cinq aéroports déterminés, à savoir Ostende, Deurne, Bierset, Charleroi et Saint-Hubert.

*10.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Noch de wet van 27 juni 1937 betreffende de luchtvaart noch het koninklijk besluit van 15 maart 1954 zijn aangepast aan de wetten tot hervorming der instellingen.

De bepalingen van deze teksten betreffende de luchthavens en de luchtvaartterreinen leveren dan ook interpretatieproblemen op indien men zich de vraag stelt wie nu de bevoegde overheid is om deze bepalingen toe te passen op de gewestelijke openbare luchthavens.

Dat geldt in het bijzonder voor de artikelen 43 tot 45 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954.

Zo bepaalt artikel 43, §1, van het genoemde koninklijk besluit dat geen burgerlijk luchtvaartterrein mag worden aangelegd zonder machtiging van de minister die met het bestuur der Luchtvaart belast is of van zijn gemachtigde.

Ook bepaalt § 2 van artikel 43 dat de minister die met het bestuur der Luchtvaart belast is of zijn gemachtigde voor elk geval de technische eisen vaststelt inzake het gebruik van de luchtvaartterreinen.

Verder mag volgens artikel 44 van hetzelfde besluit niets worden gewijzigd aan een luchtvaartterrein zonder dat de minister die met het bestuur der Luchtvaart is belast of zijn gemachtigde, vooraf ervan in kennis is gesteld. Bij die gelegenheid kan de minister of zijn gemachtigde de eisen inzake gebruik van een luchtvaartterrein wijzigen.

Het tweede lid van dit artikel 44 schrijft daarnaast voor dat de minister of zijn gemachtigde de eisen inzake het gebruik van een luchtvaartterrein kan wijzigen om rekening te houden met de wijzigingen die aangebracht zijn in de omgeving van het terrein.

De voornoemde bepalingen maken geen onderscheid tussen particuliere of publieke luchtvaartterreinen.

De vraag rijst evenwel of het sinds 1 januari 1989 nog wel de federale overheid is die — zoals zij overigens zelf verklaart — gemachtigd is om de voornoemde bepalingen toe te passen op de openbare luchthavens die van de gewesten afhangen.

*10.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtweegen (6 juli 1998)*

Artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 heeft betrekking op de oprichting van nieuwe luchthavens. De regionalisering van 1988 heeft de exploitatie van vijf welbepaalde luchthavens, namelijk Oostende, Deurne, Bierset, Charleroi en Saint-

Si un nouvel aéroport est créé, soit à l'initiative de la région, soit sur initiative privée, l'article 43 sera tout simplement d'application. Il s'agit toutefois d'un cas très théorique, la faisabilité d'un tel projet s'avérant douteuse.

L'application de l'article 45, qui vise le respect des normes techniques (c'est à dire, en réalité, des normes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale) est moins théorique. Cet article 45 permettait au ministre national d'interférer dans l'exploitation en décidant, par exemple, de retirer une licence d'exploitation s'il estimait que telle modification apportée par l'exploitant à l'aérodrome n'était pas conforme aux normes de l'OACI. Ceci ne concernait évidemment que les exploitants privés, car, pour les autres, la modification aurait fait l'objet de discussions préalables entre différents services dépendant du ministre des transports et communications.

L'imposition de normes techniques, telles que les distances à respecter entre pistes et taxiways, pistes et obstacles, etc. est demeurée de la compétence fédérale. Les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 font référence aux normes de l'OACI dans les commentaires sur les compétences restées fédérales, moyennant concertation avec les régions. Par contre, le mode de contrôle du respect de ces normes est moins clair. Actuellement, si une région prenait une décision manifestement contraire aux normes fixées par le pouvoir fédéral, c'est tout le mécanisme du comité de concertation, recours devant le Conseil d'État, recours devant la Cour d'arbitrage, qui pourrait être utilisé par le ministre fédéral compétent.

Un trait caractéristique du système belge est l'absence, au sein de l'administration de l'Aéronautique, d'un service d'inspection aéronautique, comme aux Pays-Bas, par exemple. Là-bas, il existe au sein du «Rijksluchtdienst», un service spécifique d'inspection qui contrôle, par exemple, si la nomination d'un commandant de bord est bien conforme à la réglementation nationale existante. Ce service d'inspection n'a pas nécessairement de mandats judiciaires. C'est simplement le service qui vérifie si toutes les normes internationales et nationales pour l'exploitation de l'aéroport sont respectées. La Belgique, n'a jamais connu ça, parce qu'avant la réforme de 1988, les principaux aéroports du pays étaient entre les mains du même ministre, tant pour la réglementation que pour la gestion quotidienne. En tant qu'administrateur de la régie des voies aériennes, il était compétent pour procéder à la nomination et il n'allait évidemment pas créer un service pour contrôler si la nomination était réglementaire !

Hubert, bij de gewesten gelegd. Indien, ofwel op initiatief van het gewest, ofwel op particulier initiatief, een nieuwe luchthaven wordt opgericht, zal artikel 43 gewoon van toepassing zijn. Het gaat evenwel om een zeer theoretisch geval want de haalbaarheid van een dergelijk project is twijfelachtig.

De toepassing van artikel 45, dat betrekking heeft op de naleving van de technische normen (dat wil zeggen, de normen van de Organisatie voor de internationale burgerluchtvaart - ICAO), is minder theoretisch. Volgens dat artikel 45 kon de nationale minister ingrijpen in de exploitatie door bijvoorbeeld een exploitatievergunning in te trekken indien hij van mening was dat een bepaalde wijziging, door de luchthavenexploitant aangebracht in de luchthaven, niet overeenstemde met de normen van de ICAO. Dit had natuurlijk alleen maar betrekking op de privé-exploitanten want voor de anderen zouden over de wijziging voorafgaande besprekingen plaatsgevonden hebben tussen de verschillende diensten die van de minister van Vervoer en Verkeerswezen afhangen.

Het opleggen van technische normen, als de na te komen afstanden tussen de landingsbanen en de taxi-banen, landingsbanen en obstakels, enz., blijft tot de federale bevoegdheid behoren. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 verwijst naar de ICAO-normen voor de bevoegdheden die, in onderling overleg met de gewesten, federaal gebleven zijn. De wijze waarop deze normen gecontroleerd worden, is echter minder duidelijk. Thans zou de bevoegde federale minister zijn toevlucht kunnen nemen tot het mechanisme van het Overlegcomité, zou hij in beroep kunnen gaan bij de Raad van State, bij het Arbitragehof, indien een gewest een beslissing zou nemen die kennelijk ingaat tegen de door de federale overheid vastgestelde normen.

Kenmerkend voor het Belgische systeem is dat er binnen het bestuur van de Luchtvaart geen dienst voor inspectie van de Luchtvaart bestaat, zoals bijvoorbeeld in Nederland. Daar bestaat binnen de Rijksluchtdienst een specifieke inspectiedienst die bijvoorbeeld nagaat of de aanstelling van een boordcommandant wel in overeenstemming is met de bestaande nationale regelgeving. Deze inspectiedienst beschikt niet noodzakelijk over gerechtelijke mandaten. De dienst gaat gewoon na of alle internationale en nationale normen voor de exploitatie van de luchthaven nageleefd worden. In België hebben we dat nooit gekend omdat de voornaamste luchthavens in ons land vóór de hervorming van 1988 in handen waren van dezelfde minister, zowel voor de reglementering als voor het dagelijks bestuur. Als bestuurder van de Regie der Luchtwegen was hij bevoegd om de benoeming te verrichten en hij zou natuurlijk geen dienst oprichten om na te gaan of de benoeming volgens de regels was geschied.

L'organisation d'un tel service de contrôle n'est pas forcément nécessaire. Premièrement, la responsabilité du respect des normes incombe à l'exploitant qui sait qu'il existe des normes internationales et nationales et qu'il doit s'y conformer. Ensuite, il existe les possibilités de contrôle — comité de concertation, Conseil d'État, Cour d'arbitrage — citées plus haut.

Les seuls inconvénients résident dans le caractère dispersé de ces moyens d'action et l'absence d'organisation claire au niveau de l'administration de l'Aéronautique, qui ne connaît pas de service s'occupant spécifiquement de ce contrôle du respect des normes nationales. Il serait donc peut-être intéressant de prévoir des dispositions explicites donnant à l'administration fédérale des moyens d'action spécifiques pour faire respecter ces normes.

*10.3. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

Les quatre aéroports et la compétence de les exploiter ont été transférés aux régions. Les régions ont reçu un héritage et ont présumé que le matériel était en bon état de marche. Mais aujourd'hui encore, les aéroports et aérodromes publics wallons fonctionnent sans permis d'exploiter. Une demande formelle d'agrément n'a pas été introduite auprès de l'administration de l'Aéronautique puisqu'il s'agit toujours d'aéroports publics qui, à ce jour, ne peuvent pas être assimilés à des aérodromes privés. Il y a là une insécurité juridique à lever.

Les questions que se pose l'administration wallonne se situent sur le plan des responsabilités. Si un accident grave s'était produit depuis la régionalisation, certaines incertitudes en termes de répartition de compétences auraient probablement mené à un dossier juridique complexe.

Les régions se sont dotées de services et d'administrations. C'est grâce à la bonne volonté des fonctionnaires qui travaillent de part et d'autre — fédéral et régional — que tout se déroule normalement, mais il manque un accord de coopération entre les administrations elles-mêmes, afin de redéfinir clairement les relations entre l'administration de l'Aéronautique et l'administration responsable des différentes régions.

La Région wallonne demande un toilettage des textes. Ceux-ci doivent être relus à la lumière de la réforme institutionnelle, d'une part, de l'accord *Octopus*, d'autre part, ainsi que des décisions relatives à la restructuration de la RVA. Le but est d'arriver à ce que les responsabilités des fonctionnaires régionaux soient clairement définies en fonction de ce que le législateur a décidé.

Het is niet absoluut noodzakelijk een dergelijke controledienst op te richten. Op de eerste plaats omdat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de normen bij de exploitant ligt want hij weet dat er internationale en nationale normen bestaan die hij moet naleven. Vervolgens bestaan er verschillende controlemogelijkheden — zoals boven vermeld: het Overlegcomité, de Raad van State, het Arbitragehof.

De enige nadelen zijn de versnippering van deze actiemiddelen en het gebrek aan duidelijke organisatie op het vlak van het bestuur van de Luchtvaart, dat niet over een dienst beschikt om specifiek de naleving van de nationale normen te controleren. Het zou misschien interessant zijn expliciete regels uit te vaardigen om de federale overheid specifieke actiemiddelen te verschaffen met het oog op de naleving van deze normen.

*10.3. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

Toen de gewesten de vier luchthavens alsook de bevoegdheid om ze uit te baten toegewezen kregen, dachten ze dat alles er behoorlijk aan toeging. Vandaag de dag draaien de Waalse openbare luchthavens en vliegvelden echter nog steeds zonder exploitatievergunning. Er is ook geen formele aanvraag ingediend bij het bestuur der Luchtvaart. Het gaat immers nog altijd om openbare luchthavens die niet gelijkgesteld kunnen worden met privé-vliegvelden. De rechtsonzekerheid die hier is ontstaan, moet worden weggewerkt.

De Waalse overheidsdiensten vragen zich ook af hoe de verantwoordelijkheden nu liggen. De regionalisering heeft niet bepaald geleid tot een duidelijke verdeling van de bevoegdheden en een ernstig ongeval zou dan ook wel eens een complex juridisch dossier kunnen opleveren.

De gewesten hebben de nodige diensten in het leven geroepen en dankzij de goede wil van de federale en gewestelijke ambtenaren verloopt alles normaal. Toch moet er dringend werk worden gemaakt van een samenwerkingsakkoord tussen de diensten onderling, waarin de verhoudingen tussen het bestuur der Luchtvaart en de verantwoordelijke dienst in de verschillende gewesten duidelijk worden vastgelegd.

Het Waalse Gewest vraagt dat de teksten zouden worden herwerkt en dat men daarbij rekening houdt met de hervorming van de instellingen, het *Octopus*-akkoord en de beslissingen betreffende de herstructurering van de Regie der Luchtwegen. De verantwoordelijkheden van de gewestelijke ambtenaren moeten duidelijk worden omschreven in functie van de nieuwe wetgeving.

Aussi longtemps que les compétences respectives n'auront pas été correctement redéfinies dans les textes de base, les régions pourraient difficilement s'asseoir à la table de négociation pour conclure un accord de coopération. Cela ne reviendrait qu'à organiser la coopération dans un système juridique instable.

#### 10.4. *Observation d'un membre*

Un membre constate que, d'après M. Diez, c'est la loi qui doit d'abord être modifiée; c'est seulement après cela que l'accord de coopération pourra bien fonctionner. Dans ces conditions, si une lacune relève de la compétence des autorités régionales, cette lacune doit être comblée sur le plan régional.

*10.5. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

Il est tout à fait clair que les lacunes ne peuvent être comblées par les régions. La définition des normes aéronautiques, l'élaboration des arrêtés d'application ressortissent à la compétence fédérale.

M. Diez illustre ce problème d'insécurité juridique par un exemple: pour se conformer aux règlements de l'OACI, la Région wallonne a été contrainte de mettre en place un nouveau système de sécurité dans ses aéroports. La compétence d'adopter cette réglementation est incertaine, mais vu l'obligation internationale, le gouvernement wallon adopte un arrêté imposant les prescriptions techniques requises. Le système de sécurité est semblable à celui de l'aéroport de Bruxelles-national.

Or, l'administration de l'Aéronautique a aussitôt introduit un recours au Conseil d'État contre cet arrêté. C'est là une perte de temps et d'énergie due au flou juridique des compétences.

*10.6. Audition de M. Cattrysse, chef de la section «Transport des personnes et aéroport», département environnement et infrastructure du ministère de la Communauté flamande (23 octobre 1998)*

M. Cattrysse considère l'administration de l'Aéronautique non seulement comme un organe chargé de légiférer et d'exercer le contrôle, mais aussi comme un organe consultatif. Sur ce plan, l'administration de l'Aéronautique a un apport très positif, elle dispose d'un important «*know how*», dont la région en tant qu'exploitant de l'aéroport, peut faire usage. En ce sens, ils sont complémentaires.

Zolang de respectieve bevoegdheden niet correct zijn vastgelegd in de basisteksten, kunnen de gewesten moeilijk aan de onderhandelingsstafel plaatsnemen; een samenwerkingsakkoord dat in die omstandigheden wordt afgesloten, zou elke juridische grond missen.

#### 10.4. *Opmerking van een lid*

Een lid stelt vast dat de wet, volgens de heer Diez, eerst moet worden gewijzigd; pas dan kan het samenwerkingsakkoord goed functioneren. Als er een leemte is in de regionale bevoegdheden, dan moet die leemte regionaal worden ingevuld.

*10.5. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

Volgens de heer Diez kunnen gewesten de lacunes niet in hun eentje opvullen, aangezien de normen inzake luchtverkeer en het uitwerken van de uitvoeringsbesluiten tot de federale bevoegdheid horen.

De heer Diez geeft een voorbeeld van de rechtsonzekerheid waarover hij het reeds had. Om de regelgeving van de ICAO na te leven zag het Waalse Gewest zich verplicht een nieuw veiligheidssysteem in de voeren in de luchthavens. Het is onduidelijk wie bevoegd is om deze regelgeving aan te nemen, maar omdat er nu eenmaal een internationale verplichting bestaat, heeft de Waalse regering een besluit aangenomen dat de vereiste technische regels oplegt. Het ingevoerde veiligheidssysteem is vergelijkbaar met dat van de luchthaven van Brussel-Nationaal.

Het bestuur der Luchtvaart heeft echter onmiddellijk beroep aangetekend tegen dit besluit bij de Raad van State. Er wordt hier veel tijd en energie verspild louter en alleen omdat de verdeling van de bevoegdheden juridisch gezien nog altijd niet is uitgeklaard.

*10.6. Hoorzitting met de heer Cattrysse, hoofd van de sectie «Personenvervoer en luchthaven», departement leefmilieu en infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (23 oktober 1998)*

De heer Cattrysse beschouwt het bestuur der luchtvaart niet alleen als een orgaan dat bevoegd is voor regelgeving en controle, maar ook als een adviesorgaan. Op dat vlak levert het bestuur der Luchtvaart een bijzonder positieve bijdrage; het bestuur beschikt immers over heel wat «*knowhow*», en het gewest kan daar als luchthavenexploitant zijn voordeel mee doen. In die zin vullen het gewest en het bestuur der

Néanmoins, M. Cattrysse, comme M. Diez, pense que certains éléments de délimitation des compétences doivent être mieux réglés. Cela avait été commencé en 1993, puis abandonné. Les temps sont mûrs aujourd'hui pour rouvrir certains dossiers. Ces problèmes devraient être traités dans le cadre du groupe de travail de la Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure.

*10.7. Note de M. Coomans, Région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

Une réflexion stratégique devrait conduire à la définition de normes de produit réactualisant celles reprises dans l'annexe 16 de la Convention de Chicago. Cette redéfinition est rendue indispensable et même urgente, en fonction de l'évolution présente et future des caractéristiques techniques (vol et navigation) et acoustiques des avions commerciaux. Ces normes datent en effet des débuts de l'aviation civile d'après guerre

## **11. La police aéronautique**

*11.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Depuis 1992, année du transfert du personnel de la Régie des Voies aériennes aux services du gouvernement, ce sont des agents du ministère de l'Équipement et des Transports qui assurent l'inspection aéroportuaire sur les divers sites gérés par la Région wallonne. Ces tâches d'inspection impliquent à certains moments l'exercice de missions de police tant administrative que judiciaire.

C'est notamment le cas des mesures relatives au contrôle de sûreté des personnes et de leurs biens (bagages et véhicules), notamment quant à la fouille et à l'arrestation administrative ou judiciaire.

Dans l'état actuel des textes légaux, on peut se demander si l'exercice de ces mesures sur les personnes ou leurs biens par des agents relevant de l'autorité régionale n'est pas dépourvu de base légale.

Cette interrogation résulte des considérations suivantes.

Selon l'article 6, §4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics est clairement de la compétence de l'autorité fédérale.

Il s'agit donc incontestablement d'une compétence de caractère normatif.

Luchtvaart elkaar aan. Toch meent de heer Cattrysse, net als de heer Diez, dat de bevoegdheden op sommige punten beter moeten worden afgebakend. Dit werk was in 1993 opgestart, maar is daarna blijven liggen. Intussen is de tijd rijp om sommige dossiers opnieuw te openen in de werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor Verkeer en Infrastructuur.

*10.7. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

De productnormen uit bijlage 16 van het Verdrag van Chicago moeten op een strategische manier opnieuw gedefinieerd worden. Dat is dringend nodig vanwege de huidige en toekomstige ontwikkeling van de technische kenmerken (vlucht en navigatie) en geluidskenmerken van de commerciële vliegtuigen. De productnormen dateren immers uit de beginperiode van de naoorlogse burgerlijke luchtvaart.

## **11. De luchtvaartpolitie**

*11.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Sinds 1992, het jaar waarin het personeel van de Regie voor Luchtwegen overgedragen werd aan de diensten van de regering, wordt de luchthaveninspectie op de verschillende terreinen die door het Waalse Gewest beheerd worden, uitgeoefend door ambtenaren van het Waalse ministerie van Uitrusting en Vervoer. Deze inspectietaken omvatten op bepaalde ogenblikken de uitoefening van taken van zowel bestuurlijke als gerechtelijke politie.

Het gaat met name om maatregelen met betrekking tot de controle van de veiligheid van personen en hun goederen (bagage en voertuigen), onder meer fouilleringen en bestuurlijke of gerechtelijke aanhoudingen.

In de huidige stand van de wetgeving kan men zich afvragen of de ambtenaren die tot de gewestelijke overheid behoren, de wettelijke basis niet ontberen om deze maatregelen uit te oefenen op personen of op hun goederen.

Deze vraag spruit voort uit de volgende beschouwingen.

Volgens artikel 6, §4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Het betreft hier ontegenzeggelijk een normatieve bevoegdheid.

La loi spéciale est toutefois muette en ce qui concerne l'autorité compétente quant à l'application des règles de sécurité et à l'exercice du pouvoir de police sur les aéroports régionaux.

On peut le comprendre, dans la mesure où l'exercice de ces compétences est étroitement lié à la gestion proprement dite des aéroports, laquelle relève en l'occurrence des seules régions.

Tel semble bien avoir été le point de vue du législateur fédéral depuis la régionalisation du secteur, puisqu'à l'occasion des modifications apportées postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1989 à la loi du 27 juin 1937 relative à la navigation aérienne, spécialement pour en compléter le texte et étendre aux agents de la SNVA les pouvoirs de police aéroportuaire définis par cette loi. Rien n'a toutefois été prévu par le législateur fédéral concernant les pouvoirs de police des fonctionnaires régionaux.

Au contraire, les articles 39, § 2 et 40<sup>ter</sup> nouveaux introduits dans la loi du 27 juin 1937 par la loi du 21 mars 1991 précisent bien que les compétences des inspecteurs de police aéronautique de la SNVA (art. 39, §2) et les compétences des agents de la police aéronautique (article 40<sup>ter</sup>) sont limitées à l'aéroport de Bruxelles-National et ses dépendances.

Quant à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, elle est tout aussi silencieuse sur le sujet, sinon pour indiquer que la police aéronautique est un service de police spéciale auquel ladite loi s'applique.

Il existe donc un vide juridique en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de police sur les aéroports et aérodromes régionaux, plus spécialement en ce qui concerne le contrôle de sûreté des personnes.

Dès lors, les agents du MET qui procéderaient sur les sites aéroportuaires au contrôle de sûreté des personnes en recourant à des fouilles ou à des arrestations administratives ou judiciaires, risqueraient donc de se trouver à un moment ou à un autre en position délicate. Il en est de même de leurs supérieurs hiérarchiques qui ordonneraient ou laisseraient pratiquer de telles opérations.

#### *11.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

Les questions relatives à la police aéronautique s'intègrent dans la discussion plus vaste de la réforme des polices. Dans l'optique actuelle du gouvernement, trois aspects doivent rester de la responsabilité de l'exploitant, à savoir

— le contrôle de l'accès aux zones «air side» de l'aéroport;

De bijzondere wet vermeldt echter niets over de bevoegde overheid inzake de toepassing van de veiligheidsregels en inzake de uitoefening van de politiebevoegdheid op de regionale luchthavens.

Dat is begrijpelijk aangezien de uitoefening van deze bevoegdheden nauw samenhangt met het eigenlijke beheer van de luchthavens, dat in dit geval uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Dat is blijkbaar het standpunt van de federale wetgever geweest sinds de regionalisering van de sector. Bij de wijzigingen die de federale wetgever na 1 januari 1989 aangebracht heeft in de wet van 27 juni 1939 betreffende de luchtvaart, in het bijzonder om de tekst aan te vullen en om de luchtvaartpolitiebevoegdheden die in deze wet bepaald worden, uit te breiden tot de ambtenaren van de Nationale Maatschappij der luchtwegen, heeft hij immers geen voorschriften uitgevaardigd in verband met de politiebevoegdheden van de gewestelijke ambtenaren.

De nieuwe artikelen 39, §2, en 40<sup>ter</sup>, ingevoegd in de wet van 27 juni 1937 bij de wet van 21 maart 1991, bepalen integendeel wel dat de bevoegdheden van de inspecteurs van de luchtvaartpolitie (art. 40<sup>ter</sup>) van de Nationale Maatschappij der luchtwegen (art. 39, §2) en de bevoegdheden van de agenten van de luchtvaartpolitie beperkt zijn tot de luchthaven Brussel-Nationaal en haar aanhorigheden.

De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt spreekt evenmin over het onderwerp, tenzij om te vermelden dat de luchtvaartpolitie een bijzondere politiedienst is waarop de wet van toepassing is.

Er bestaat dus een leemte in het recht wat betreft de uitoefening van de politiebevoegdheden op de gewestelijke luchthavens en luchtvaartterreinen, meer bepaald wat de veiligheidscontrole van de personen betreft.

Ambtenaren van het ministerie van Uitrusting en Vervoer die op de luchthaventerreinen veiligheidscontroles zouden uitvoeren door middel van fouilleringen en bestuurlijke of gerechtelijke aanhoudingen, zouden dus op een bepaald ogenblik in een delicate positie terecht kunnen komen. Hetzelfde geldt voor hun hiërarchische meerdere die dergelijke handelingen zou bevelen of laten verrichten.

#### *11.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwegen (6 juli 1998)*

De vragen met betrekking tot de luchtvaartpolitie passen in de ruimere discussie over de hervorming van de politiediensten. In de huidige optiek van de regering moeten drie aspecten tot de verantwoordelijkheid van de exploitant blijven behoren, namelijk:

— de controle van de toegang tot de «air side» zones van de luchthaven;

- la fouille des passagers et des bagages;
- certains actes d'inspection «air side» (ex: contrôle du respect du règlement de circulation des véhicules sur le tarmac).

Les deux premières missions ont des répercussions importantes sur le «day to day management», le flux des passagers, les investissements à faire. Ainsi, le choix entre un contrôle centralisé des passagers, ou décentralisé par «gates» a des conséquences sur les investissements; de même, la décision du nombre de «gates» ouvert à telle heure est un aspect intrinsèque de la qualité du service offert. Il est donc logique de laisser ces tâches à la responsabilité de l'exploitant.

La dernière tâche vise des interventions purement techniques, propres au secteur de l'aéronautique, tout comme il y a des services d'inspection spécialisés dans tous les départements: sécurité sociale, médecine vétérinaire, etc. Ce sont des tâches tellement spécialisées qu'il serait difficile de les confier à un service de police générale.

Se pose néanmoins la question de l'opportunité de mêler les compétences relatives à l'organisation quotidienne du service de sécurité avec les aspects de rédaction de procès-verbaux et, éventuellement, le fait de donner des instructions à ces agents. Ne conviendrait-il pas de modifier les mandats dont disposent les agents de l'exploitant pour accomplir ces tâches? Un projet de loi devrait bientôt modifier la loi du 27 juin 1937 relative à la navigation aérienne: désormais, les gens qui travaillent dans l'aéroport auront un mandat d'inspection limité, qui sera très spécialisé. De plus, ces agents fonctionneront sous le contrôle du directeur général de l'administration de l'aéronautique. De la sorte, la responsabilité de l'exploitant de l'aéroport sera bien définie, de même que sera garantie l'indépendance de l'autorité de supervision par rapport aux gens travaillant dans l'aéroport. Ce sera une amélioration par rapport à la situation actuelle où l'administrateur de la Régie des voies aériennes est à la fois responsable de l'exploitation de Zaventem et peut décider de la transmission au Parquet d'un procès-verbal. Il est beaucoup plus sain que la compétence de donner des instructions à ces agents disposant d'un mandat limité ressortisse à une personne indépendante. Cela vaudra aussi pour les agents des aéroports régionaux: ils dépendront sur le plan fonctionnel du directeur général de l'administration de l'aéronautique.

Actuellement, l'exploitation de l'aéroport est confiée, soit au ministre fédéral (Zaventem), soit aux régions (aéroports régionaux). Ils peuvent, soit en application de la loi du 21 mars 1991, soit par des

- het fouilleren van de passagiers en de bagage;
- een aantal «air side» inspectiehandelingen (bijvoorbeeld de controle op het verkeersreglement van de voertuigen op de platforms).

De eerste twee taken hebben een aanzienlijke invloed op het «day to day management», de passagiersstroom, de te verrichten investeringen. Zo heeft de keuze tussen een gecentraliseerde controle van de passagiers of een gedecentraliseerde controle per «gate» invloed op de investeringen; ook maakt de beslissing om een aantal «gates» op bepaalde uren te openen intrinsiek deel uit van de kwaliteit van de aangeboden dienst. Het is dus logisch dat men deze taken overlaat aan de verantwoordelijkheid van de exploitant.

De laatste taak heeft betrekking op louter technische ingrepen die eigen zijn aan de luchtvaartsector, zoals er gespecialiseerde inspectiediensten bestaan in alle departementen: sociale zekerheid, diergeneeskunde, enz. Het zijn zodanig gespecialiseerde taken dat het moeilijk zou zijn een algemene politiedienst hiermee te belasten.

Niettemin rijst de vraag of het opportuun is de bevoegdheden betreffende de dagelijkse organisatie van de veiligheidsdienst te vermengen met alles wat verband houdt met het opstellen van processen-verbaal en eventueel het geven van instructies aan deze personeelsleden. Zou het niet nodig zijn wijzigingen aan te brengen in de mandaten waarover het personeel van de exploitant beschikt om deze taken te vervullen? Een wetsontwerp zal binnenkort de wet van 27 juni 1937 betreffende de regeling der luchtvaart wijzigen: voortaan zullen de personen die in de luchthaven werken, een beperkt inspectie mandaat krijgen dat sterk gespecialiseerd is. Bovendien zullen deze personen werken onder het toezicht van de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart. Op deze manier zal de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant duidelijk afgelijnd zijn en zal de onafhankelijkheid van de toezichthoudende overheid ten opzichte van de personen die in de luchthaven werken, gewaarborgd zijn. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin de bestuurder van de Regie der Luchtwegen terzelfdertijd belast is met de exploitatie van Zaventem en kan beslissen een proces-verbaal over te zenden aan het parket. Het is veel gezonder dat de bevoegdheid om instructies te geven aan de personeelsleden die over een beperkt mandaat beschikken, aan een onafhankelijke persoon toekomt. Dat geldt eveneens voor het personeel van de gewestelijke luchthavens: zij zullen in functioneel opzicht afhangen van de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart.

Op dit ogenblik zijn ofwel de federale minister (Zaventem) ofwel de gewesten (gewestelijke luchthavens) belast met de exploitatie van de luchthaven. Zij kunnen, hetzij met toepassing van de wet van

accords spécifiques en ce qui concerne les régions, confier la gestion journalière ou certains aspects de celle-ci à des tiers (ex : la SAB à Liège). Il est nécessaire que celui qui est quotidiennement responsable de l'exploitation dispose d'une certaine compétence réglementaire (voir les trois tâches citées plus haut), couplée à certaines compétences de sanction, car il s'agit quand même toujours d'une infrastructure publique. L'exploitant doit-il pour autant assumer ces tâches au moyen de son propre personnel? La fouille des passagers est confiée à une société via un contrat de services, mais ces tâches s'accomplissent sous la responsabilité des agents de police aéronautique, demain agents de l'inspection aéroportuaire avec mandat limité. Ces derniers prennent la responsabilité de dresser procès-verbal, voire de prendre d'autres mesures telles que l'arrestation, ce qui sera probablement demain une compétence de la gendarmerie.

### 11.3. Question d'un membre

En cas de privatisation d'un aéroport, les compétences d'inspection pourraient-elles être confiées au personnel privé de l'exploitant?

### 11.4. Réponse de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)

À Bierset, les gens qui ont un mandat d'inspection aéronautique sont des agents statutaires régionaux dépendant du MET. Mais il se pourrait que la SAB se voie un jour confier aussi les tâches « air side ». Se pose alors la question de savoir si un mandat spécialisé, exercé sous le contrôle du directeur général de l'aéronautique, pourrait être confié à un travailleur contractuel de cette société. Le projet d'arrêté royal constituant BIAC prévoit qu'au cours de la phase de démarrage de BIAC, un mandat provisoire est donné à certaines personnes de la Régie des Voies aériennes qui sont transférées à BIAC, en attendant que tout soit réglé dans le cadre de l'intégration des polices. On a fait alors la remarque que cette mission pouvait seulement être confiée à des fonctionnaires statutaires. La question pourrait être posée à l'avenir aussi pour les aéroports régionaux.

Autre mission de police, la régulation du trafic sur les voies d'accès à l'aéroport sera considérée comme une tâche de police générale et confiée à la gendarmerie.

21 maart 1991 hetzij door middel van specifieke overeenkomsten wat betreft de gewesten, het dagelijks bestuur of een aantal aspecten hiervan opdragen aan derden (bijvoorbeeld de SAB te Luik). Degene die belast is met de dagelijkse exploitatie, beschikt over een bepaalde reglementaire bevoegdheid (zie de drie bovengenoemde taken) gekoppeld aan een aantal sanctiebevoegdheden, want het gaat uiteindelijk nog altijd om een openbare infrastructuur. Moet de exploitant deze taken daarom vervullen met zijn eigen personeel? Het fouilleren van de passagiers wordt opgedragen aan een maatschappij door middel van een dienstencontract maar deze taken worden verricht onder de verantwoordelijkheid van de agenten van de luchtvaartpolitie, die morgen agenten van de luchthaveninspectie zullen zijn met een beperkt mandaat. Deze laatsten dragen de verantwoordelijkheid voor het opmaken van processen-verbaal en nemen zelfs andere maatregelen als aanhoudingen, hetgeen morgen waarschijnlijk een bevoegdheid van de rijkswacht zal zijn.

### 11.3. Vraag van een lid

Kunnen de inspectiebevoegdheden opgedragen worden aan het privé-personeel van de exploitant wanneer een luchthaven geprivatiseerd wordt?

### 11.4. Antwoord van de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwegen (6 juli 1998)

In Bierset zijn de personen die over een mandaat van luchthaveninspectie beschikken, gewestelijke statutaire ambtenaren die van het ministerie van Uitrustingen en Vervoer afhangen. Maar het zou kunnen dat de SAB op een dag eveneens belast wordt met de « air side » taken. Dan rijst de vraag of een contractuele werknemer van deze maatschappij belast kan worden met een gespecialiseerd mandaat, dat uitgeoefend wordt onder het toezicht van de directeur-generaal van het bestuur van de Luchtvaart. Het ontwerp van koninklijk besluit tot oprichting van BIAC bepaalt dat tijdens de inlooperperiode een voorlopig mandaat gegeven wordt aan een aantal personen van de Regie der Luchtwegen die naar BIAC overgeheveld worden, in afwachting dat alles geregeld wordt in het kader van de integratie van de politiediensten. De opmerking is gemaakt dat deze taak enkel opgedragen kan worden aan statutaire ambtenaren. Maar in de toekomst zou de vraag kunnen rijzen zowel voor de gewestelijke luchthavens als voor de federale luchthaven.

Een andere politietaak, het regelen van het verkeer op de toegangswegen naar de luchthaven, wordt beschouwd als een taak van algemene politie en is opgedragen aan de rijkswacht.



*11.5. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

La compétence fédérale d'élaborer les normes est tout à fait reconnue. Il subsiste toutefois un véritable problème de mise en œuvre des normes établies au niveau fédéral. L'on peut envisager que les fonctionnaires régionaux agissent dans le cadre d'un accord de coopération avec un lien fonctionnel — surtout en matière de police administrative et aéronautique — avec l'administration de l'Aéronautique.

À la question de savoir si les contrôles de sûreté pourraient être confiés au personnel de l'exploitant, M. Diez fait remarquer que cette question a été tranchée dans le cadre de la constitution de BIAC. Les contrôles d'accès ont été confiés à l'exploitant. La formule risque cependant de poser des difficultés à terme, lorsque BIAC sera complètement privatisée. Au cours de la période transitoire, les agents de la RVA transférés à BIAC travailleront pour BIAC, en ce qui concerne certaines compétences, et sous l'autorité du directeur général de l'Aéronautique dans certains cas particuliers. C'est là une solution à court terme.

En Région wallonne, la gestion des aéroports a également été confiée à des exploitants privés, mais le législateur wallon a décidé que les missions de contrôle et d'inspection seraient confiées à des agents assermentés.

M. Diez pense, quant à lui, que les procédures de contrôle mettant en cause la sécurité des voyageurs, la responsabilité ne peut en être confiée à des tiers. Elle incombe aux pouvoirs publics.

*11.6. Audition de M. Verbiest, officier de sécurité des aéroports d'Ostende et d'Anvers (23 octobre 1998)*

Lorsque, en 1992, les compétences d'exploitation des aéroports régionaux ont été transférées aux régions, une partie des membres du personnel de la RVA ont également été transférés, notamment des membres de la police et de l'inspection aéroportuaire. Leurs tâches principales consistaient dans la fouille des passagers, les contrôles de sûreté et les contrôles d'accès à la zone « air side ». Ils avaient, en outre, quelques tâches de police administrative telles que maintien de l'ordre au sein de l'aéroport. Ces fonctionnaires relèvent maintenant de la région. Or, il n'est inscrit nulle part dans la loi que les fonctionnaires régionaux peuvent exercer ces compétences. Les fonctionnaires régionaux ont reçu un mandat limité à leur aéroport, délivré via l'administration de l'Aéronautique. En Région flamande, ils s'occupent de la fouille des

*11.5. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

De federale bevoegdheid om normen uit te werken wordt algemeen erkend, maar het implementeren van deze normen blijft een probleem. Een mogelijke oplossing is dat de gewestelijke ambtenaren optreden in het kader van een samenwerkingsakkoord met het bestuur der Luchtvaart, vooral op het vlak van de bestuurlijke en de luchtvaartpolitie.

De heer Diez wijst erop dat de vraag of het personeel van de exploitant kan instaan voor de controle van de veiligheid aan bod is gekomen in het kader van de oprichting van de BIAC en dat toen beslist is de exploitant verantwoordelijk te stellen voor de controle van de toegang. Op termijn kan dit problemen opleveren, wanneer de BIAC volledig geprivatiseerd zal zijn. In de overgangsfase zullen de ambtenaren die van de Regie der Luchtwegen overstappen naar de BIAC, voor twee diensten werken: voor sommige bevoegdheden werken ze voor de BIAC, voor welbepaalde gevallen staan ze onder het gezag van de directeur-generaal der Luchtvaart. Dit is een kortetermijnoplossing.

Ook in het Waalse Gewest is het beheer van de luchthavens in handen van privé-exploitanten, maar de Waalse wetgever heeft de controle- en inspectieopdrachten toevertrouwd aan beëdigde ambtenaren.

De heer Diez is van oordeel dat de overheid verantwoordelijk moet blijven voor de controleprocedures die te maken hebben met de veiligheid van de reizigers, en dat deze opdracht niet mag worden uitbesteed aan derden.

*11.6. Hoorzitting met de heer Verbiest, veiligheidsofficier van de luchthavens van Oostende en Antwerpen (23 oktober 1998)*

Toen de bevoegdheden inzake uitbating van regionale luchthavens in 1992 overgingen naar de gewesten, werd ook het personeel van de Regie der Luchtwegen, meer bepaald van de politie- en de luchtvaartinspectie, ten dele overgeheveld. De opdracht van deze personeelsleden bestond in hoofdzaak in het fouilleren van passagiers en het controleren van de veiligheid en de toegang tot de « air side »-zone. Zij hadden ook enkele taken van bestuurlijke politie, zoals bijvoorbeeld de ordehandhaving in de luchthavens zelf. Deze ambtenaren horen nu bij het gewest, maar in de wet staat nergens vermeld dat gewestelijke ambtenaren deze bevoegdheden mogen uitoefenen. Zij hebben van het bestuur der Luchtvaart een mandaat gekregen voor hun luchthaven alleen. In het Vlaamse Gewest voeren ze op grond van dit mandaat

passagers et d'autres tâches sur base de ce mandat. Mais il n'y a pas réellement de base légale à leur intervention, si ce n'est dans la mesure où ils exercent leur mandat par analogie avec le mandat des membres de la RVA. Il y a une lacune dans la loi fédérale.

En tout état de cause, fouille des passagers, contrôle d'accès et contrôle de la réglementation aérienne concernent une réglementation spécifique de caractère international. Il convient de laisser ces compétences aux régions. Il serait donc recommandé de régler cette problématique des compétences de police dans un accord de coopération entre les régions et l'autorité fédérale.

*11.7. Audition de M. Durinckx, responsable de la sûreté aérienne (23 octobre 1998)*

Lors des discussions sur la législation relative à la «petite intégration» des polices, c'est à dire l'intégration des polices de l'aéronautique, de la navigation et des chemins de fer dans la gendarmerie, on a essayé de faire une distinction claire entre les compétences de police et les compétences d'inspection. Les compétences de police qui seront dévolues à la future police fédérale sont essentiellement des compétences de droit commun. À côté, on peut isoler trois compétences d'inspection: le contrôle d'accès, le contrôle de sûreté et la surveillance technique de l'application de la législation relative au trafic aérien. Ces trois types de compétences seront à l'avenir confiées aux services d'inspection, moyennant révision de la loi du 27 juin 1937 sur l'aéronautique. Cette loi doit être revue parallèlement à l'élaboration de la nouvelle législation sur les polices, c'est à dire pour mars-avril 1999. Certaines compétences seront transférées à la gendarmerie, d'autres resteront confiées aux services d'inspection.

Il y aura un service d'inspection fédéral à l'administration de l'Aéronautique, qui aura essentiellement une compétence de régulation et de contrôle. En outre, les aéroports seront chacun dotés de leurs propres services d'inspection, compétents localement pour les contrôles d'accès, les contrôles de sûreté et l'application de la législation relative au trafic aérien. À qui incombera ces responsabilités au niveau local? Cela doit encore être décidé lors de la révision de la loi de 1937. Une partie des membres des services d'inspection gardera un mandat limité d'officier de police judiciaire. M. Duerinkx estime que la majorité de ces gens doivent être des fonctionnaires de l'autorité publique. Les tâches d'inspection qui nécessitent un mandat d'officier de police judiciaire doivent être confiées à des fonctionnaires de l'autorité publique, tant au niveau fédéral que régional. Certaines tâches plus «exécutives» pourraient éventuellement être confiées à des concessionnaires.

een aantal taken uit, waaronder het fouilleren van passagiers. Dit optreden is echter niet wettelijk onderbouwd, al is hun mandaat wel vergelijkbaar met dat van de personeelsleden van de Regie der Luchtweegen. De federale wetgeving vertoont hier duidelijk een leemte.

Het fouilleren van passagiers en de controle van de toegang en van de regelgeving inzake luchtverkeer zijn hoe dan ook onderworpen aan een specifieke internationale regelgeving. De bevoegdheden op dat vlak komen toe aan de gewesten en het is dan ook wenselijk dat de problematiek van de politionele bevoegdheden zou worden geregeld in een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de federale overheid.

*11.7. Hoorzitting met de heer Durinckx, verantwoordelijke voor de luchtveiligheid (23 oktober 1998)*

Bij de bespreking van de wetgeving inzake de «kleine integratie» van de politiediensten, met andere woorden de integratie van de zeevaart-, de luchtvaart- en de spoorwegpolitie in de rijkswacht, heeft men getracht een duidelijk onderscheid te maken tussen politionele en inspectiebevoegdheden. De politionele bevoegdheden die in de toekomst voor rekening komen van de federale politie, zijn hoofdzakelijk bevoegdheden van gemeen recht. Daarnaast zijn er drie inspectiebevoegdheden: de controle op de toegang, de controle van de veiligheid en het technisch toezicht op de toepassing van de wetgeving inzake luchtverkeer. Na herziening van de wet van 27 juni 1937 betreffende de luchtvaart zullen die drie bevoegdheden worden opgedragen aan de inspectiediensten. Deze herziening is gepland voor maart-april 1999, wanneer ook de nieuwe wetgeving voor de politiediensten wordt uitgewerkt. Sommige bevoegdheden worden overgedragen aan de rijkswacht, andere blijven in handen van de inspectiediensten.

Bij het bestuur der Luchtvaart komt er een federale inspectiedienst die vooral bevoegd zal zijn voor regelgeving en controle. Voorts zal elke luchthaven een eigen inspectiedienst hebben, die ter plaatse bevoegd is voor de controle op de toegang en op de veiligheid en voor de toepassing van de wetgeving inzake het luchtverkeer. Wie op lokaal vlak voor dit alles verantwoordelijk is, zal beslist worden bij de herziening van de wet van 1937. Een deel van het personeel van de inspectiediensten zal een beperkt mandaat hebben van officier van de gerechtelijke politie. De heer Duerinkx meent dat het merendeel van deze personen ambtenaren moeten zijn, zeker als het gaat om inspectietaken op federaal of gewestelijk niveau waarvoor een mandaat van officier bij de gerechtelijke politie nodig is. Sommige meer «uitvoerende» taken kunnen worden uitbesteed aan derden.

Le projet de réforme de la loi de 1937 est presque prêt. En décembre, une conférence interministérielle doit être organisée avec les régions afin d'y discuter le projet, avant son dépôt au Parlement. Dès que le texte aura été adopté, un accord de coopération pourra être conclu sur base de la nouvelle législation.

*11.8. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

Un autre accord de coopération s'avère indispensable pour tenter d'homogénéiser les procédures. Quelle que soit la situation géographique des aéroports ou aérodromes, la réglementation, internationale ou fédérale, est applicable à l'ensemble des compagnies. Les procédures doivent être les plus simples possible mais aussi homogènes. Que l'on atterrisse à Ostende ou à Gosselies, les démarches doivent être les mêmes. C'est important pour maintenir une certaine attractivité.

Cette nécessaire homogénéité pose le problème de la formation. Il n'existe pas, en Belgique, de véritable école d'aéronautique. Divers métiers — l'inspection et la surveillance aéroportuaire, le bureau de navigation — sont appris par le biais d'une formation en entreprise. Il est important que celle-ci ne soit pas différente en fonction de l'endroit où elle est dispensée. Cette formation ne doit pas nécessairement être unique et centralisée, mais, du moins, cet aspect-là devrait aussi être abordé à travers un accord de coopération, afin que les agents aient la formation la plus correcte possible et qui leur permette d'avoir un agrément reconnu par l'ensemble de la communauté aéronautique internationale.

*11.9. Audition de M. Cattrysse, chef de la section «Transport des personnes et aéroport», département environnement et infrastructure du ministère de la Communauté flamande (23 octobre 1998)*

M. Cattrysse partage le souci de M. Diez en ce qui concerne la formation du personnel. Un certain nombre de membres du personnel arrivent au bout de leur carrière. Si l'on ajoute à cela, l'accroissement du trafic aérien et la complexité de la réglementation, il apparaît indispensable de collaborer pour améliorer la formation des nouveaux fonctionnaires.

Un projet a été lancé il y a un an. Il s'agit d'une école européenne pour la sûreté de l'aviation, fondée à Bruxelles par l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale). Cette institution spécialisée de l'ONU a une école par continent. À Bruxelles, l'école est hébergée par l'administration de l'Aéronautique, direction technique. Initialement, l'idée était

Het ontwerp tot herziening van de wet van 1937 is bijna klaar. In december komt er een interministeriële conferentie met de gewesten tijdens welke men het ontwerp zal bespreken voor het in het parlement wordt ingediend. Zodra de tekst is aangenomen, kan er op basis van de nieuwe wetgeving een samenwerkingsakkoord worden gesloten.

*11.8. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

Er is een bijkomend samenwerkingsakkoord nodig om de procedures op elkaar af te stemmen. De internationale of federale regelgeving is voor alle maatschappijen van toepassing, waar het vliegveld of de luchthaven ook gelegen is. De procedures moeten zo eenvoudig mogelijk zijn en bovendien eenvormig. Een landing in Oostende moet op dezelfde manier worden afgewerkt als een landing in Gosselies, zo blijven alle luchthavens aantrekkelijk.

Spreken over de noodzaak van eenvormigheid is spreken over de opleiding. In België is er geen echte luchtvaartschool. Voor een aantal beroepen — inspectie en toezicht in de luchthaven, luchtverkeersleiding — is er een opleiding in de onderneming zelf en het is van groot belang dat die niet van onderneming tot onderneming verschilt. Men hoeft niet te streven naar één enkele gecentraliseerde opleiding, maar toch is er ook voor dit aspect een samenwerkingsakkoord nodig. Op die manier kunnen de ambtenaren de best mogelijke opleiding krijgen, die bovendien in internationale luchtvaartkringen wordt erkend.

*11.9. Hoorzitting met de heer Cattrysse, hoofd van de sectie «Personenvervoer en luchthaven», departement leefmilieu en infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (23 oktober 1998)*

Net als de heer Diez is de heer Cattrysse begaan met de opleiding van de personeelsleden. Als men weet dat een aantal onder hen weldra een punt zet achter zijn loopbaan, en dat het luchtverkeer alsmaar toeneemt en de regelgeving steeds ingewikkelder wordt, is meteen duidelijk dat men dringend moet samenwerken om de opleiding van nieuwe ambtenaren te verbeteren.

Een jaar geleden heeft de ICAO (International Civil Aviation Organisation) een Europese school voor veiligheid in de luchtvaart opgericht in Brussel. Deze gespecialiseerde instelling van de VN heeft een school in elk continent. In Brussel wordt de school gehuisvest door de technische directie van het bestuur der Luchtvaart. De oorspronkelijk idee was een opleiding

d'assurer une formation dans le domaine de la sûreté aéronautique, afin d'arriver à ce que tout le personnel de sécurité soit titulaire d'un diplôme. Le ministre fédéral des communications a conclu un accord avec l'OACI aux termes duquel l'école européenne peut aussi être utilisée au plan national.

Des contacts informels ont été noués avec les régions. Le but est qu'à très court terme — cette année encore — un accord soit conclu avec les régions, en vertu duquel l'école puisse servir à la formation du personnel de sécurité de l'aéronautique belge. La priorité de l'école est, en effet, la sûreté de l'aviation, c'est à dire contrôles de sûreté, contrôles d'accès et, à l'avenir, services d'inspection. Dans un deuxième temps, des formations spécifiques seront aussi organisées sur le transport de marchandises dangereuses, la gestion de crises dans l'aéroport, les accidents, etc. Les domaines plus techniques sont exclus de la formation actuelle.

L'administration de l'Aéronautique souhaite vraiment collaborer avec les régions dans la formation d'instructeurs régionaux qui pourront ensuite être engagés dans cette école. Dans un premier temps, la formation sera peut-être centralisée, mais par après, des formations pourront aussi être dispensées dans les différents aéroports.

*11.10. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

Tout en approuvant cette solution, M. Diez souhaiterait qu'on aille encore plus loin, en instituant des brevets délivrés par l'école. Ainsi, l'on pourrait exiger des candidats à un emploi dans l'aéronautique d'être titulaires d'un tel brevet. Cela permettrait de réduire l'importance de la formation en entreprise, qui coûte très cher à l'administration.

## **12. La sûreté de l'aviation civile**

*12.1. Note du Gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

a) Les premiers problèmes évoqués concernent l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile.

Ce texte définit les mesures de sûreté à appliquer tant sur les aérodromes que dans les aéronefs. Il vise à cet égard aussi bien les autorités aéroportuaires, publiques ou privées, que les compagnies aériennes.

aan te bieden inzake veiligheid in de luchtvaart, opdat uiteindelijk alle leden van het veiligheidspersoneel een dergelijk diploma op zak zouden hebben. Het federale ministerie van Vervoer heeft een akkoord gesloten met de ICAO waardoor de Europese school ook kan worden gebruikt op nationaal vlak.

Er zijn informele contacten met de gewesten, die op zeer korte termijn — dit jaar nog — een akkoord willen sluiten, zodat het veiligheidspersoneel van de Belgische luchtvaart in deze school kan worden opgeleid. De school legt zich immers in de eerste plaats toe op veiligheid in de luchtvaart, dat wil zeggen controle van de veiligheid en van de toegang en in de toekomst ook inspectiediensten. In een tweede fase wordt er ook gedacht aan specifieke vorming voor het vervoer van gevaarlijke goederen, de aanpak van crisissituaties in de luchthaven, van ongevallen, enz. De huidige opleiding besteedt geen aandacht aan de technische kant van de zaak.

Het bestuur der Luchtvaart wil samenwerken met de gewesten om gewestelijke instructeurs op te leiden die later in deze school aan de slag kunnen. In een eerste fase zal alles misschien gecentraliseerd worden, maar later kan de opleiding ook in verschillende luchthavens plaatsvinden.

*11.10 Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

De heer Diez vindt dit een goede oplossing, maar dringt er op aan dat men nog verder zou gaan en dat deze school ook getuigschriften zou afgeven; toekomstige kandidaten voor een baan in de luchtvaart zouden dan houder moeten zijn van zo'n getuigschrift. Het voordeel van dit systeem is dat de opleiding in de onderneming zelf, die de overheid handenvol geld kost, minder belangrijk wordt.

## **12. De veiligheid van de burgerluchtvaart**

*12.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

a) De eerste problemen waarop de Waalse regering hier wijst, hebben betrekking op het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Deze tekst bepaalt de veiligheidsmaatregelen die zowel op de luchtvaartterreinen als in de vliegtuigen toegepast moeten worden. De maatregelen in dit verband gelden niet alleen voor de openbare of particuliere luchthavenautoriteiten maar ook voor de luchtvaartmaatschappijen.

Ledit arrêté réserve, au directeur général de l'administration de l'Aéronautique ou au ministre fédéral compétent, des pouvoirs de contrôle très étendus sur les mesures à prendre en matière de sûreté, tant par les autorités aéroportuaires que par les compagnies aériennes.

C'est ainsi que, selon l'article 3 de l'arrêté, c'est le Directeur général de l'administration de l'Aéronautique qui désigne une instance ou une entreprise chargée du contrôle d'accès ou de sûreté.

Ainsi encore, selon les articles 4 et 5 de l'arrêté, les plans de sûreté sont approuvés par le directeur général de l'administration de l'Aéronautique. Il en est de même des plans des nouveaux bâtiments (*cf.* article 35).

Ainsi encore, en application des articles 6, 8, 10 et 20 de ce texte, les dérogations à certaines mesures prévues sont accordées par le ministre fédéral ou le directeur général de l'administration de l'Aéronautique.

Ainsi toujours, c'est le Directeur général de l'administration de l'Aéronautique qui désigne tantôt l'instance chargée de délivrer les badges d'identification et les cartes d'accès (*cf.* article 9), tantôt les membres du personnel qui doivent subir une formation spécifique en matière de sûreté.

Ainsi toujours, les autorités aéroportuaires locales ont une obligation d'information de l'administration de l'Aéronautique en cas d'incident (*cf.* article 52 de l'arrêté).

Ainsi enfin, c'est le ministre fédéral compétent qui désigne les fonctionnaires, chargés de veiller au respect des prescriptions de sûreté, qui ont libre accès aux lieux où elles sont d'application.

Des obligations similaires pèsent sur les compagnies aériennes (*cf.* articles 36 à 49 de l'arrêté).

Certaines des dispositions mentionnées ci-dessus reviennent à instaurer une forme de tutelle d'approbation sur les actes de gestion accomplis par ou à la demande des autorités aéroportuaires régionales en matière de sûreté de l'aviation civile (c'est le cas pour les plans de sûreté ou les plans d'aérogare).

Plus même, en permettant à l'autorité fédérale de désigner directement, tantôt le responsable du contrôle d'accès ou de sûreté, tantôt les membres du personnel des aéroports qui doivent subir une formation spécifique, ou encore en permettant à ladite autorité de déroger à des mesures prévues par l'arrêté, une forme d'immixtion de l'autorité fédérale se développe dans la gestion des aéroports régionaux.

Het genoemde koninklijk besluit verleent de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart of de bevoegde federale minister een zeer ruime controlebevoegdheid over de veiligheidsmaatregelen die zowel door de luchthavenautoriteiten als door de luchtvaartmaatschappijen genomen moeten worden.

Zo stelt de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart overeenkomstig artikel 3 van het besluit een instantie of een onderneming aan die belast is met de toegangs- of veiligheidscontrole.

Zo worden de beveiligingsplannen verder overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het besluit goedgekeurd door de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart. Hetzelfde geldt voor de plannen van de nieuwe gebouwen (*cf.* artikel 35).

Krachtens de artikelen 6, 8, 10 en 20 van deze tekst worden afwijkingen van sommige maatregelen ook toegestaan door de federale minister of door de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart.

Voorts wijst de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart ofwel de instantie aan die belast is met het afgeven van luchthavenidentificatiebadges en de toegangsbewijzen (*cf.* artikel 9) ofwel bepaalt hij welke personeelsleden een specifieke veiligheidsopleiding moeten volgen.

Ook hebben de luchthavenautoriteiten in geval van incidenten een informatieplicht tegenover het Bestuur der Luchtvaart (*cf.* article 52 van het besluit).

Ten slotte wijst de bevoegde federale minister de ambtenaren aan die toezicht moeten uitoefenen op de naleving van de veiligheidsvoorschriften. Daartoe hebben zij vrije toegang tot de plaatsen waar deze voorschriften gelden.

De luchtvaartmaatschappijen zijn onderworpen aan soortgelijke verplichtingen (*cf.* artikelen 36 tot 49 van het besluit).

Sommige van de bovenvermelde bepalingen komen erop neer dat er een soort van goedkeuringstoezicht wordt ingesteld op de bestuurshandelingen die door of op verzoek van de gewestelijke luchthavenautoriteiten verricht zijn op het vlak van de veiligheid van de burgerluchtvaart (dat is het geval voor de veiligheidsplannen of de luchthavenplannen).

Sterker zelfs, door de federale overheid te machtigen ofwel rechtstreeks de persoon aan te wijzen die belast is met de toegangscontrole of de veiligheid, ofwel personeelsleden van de luchthavens aan te wijzen om een specifieke opleiding te volgen, of nog door de genoemde overheid te machtigen om afwijkingen van de maatregelen toe te staan, ontstaat er een vorm van inmenging van de federale overheid in het bestuur van de gewestelijke luchthavens.

Or, selon l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est l'élaboration des règles(1) relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports et les aérodromes publics qui est de la compétence de l'autorité fédérale.

L'arrêté royal en question va au-delà de cette compétence normative sur divers points en mettant sur pied des mécanismes qui ont pour effet de battre en brèche l'autonomie de gestion des aéroports, reconnue aux régions dans le cadre de leurs compétences.

À ces égards, cet arrêté royal porte atteinte aux règles répartitrices de compétences fixées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il faut noter que le Conseil d'État n'a pas été consulté sur ce projet pour des raisons d'urgence. On n'a donc pas eu l'occasion de connaître la position de la section de législation sur la question qui nous occupe ici.

Au-delà des considérations d'ordre juridique qui précèdent, la situation décrite ci-dessus soulève des problèmes en ce qui concerne la gestion même des aéroports et aérodromes dans la mesure où les interférences de l'autorité fédérale dans cette gestion peuvent, le cas échéant, entraîner des dysfonctionnements des services concernés. Ainsi, aucun délai n'est prévu par l'arrêté royal pour l'approbation des plans de sûreté. Ainsi encore, qu'en est-il si la région n'est pas d'accord avec les désignations opérées par l'administration de l'Aéronautique en ce qui concerne le responsable du contrôle d'accès d'un aéroport ?

*b)* Un deuxième problème, en rapport avec le précédent, se pose également.

L'arrêté royal du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un Comité national de Sûreté de l'aviation civile et de comités locaux de sûreté d'aéroports n'a toujours pas été adapté suite aux lois de réformes institutionnelles. Les régions n'y sont donc pas officiellement représentées. Or, le Comité national est appelé à jouer un rôle important dans la définition d'une politique générale de sécurité dans les aéroports, notamment pour ceux qui relèvent des régions.

Il serait peut-être dès lors souhaitable que la CICI relance le groupe de travail spécialisé créé le 18 février 1993.

(1) CA, arrêt n<sup>o</sup> 2/97, du 16 janvier 1997.

Volgens artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort het ontwerpen van de regels(1) betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden evenwel tot de bevoegdheden van de federale overheid.

Het betrokken koninklijk besluit reikt op verschillende punten verder dan deze normatieve bevoegdheid en voert mechanismen in die ertoe leiden dat de beheersautonomie van de luchthavens die aan de gewesten toegekend is in het kader van hun bevoegdheden, op de helling wordt geplaatst.

In dat opzicht vormt dit koninklijk besluit een aantasting van de bevoegdheidsverdelende regels bepaald door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Er zij opgemerkt dat de Raad van State wegens de spoedbehandeling niet geraadpleegd is over dit ontwerp. Men heeft dus nog niet de gelegenheid gehad het standpunt van de afdeling wetgeving te kennen over de voorliggende vraag.

Naast de voornoemde overwegingen van juridische aard doet de beschreven toestand problemen rijzen in verband met het eigenlijke beheer van de luchthavens en de vliegvelden voor zover de ingrepen van de overheid in dit beheer de werking van de betrokken diensten eventueel kunnen verstoren. Zo is in het koninklijk besluit geen enkele termijn bepaald voor de goedkeuring van de veiligheidsplannen. Wat gebeurt er overigens wanneer het gewest niet akkoord gaat met de aanstelling, door het Bestuur der Luchtvaart, van de personen die belast zijn met de toegangscontrole van een luchthaven ?

*b)* Er rijst ook een tweede probleem dat verband houdt met het vorige.

Het koninklijk besluit van 20 juli 1971 betreffende de oprichting van een Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart en van plaatselijke comités voor de veiligheid der luchthavens is nog steeds niet aangepast aan de wetten tot hervorming der instellingen en de gewesten zijn dus nog niet officieel vertegenwoordigd. Het Nationaal Comité moet echter een belangrijke rol spelen in het bepalen van een algemeen veiligheidsbeleid op de luchthavens, met name op de luchthavens die tot de gewesten behoren.

Het is dan misschien ook wenselijk dat de Interministeriële conferentie de gespecialiseerde werkgroep die op 18 februari 1993 ingesteld werd, opnieuw op gang brengt.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 2/97, van 16 januari 1997.

*12.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

Le contrôle de la sécurité du trafic aéronautique est resté une compétence purement fédérale. Ce n'est que pour le contrôle du trafic aérien sur les aéroports régionaux qu'une concertation avec les régions est prévue. De la part de la Régie des Voies aériennes, de gros efforts ont été faits pour être le plus ouvert possible et entretenir des contacts réguliers avec les régions. Il y a évidemment eu une période de rodage. De toute manière, les problèmes seront encore bien moindres lorsque le contrôle exercé par la Régie des Voies aériennes sur le trafic aérien sera confié à Belgocontrôle, qui disposera d'une plus grande autonomie et pourra, par exemple, plus facilement procéder au recrutement de personnel temporaire pour les projets des aéroports régionaux ou de l'aéroport fédéral.

L'arrêté royal du 3 mai 1991 est la transposition quasi littérale de l'annexe 17 de la Convention de Chicago. Dans cette annexe, une disposition impose à chaque État de désigner une autorité appropriée, compétente sur le plan national pour la sécurité de l'aviation, la réglementation et le contrôle de cette sécurité au niveau national. Il existe un organe de concertation dans le cadre de la sécurité aérienne, à savoir le Comité national pour la Sécurité de l'aviation civile. Il est mentionné que les régions n'y sont pas impliquées pour le moment: c'est l'organe consultatif national du gouvernement qui définit la politique de sécurité de l'aviation. En pratique, les régions sont impliquées dans toutes les réunions de concertation de ce comité. De plus, un projet de modification de l'arrêté royal est pour le moment en discussion, aux termes duquel les régions seront associées formellement à la concertation.

*12.3. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

La coordination au niveau local se fait au travers d'un comité de sûreté local au sein duquel l'ensemble des utilisateurs de l'aéroport sont invités à participer, notamment les douanes et la gendarmerie. Ici existe un malaise juridique. En effet, ces comités de sûreté locaux sont des émanations du Comité national de Sûreté, organisé par un arrêté royal. Or, une série d'arrêtés royaux n'ont pas été adaptés en fonction de la réalité ou de la volonté du législateur qui a réparti les compétences dans ce domaine en 1988. Ceci amène à des situations paradoxales. Le Comité national de Sûreté fonctionne malgré des problèmes juridiques, simplement parce que les fonctionnaires ou agents concernés ont travaillé dans des administrations fédérales qui ont été régionalisées. Ce sont des gens de bonne volonté qui s'entendent et connaissent les

*12.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwegen (6 juli 1998)*

De controle van de veiligheid van het luchtverkeer is een zuiver federale bevoegdheid gebleven. Alleen voor de controle van het luchtverkeer op de gewestelijke luchthavens bestaat er overleg met de gewesten. De Regie der Luchtwegen heeft grote inspanningen geleverd om zich zo open mogelijk op te stellen en regelmatige contacten te onderhouden met de gewesten. Er is natuurlijk een inlooptijd geweest. In elk geval zullen de problemen nog sterk verminderen wanneer de controle die de Regie der Luchtwegen uitoefent op het luchtverkeer, overgedragen wordt aan Belgocontrol, dat over een ruimere autonomie zal beschikken en bijvoorbeeld gemakkelijker tijdelijk personeel in dienst kan nemen voor projecten van de gewestelijke luchthavens of van de federale luchthavens.

Het koninklijk besluit van 3 mei 1991 is de bijna letterlijke omzetting van bijlage 17 van het verdrag van Chicago. In deze bijlage wordt elke staat de verplichting opgelegd een passende overheid aan te wijzen met nationale bevoegdheid voor de veiligheid van de luchtvaart, de reglementering en de controle op nationaal vlak van deze veiligheid. Er bestaat een overlegorgaan voor de veiligheid van de luchtvaart, namelijk het Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart. Er is opgemerkt dat de gewesten hier op dit ogenblik niet bij betrokken zijn: het nationaal adviesorgaan van de regering bepaalt het veiligheidsbeleid voor de luchtvaart. In de praktijk worden de gewesten betrokken bij alle overlegvergaderingen van dit comité. Verder ligt thans een ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit voor en krachtens dat ontwerp zullen de gewesten uitdrukkelijk betrokken worden bij het overleg.

*12.3. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

Op plaatselijk vlak is de coördinatie in handen van een plaatselijk veiligheidscomité en alle gebruikers van de luchthaven, waaronder de douane en de rijks-wacht, worden uitgenodigd om hieraan deel te nemen. Er is hier een juridische malaise. Deze plaatselijke veiligheidscomités spruiten immers voort uit het nationaal veiligheidscomité dat bij koninklijk besluit geregeld is. Niettemin stemmen een reeks koninklijke besluiten niet overeen met de realiteit of met de wil van de wetgever die de bevoegdheden in dit domein in 1988 verdeeld heeft. Dit leidt tot paradoxale toestanden. Ondanks juridische problemen functioneert het Nationaal Comité voor de Veiligheid gewoon omdat de betrokken ambtenaren gewerkt hebben in de federale besturen die nu gewestelijk geworden zijn. Het zijn mensen van goede wil die elkaar begrijpen en de

problèmes. Mais la génération suivante aura parfois des visions différentes.

Il convient de restabiliser le cadre juridique pour que le bon fonctionnement du Comité national de Sûreté ne soit pas uniquement fondé sur la bonne volonté réciproque de personnes qui se sont connues auparavant.

### **13. Les droits de trafic**

#### *13.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Le développement des aéroports régionaux est en grande partie dépendant de l'obtention des droits de trafic aérien.

L'octroi des droits de trafic reste actuellement entièrement aux mains de l'administration de l'Aéronautique, restée fédérale. Si les procédures de concertation ont été prévues (voir annexe au *Moniteur belge* du 27 novembre 1990) elles ne sont pas suivies d'application dans les faits.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les accords bilatéraux, la procédure est définie au chapitre II de la loi spéciale du 8 août 1980; il y est spécifié qu'aucune préférence ne peut être accordée à un aéroport belge déterminé. Dans les faits, les régions ne sont jamais parties prenantes à ces accords,

#### *13.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

On entend par «droit de trafic» («traffic right») le droit pour une société déterminée d'opérer sur un aéroport belge. Au sein de l'Union européenne, la liberté d'opérer sur n'importe quel aéroport est totale. Par contre, dans le cadre des relations avec les pays hors Union européenne, les droits de trafic font l'objet d'accords bilatéraux. L'administration de l'Aéronautique a donné des instructions claires pour que, lors de la négociation de ces accords, tous les aéroports internationaux du pays soient mis sur pied d'égalité. Néanmoins, en pratique, les partenaires craignent, le moment venu, d'être envoyés sur Ostende au lieu de Bruxelles. C'est pourquoi, ils font parfois pression pour que l'aéroport de Bruxelles-national soit inscrit expressément dans l'accord.

### **14. Le contrôle et la sécurité de la navigation aérienne.**

#### *14.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

La Régie des Voies aériennes est, depuis la dernière phase de régionalisation, plus particulièrement char-

problemeken kennen. Maar de volgende generatie zal soms een andere zienswijze hebben.

Men moet opnieuw een stabiel juridisch kader bepalen opdat de goede werking van het Nationaal Comité voor de Veiligheid niet alleen gegrond zal zijn op de wederzijdse goede wil van personen die elkaar van vroeger kennen.

### **13. De verkeersrechten**

#### *13.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

De uitbouw van de regionale luchthavens hangt goeddeels af van de inning van verkeersrechten.

Het toekennen van verkeersrechten blijft thans volledig in handen van het Bestuur der luchtvaart, een federaal gebleven instelling. Ook al werden er overlegprocedures vastgesteld (cf. bijlage van het *Belgisch Staatsblad* van 27 november 1990) toch worden die in de praktijk niet toegepast.

Meer bepaald wat de bilaterale akkoorden betreft, werd de procedure vastgesteld in hoofdstuk II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; daarin staat dat «geen voorkeur kan gegeven worden aan een bepaalde Belgische luchthaven». In de praktijk zijn de gewesten nooit partij bij deze akkoorden.

#### *13.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwegen (6 juli 1998)*

Onder «verkeersrecht» («traffic right») verstaat men het recht voor een bepaalde maatschappij om op een Belgische luchthaven te vliegen. Binnen de Europese Unie bestaat er een totale vrijheid om dat te doen op welke luchthaven dan ook. In het kader van de betrekkingen met landen van buiten de Europese Unie zijn de verkeersrechten afhankelijk van bilaterale overeenkomsten. Het Bestuur der Luchtvaart heeft duidelijke instructies gegeven opdat bij de onderhandelingen over deze akkoorden alle internationale luchthavens van het land op gelijke voet behandeld worden. In de praktijk vrezen de partners echter dat zij, wanneer het zover is, naar Oostende gestuurd worden in plaats van naar Brussel. Daarom oefenen ze vaak druk uit opdat de luchthaven van Brussel-Nationaal uitdrukkelijk in het akkoord vermeld wordt.

### **14. Controle en veiligheid van het luchtverkeer**

#### *14.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Sedert de jongste fase van de staatshervorming is de Regie der Luchtwegen verantwoordelijk voor de



gée de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National mais reste surtout responsable du contrôle et de la sécurité de la navigation aérienne.

Dans ce secteur non régionalisé, les droits et obligations des parties (RVA, région) sont fixées dans l'accord de coopération du 30 novembre 1989.

Nombreuses sont les difficultés rencontrées par la Région wallonne dans le cadre de l'application concrète de cet accord avec toutes les conséquences que cette situation a engendré et engendre notamment au niveau de l'équipement des aéroports régionaux en matière d'aide à la navigation aérienne.

#### 14.2. *Observation d'un membre*

Un membre demande si l'accord de coopération régissant les relations entre la RVA ou le ministère des Communications et les régions ne devrait pas être modernisé compte tenu des développements récents ou en cours à propos de la réorganisation du droit national.

#### 14.3. *Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

L'accord de coopération régissant les relations entre la Régie des Voies aériennes ou le ministère des Communications et les régions contenait beaucoup de dispositions applicables seulement pendant la période transitoire de trois ans. Ces dispositions ne sont plus d'application, mais, pour le reste, cet accord fonctionne bien parce qu'il s'inscrit dans une philosophie très praticable. Il y a d'ailleurs été fait référence au cours des discussions concernant le futur contrat de gestion de BIAC, quand s'est posée la question de délimitation des compétences de contrôle aérien et d'exploitation aéroportuaire, et il a été décidé de continuer à suivre la philosophie de l'accord.

#### 14.4. *Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

L'accord de coopération organisant les rapports de l'administration wallonne avec la Régie des Voies aériennes — aujourd'hui Belgo-contrôle en ce qui concerne le contrôle aérien — fonctionne bien et il fonctionnera d'autant mieux compte tenu de la nouvelle organisation de la régie, du fait que Belgo-contrôle aura des clients différenciés. Dans la situation antérieure, les services de la Régie des Voies aériennes étaient intégrés à une structure qui était aussi responsable de l'aéroport de Zaventem. Ils se trouvaient devant des choix internes très compliqués

exploitatie van de luchthaven van Zaventem, doch blijft zij in de eerste plaats verantwoordelijk voor de controle en de veiligheid van het luchtverkeer.

Het samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 legt de rechten en verplichtingen van de partijen vast (RLW, gewest) voor deze niet-geregionaliseerde sector.

Het Waalse Gewest kampt met tal van moeilijkheden bij de concrete uitvoering van dit akkoord met alle gevolgen van dien, onder meer op het stuk van de uitrusting van de regionale luchthavens inzake de begeleiding van het luchtverkeer.

#### 14.2. *Opmerking van een lid*

Een lid wijst op de reorganisatie die het nationaal recht recent heeft ondergaan en nog ondergaat, en vraagt zich in het licht van deze ontwikkeling af of het samenwerkingsakkoord dat de betrekkingen regelt tussen de RLW of het ministerie van Verkeer en de gewesten, niet moet worden gemoderniseerd.

#### 14.3. *Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtwegen (6 juli 1998)*

Het samenwerkingsakkoord dat de betrekkingen regelt tussen de Regie der Luchtwegen of het ministerie van Verkeer en de gewesten, bevatte een groot aantal bepalingen die alleen van toepassing waren tijdens de overgangperiode van drie jaar. Die bepalingen zijn niet meer van toepassing maar voor het overige functioneert het akkoord goed omdat een zeer werkzame filosofie eraan ten grondslag ligt. Daar is trouwens naar verwezen tijdens de besprekingen over het toekomstige beheerscontract van BIAC: toen is de vraag gerezen naar de afbakening van de bevoegdheden inzake luchtcontrole en luchthavenexploitatie en is beslist dat men de filosofie van het akkoord zal blijven volgen.

#### 14.4. *Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

Het samenwerkingsakkoord dat de betrekkingen regelt tussen de Waalse administratie en de Regie der Luchtwegen — thans Belgocontrol wat de luchtcontrole betreft — werkt goed en zal goed blijven werken te meer omdat Belgocontrol, rekening houdend met de nieuwe organisatie van de regie, aparte klanten zal hebben. In de vroegere situatie maakten de diensten van de Regie der Luchtwegen deel uit van een structuur die ook belast was met de luchthaven van Zaventem. Ze moesten op intern vlak zeer ingewikkelde keuzen maken omdat ze tegelijkertijd de rol vervul-

dans la mesure où ils étaient à la fois opérateurs directs et exploitants. À ce niveau, la restructuration de la Régie des Voies aériennes sera bénéfique. Les relations seront davantage des relations de clients à producteur de services.

*14.5. Audition de M. Cattrysse, chef de la section «Transport des personnes et aéroport», département environnement et infrastructure du ministère de la Communauté flamande (23 octobre 1998)*

Comme l'a souligné M. Kirsch, l'accord de coopération régissant les rapports entre la Régie des Voies aériennes et les régions contient des principes de saine gestion et qui peuvent parfaitement continuer à être appliqués. La seule nouveauté concerne la naissance de Belgo-contrôle, que M. Cattrysse trouve d'ailleurs très intéressante car Belgo-contrôle va pouvoir se concentrer maintenant sur des choses telles que l'aiguillage du ciel et la sûreté du trafic aérien. Belgo-contrôle travaille désormais pour cinq clients sur pied d'égalité, à savoir les cinq aéroports régionaux.

Cette réforme doit être l'occasion d'impliquer dans la politique les cinq aéroports régionaux plus étroitement que par le passé. Pour ce faire, Belgo-contrôle doit développer des formules de concertation et donner l'impulsion à une nouvelle culture d'ouverture, dans le contexte des règles générales contenues dans l'accord de coopération.

*14.6. Audition de M. Paridaens, commandant de l'aéroport d'Anvers (23 octobre 1998)*

M. Paridaens fait remarquer, en ce qui concerne Belgo-contrôle, que l'aéroport d'Anvers, par exemple, est un de ses plus gros clients, et pourtant il n'a absolument pas voix au chapitre. C'est particulièrement déplorable pour l'aiguillage du ciel. Belgo-contrôle détermine en toute autonomie les «slots» pour les aéroports régionaux.

*14.7. Observation d'un membre*

Un membre émet la supposition que Belgo-contrôle agit quand même selon des critères déterminés et qu'il ne procède pas complètement arbitrairement.

*14.8. Réponse de M. Paridaens, commandant de l'aéroport d'Anvers (23 octobre 1998)*

Il n'y a pas de critères: cela dépend uniquement de l'espace aérien encore disponible une fois que l'aéroport de Bruxelles-National a été servi. Belgo-contrôle pourrait donc très facilement nuire aux aéro-

den van verkeersmaatschappij en van exploitant. Op dat vlak zal de herstructurering van de Regie der Luchtwegen gunstige gevolgen hebben. De betrekkingen zullen meer de vorm aannemen van betrekkingen tussen klanten en verstrekker van diensten.

*14.5. Hoorzitting met de heer Cattrysse, hoofd van de sectie «Personenvervoer en luchthaven», departement leefmilieu en infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (23 oktober 1998)*

Zoals de heer Kirsch heeft opgemerkt, bevat het samenwerkingsakkoord dat de betrekkingen regelt tussen de Regie der Luchtwegen en de gewesten, beginselen voor een gezond beheer die perfect verder toegepast kunnen worden. De enige nieuwigheid is de oprichting van Belgocontrol, waarvoor de heer Cattrysse overigens veel belangstelling heeft want Belgocontrol zal zich nu kunnen toeleveren op zaken als de luchtverkeersbegeleiding en de veiligheid van het luchtverkeer. Belgocontrol werkt voortaan op gelijke voet met vijf klanten, namelijk de vijf gewestelijke luchthavens.

Deze hervorming moet een gelegenheid zijn om de vijf gewestelijke luchthavens meer dan in het verleden nauw te betrekken bij het beleid. Daartoe moet Belgocontrol overlegformules ontwikkelen en impulsen geven voor een nieuwe cultuur van openheid tegen de achtergrond van de algemene regels die in het samenwerkingsakkoord vervat zijn.

*14.6. Hoorzitting met de heer Paridaens, luchthavenmeester van de luchthaven van Antwerpen (23 oktober 1998)*

De heer Paridaens merkt in verband met Belgocontrol op dat de luchthaven van Antwerpen bij voorbeeld een van diens grootste klanten is en desondanks geen stem in het kapittel heeft. Dat is bijzonder te betreuren voor de luchtverkeersbegeleiding. Belgocontrol bepaalt de «slots» voor de gewestelijke luchthavens volledig autonoom.

*14.7. Opmerking van een lid*

Een lid veronderstelt dat Belgocontrol dat toch doet aan de hand van vaste criteria en dat ze daarbij niet geheel willekeurig te werk gaat.

*14.8. Antwoord van de heer Paridaens, luchthavenmeester van de luchthaven van Antwerpen (23 oktober 1998)*

Er bestaan geen criteria: het hangt uitsluitend af van het luchtruim dat nog beschikbaar is nadat de luchthaven van Zaventem bediend is. Belgocontrol zou de gewestelijke luchthavens als handelsonderne-

ports régionaux en tant qu'entreprises commerciales. C'est un problème important.

*14.9. Audition de M. Diez, directeur général de la direction générale des Transports du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (23 octobre 1998)*

En fait, Belgo-contrôle n'a pas toute liberté pour délivrer les « slots » adéquats. Il est lui-même limité dans un certain nombre d'endroits car les forces militaires détiennent toujours la priorité pour l'occupation de l'espace aérien. L'aéroport de Liège, par exemple, est toujours voué à l'OTAN, or, il n'est plus utilisé en tant que tel. En attendant, lorsqu'on veut régler un problème de nuisance en modifiant certaines trajectoires, il faut obtenir une autorisation militaire.

Au niveau fédéral, il serait souhaitable de mieux hiérarchiser l'utilisation du domaine aérien. Une réflexion doit être menée sur la part de l'espace aérien qui doit continuer à faire partie de l'espace militaire. À défaut d'une telle réflexion, le trafic aérien risque d'être fortement handicapé à l'avenir, compte tenu des prévisions données par tous les experts concernant la croissance du trafic aérien au-dessus de notre territoire.

## **15. Les structures de concertation**

*15.1. Note du gouvernement wallon (lettre du 18 mars 1998)*

Un certain nombre de structures de concertation ont été mises en place à la suite de la régionalisation de la politique des transports :

— la Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure;

— la Commission nationale de la Circulation routière devenue entre temps la Commission fédérale de la Circulation routière où des groupes de travail ont été constitués (groupe « code de la route », groupe « loi relative à la police de la circulation routière », groupe « aménagements routiers », groupe « appareils automatiques de contrôle des infractions routières », groupe « mobilité et nouvelles technologies »);

— dans le cadre de la politique des transports de l'Union européenne, les réunions du Comité technique et financier (ancien Comité des infrastructures) tenues à la Commission européenne et les réunions préparatoires à P 11 au ministère des Affaires étrangères.

Or, ces structures ne fonctionnent pas de façon efficace et harmonieuse. En matière de transport, et donc essentiellement de réglementation, les contacts sont limités à des avis de la Région wallonne suivant la

mingen dus zeer gemakkelijk schade kunnen berokkenen. Dat is een groot probleem.

*14.9. Hoorzitting met de heer Diez, directeur-generaal van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het Waals ministerie voor Uitrusting en Vervoer (23 oktober 1998)*

In feite heeft Belgocontrol niet de volledige vrijheid om passende « slots » af te geven. Het is zelf op een aantal plaatsen ook beperkt omdat de strijdkrachten voor het gebruik van het luchtruim nog altijd voorrang krijgen. De luchthaven van Luik bij voorbeeld is nog altijd bestemd voor de NAVO maar wordt als dusdanig niet meer gebruikt. In afwachting moet men altijd een militaire vergunning verkrijgen wanneer men door het wijzigen van een aantal routes een milieuprobleem wil oplossen.

Op federaal vlak zou het wenselijk zijn een betere hiërarchie in te stellen voor het gebruik van het luchtruim. Men moet zich bezinnen over de vraag welk deel van het luchtruim bestemd moet blijven voor het militair gebruik. Als men zich daar niet over bezint, kan het luchtverkeer in de toekomst daar erg veel hinder van ondervinden, rekening houdend met de voorspellingen van alle deskundigen in verband met de groei van het luchtverkeer boven ons grondgebied.

## **15. Overlegstructuren**

*15.1. Nota van de Waalse regering (18 maart 1998)*

Ten gevolge van de regionalisering van het vervoerbeleid werden er een aantal overlegstructuren opgericht :

— de Interministeriële Conferentie voor verkeer en infrastructuur;

— de Nationale Commissie voor het wegverkeer, thans de Federale Commissie voor het wegverkeer, waarin werkgroepen werden opgericht voor het verkeersreglement, de wet betreffende de politie over het wegverkeer, de wegeninrichtingen, de automatisch werkende toestellen voor verkeersovertredingen, de mobiliteit en de nieuwe technologieën;

— in het kader van het verkeersbeleid van de Europese Unie, de vergaderingen van het Technisch en Financieel Comité, vroeger het comité voor de infrastructuurwerken, gehouden bij de Europese Commissie en de voorbereidende vergaderingen voor P 11 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nu is het evenwel zo dat deze structuren niet efficiënt, noch harmonieus werken. Wat het vervoer betreft en dus vooral de reglementering, blijven de contacten beperkt tot adviezen van het Waals gewest

procédure écrite sur des projets de lois ou de règlements proposés par le pouvoir fédéral en vue de transposer en droit belge la nouvelle réglementation européenne (directives).

Il est proposé que ces structures se réunissent plus fréquemment, que l'association des régions soit réelle et que l'avis des régions soit contraignant lorsqu'il est concerté et commun.

*15.2. Audition de M. Kirsch, administrateur-délégué de la Régie des Voies aériennes (6 juillet 1998)*

La Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure a été remise en activité ces derniers mois. En six mois, trois réunions se sont tenues avec les régions dans le but essentiel de transposer des directives européennes, mais aussi pour aborder tout problème que souhaitent aborder les régions. La concertation est indispensable et se fait le plus souvent de manière informelle (exemple: l'acquisition d'un radar à l'aéroport d'Ostende se fait sous la responsabilité de la Régie des Voies aériennes, demain Belgo-control).

*15.3. Audition de M. Cattrysse, chef de la section «Transport des personnes et aéroport», département environnement et infrastructure du ministère de la Communauté flamande (23 octobre 1998)*

La concertation avec les régions qui s'était organisée après la régionalisation dans le cadre de la Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure s'est un peu essouffée. Mais ces derniers mois, la Conférence interministérielle a repris ses activités. C'est une très bonne chose car il reste des problèmes au niveau des lois: certaines dispositions ne sont pas claires et les compétences de l'administration de l'Aéronautique et des régions sont parfois interprétées différemment. Ces différences d'interprétation ne concernent pas tant la réglementation elle-même, qui a une origine essentiellement internationale, mais bien le contrôle, l'application et la délivrance des mandats pour exercer ce contrôle.

*15.4. Note de M. Coomans, Région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

Dans le domaine de la politique aéroportuaire, la régionalisation a eu comme conséquence le renoncement à toute réflexion stratégique et à toute forme de politique globale à long terme.

Les seules réflexions sont celles du secteur privé (BIAC) et du «Structuurplan Vlaanderen». Elles visent le court terme (+/-2005) et n'envisagent

volgens de schriftelijke procedure over wetsontwerpen of ontwerp-reglementen die de federale overheid voorstelt voor de omzetting van nieuwe Europese reglementering in de Belgische rechtsorde (richtlijnen).

Voorgesteld wordt dat deze structuren vaker bijeenkomen, dat de gewesten er daadwerkelijk worden bij betrokken en dat het advies van de gewesten bindend is wanneer er gemeenschappelijk overleg plaatsvindt.

*15.2. Hoorzitting met de heer Kirsch, afgevaardigd bestuurder van de Regie der Luchtweegen (6 juli 1998)*

De interministeriële conferentie voor verkeer en infrastructuur is de jongste maanden opnieuw in werking gesteld. In zes maanden zijn drie vergaderingen belegd met de gewesten met als belangrijkste doel Europese richtlijnen om te zetten, maar ook om naar gelang van de wensen van de gewesten elk mogelijk probleem te behandelen. Overleg is noodzakelijk en verloopt meestal op informele wijze (de aanschaf van een radar op de luchthaven van Oostende geschiedt bijvoorbeeld onder de verantwoordelijkheid van de Regie der Luchtweegen, in de toekomst Belgocontrol).

*15.3. Hoorzitting met de heer Cattrysse, hoofd van de sectie «Personenvervoer en luchthaven», departement leefmilieu en infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (23 oktober 1998)*

Het overleg met de gewesten dat na de regionalisering opgezet is in het kader van de Interministeriële Conferentie voor verkeer en infrastructuur, is een beetje stilgevallen. Maar de jongste maanden heeft de Interministeriële Conferentie haar activiteiten hervat. Dat is een zeer goede zaak want er blijven problemen bestaan op het vlak van de wetgeving: een aantal wetsbepalingen zijn niet duidelijk en de bevoegdheden van het Bestuur der Luchtvaart en van de gewesten worden vaak verschillend geïnterpreteerd. Deze interpretatieverschillen slaan niet zozeer op de regelgeving zelf die hoofdzakelijk internationaal van origine is, maar wel op de controle, de toepassing en de afgifte van mandaten om deze controle uit te oefenen.

*15.4. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

In het beleid op het vlak van de luchthavens heeft de regionalisering tot gevolg gehad dat er geen ruimte meer is voor enige vorm van strategisch denken of van langetermijnbeleid in algemene zin.

De enige denkoefeningen zijn afkomstig van de particuliere sector (BIAC) en het Structuurplan Vlaanderen. Ze hebben betrekking op de korte

aucune optique fédérale à plus long terme (2015/2020). Or, il est clair que c'est maintenant qu'il faut prendre les décisions stratégiques pour rencontrer l'avenir de l'aviation civile en 2020, à défaut de quoi les activités économiques liées au développement de l'aviation civile migreront vers des cieux plus accueillants.

Dans l'optique d'une saturation progressive des aéroports existants, une politique aéroportuaire cohérente devrait pouvoir être négociée. Cette saturation est prévue comme devant se déclarer entre 2010 et 2015.

Une telle politique bien négociée devrait d'abord permettre le meilleur arbitrage possible :

— entre le développement des cinq aéroports publics actuellement en exploitation;

— entre leur développement et celui des aéroports implantés dans les régions limitrophes de la Belgique

Elle devrait prendre en compte la probable nécessité de la création d'au moins un nouvel aéroport international à l'horizon 2015 :

— permettant les vols de nuit comme les vols de jour dans un contexte peu ou pas habité (à protéger dès maintenant par des impositions urbanistiques appropriées)

— aisément et économiquement raccordable au réseau autoroutier et ferroviaire (TGV)

— capable, tant sur le plan des capacités aéroportuaires que sur celui de la résistance des pistes au poinçonnement, d'accueillir au strict minimum les avions de la génération des Airbus A3XX de 550 tonnes de MTOW, transportant jusqu'à 990 passagers, avions dont l'arrivée est annoncée à partir de 2003.

— ayant un hinterland économique couvrant les régions néerlandaise, française, allemande et luxembourgeoise limitrophes de la Belgique

En Belgique, la candidature éventuelle des sites de Chièvres et d'Oostmalle a été avancée par certains. Aucune étude approfondie ou réflexion structurée n'est cependant entreprise à leur sujet.

Une réflexion stratégique sur l'avenir de l'aviation civile en Belgique suppose l'existence d'une structure politique opérationnelle appropriée, du type « groupe *ad hoc* » au sein du « Comité Interministériel des

termijn (+/-2005) en hebben geen oog voor een federale visie op langere termijn (2015/2020). Het is echter duidelijk dat de strategische beslissingen in verband met de toekomst van de burgerluchtvaart in 2020 nu moeten worden genomen, zo niet zullen de economische activiteiten die aan de ontwikkeling van de burgerluchtvaart verbonden zijn, uitwijken naar oorden die hen gunstiger gezind zijn.

In het vooruitzicht van een toenemende verzadiging van de bestaande luchthavens moet het mogelijk zijn onderhandelingen aan te gaan over een samenhangend luchthavenbeleid. Men verwacht dat deze luchthavens hun verzadigingspunt tussen 2010 en 2015 zullen bereiken.

Een beleidsvoorbereiding door middel van onderhandelingen moet het mogelijk maken zo optimaal mogelijke keuzen te maken in verband met de volgende vragen :

— op welke wijze moeten de vijf bestaande openbare luchthavens die op dit ogenblik in exploitatie zijn, ontwikkeld worden ?

— op welke wijze moeten deze luchthavens en anderzijds de luchthavens die zich in de aangrenzende regio's bevinden, ontwikkeld worden ?

Hierbij moet rekening worden gehouden met de waarschijnlijkheid dat er tegen 2015 op zijn minst een nieuwe internationale luchthaven noodzakelijk wordt :

— met de mogelijkheid om zowel 's nachts als overdag te vliegen, in een weinig of niet bewoonde omgeving (die vanaf nu gevrijwaard moet worden door passende stedenbouwkundige regels);

— met gemakkelijke en economisch haalbare verbindingen op het autowegen- en spoorwegennet (HST);

— met het vermogen, zowel wat de opvangcapaciteit van de luchthaven als wat de breuksterkte van de landingsbanen betreft, om op zijn allerminst vliegtuigen van de generatie van Airbus A3XX van 550 ton MTOW te ontvangen die tot 900 passagiers vervoeren; deze vliegtuigen worden vanaf 2003 verwacht;

— met een economisch hinterland dat de aangrenzende gebieden van Nederland, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg dekt.

In België hebben sommigen de plaatsen van Chièvres en Oostmalle als mogelijke vestigingsplaats naar voren geschoven. Hierover is echter geen enkele diepgaande studie of gestructureerde bezinning gehouden.

Voor een strategische bezinning over de toekomst van de burgerluchtvaart in België moet er een passende operationele beleidsstructuur bestaan, een soort ad-hocgroep binnen de Interministeriële Confe-

Communications et de l'Infrastructure», groupe destiné à préparer le pouvoir politique à la négociation finale à leur sujet.

À l'heure actuelle, dans notre contexte de régionalisation, le CICI est en effet la seule enceinte où ce genre de problèmes, impliquant le fédéral et les régions, puisse être discuté. Encore faudrait-il que les groupes soient convoqués et que le sujet soit mis à l'ordre du jour, ce qui n'a, jusqu'à présent, pas été le cas.

### **16. Lanavigationaérienneetlesnuisancesenvironnementales.**

#### *16.1. Note de M. Coomans, Région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

Les problèmes de protection de l'environnement (bruit) et d'accessibilité routière liés à l'exploitation des aéroports se retrouvent aussi au niveau mondial au centre des préoccupations. Les conflits les plus aigus se focalisent cependant autour des aéroports situés dans les pays développés, dotés d'un système démocratique.

La gestion de l'aéroport de Bruxelles-National constitue un cas extrême en la matière. Il s'agit en effet presque d'un cas d'école en matière d'interpénétration entre les routes de départ des avions, d'une part, et le tissu urbain traditionnel, à habitat dense, datant d'une période antérieure au développement de l'aviation civile, d'autre part. Si des situations comparables au niveau mondial existent ou ont existé, celles-ci ont donné lieu - ou sont sur le point de donner lieu :

— soit à une délocalisation pure et simple, avec construction d'un nouvel aéroport (Denver, Munich - Riem, Hong Kong, peut-être demain Schiphol);

— soit à une restriction d'utilisation, accompagnée d'une spécialisation du trafic (construction d'un second aéroport ou valorisation d'aéroports secondaires). C'est le cas de Washington DC (National/Dulles), de Milan (Linate/Malpensa), de Lyon (Bron/Satolas), de Londres (Heathrow/Luton), de Paris (Bourget, Orly, Ch. de Gaule, Orléans), d'Osaka, de Berlin, ...

La Région bruxelloise se voit reconnaître par la loi les compétences en matière de protection de l'environnement. Dans les faits, pour diverses raisons liées à des incertitudes juridiques, la région n'a jamais encore exercé cette compétence en matière de bruit des avions, tel que ce bruit est perçu sur son territoire (normes d'immission). Malgré de nombreuses démarches de sa part, elle n'a jamais non plus été associée à une véritable réflexion politique visant à déterminer une politique cohérente en la matière.

rentie voor verkeer en infrastructuur, die de beleidsinstanties moet voorbereiden op de eindonderhandelingen hierover.

Binnen de bestaande geregionaliseerde structuur is de Interministeriële Conferentie thans het enige forum waar dit soort problemen, die het federale gezagsniveau en de gewesten aanbelangen, besproken kunnen worden. Maar dan moeten de betrokkenen uitgenodigd worden en moet het onderwerp op de agenda worden geplaatst, hetgeen tot op heden nog niet het geval is geweest.

### **16. Het luchtverkeer en de milieuhinder**

#### *16.1. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

Ook op wereldvlak wordt ruime aandacht besteed aan de problemen op het vlak van de milieubescherming (geluidsoverlast) en de ontsluiting voor het wegverkeer die verbonden zijn aan de exploitatie van luchthavens. De scherpste conflicten doen zich echter voor rond de luchthavens van de ontwikkelde landen met democratische systemen.

Het beheer van de luchthaven van Brussel-Nationaal is op dat vlak een extreem geval. Het gaat immers bijna om een schoolvoorbeeld van hoe de aanvliegroutes van de vliegtuigen enerzijds en het traditionele, dichtbewoonde stadsweefsel van vóór de ontwikkeling van de burgerluchtvaart anderzijds met elkaar verweven zijn. Voor zover er op wereldvlak vergelijkbare toestanden bestaan of bestaan hebben, heeft dit aanleiding gegeven of zal dit binnenkort aanleiding geven tot:

— hetzij een overplaatsing, zonder meer, met de bouw van een nieuwe luchthaven (Denver, München - Riem, Hongkong, binnenkort misschien Schiphol);

— hetzij een beperking van het gebruik, samen met een specialisering van het verkeer (bouw van een tweede luchthaven of betere benutting van secundaire luchthavens). Dat is het geval met Washington DC (National/Dulles), Milaan (Linate/Malpensa), Lyon (Bron/Satolas), Londen (Heathrow/Luton), Parijs (Bourget, Orly, Charles de Gaulle, Orléans), Osaka, Berlijn, ...

Het Brusselse Gewest is bij wet bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu. In werkelijkheid heeft het Gewest deze bevoegdheid inzake het vliegtuiglawaai, dat op zijn grondgebied waargenomen wordt (immissienormen), nog nooit uitgeoefend. Ondanks de talrijke stappen die het ondernomen heeft, is het evenmin ooit betrokken geweest bij een echte politieke bezinning om op dat vlak een samenhangend beleid te bepalen.

Un projet de réglementation régionale en la matière est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État. Cet avis sera déterminant pour l'exercice d'une politique régionale en matière de protection sonore de la capitale.

### **17. Les problèmes spécifiques rencontrés par la Région de Bruxelles-Capitale**

*17.1. Note de M. Coomans, Région de Bruxelles-Capitale (15 janvier 1999)*

Les problèmes rencontrés par la Région bruxelloise sont liés à :

— l'adoption de politiques fédérales inadaptées, élaborées sans concertation ni négociation réelle, et ne tenant pas compte des intérêts de la Région bruxelloise. Ceci vise en particulier le plan visant à porter la capacité de l'aéroport de Bruxelles-National à 450 000 mouvements par an (environ 280 000 mouvements par an actuellement), en portant la capacité des pistes à 80 mouvements à l'heure (60 à 65 actuellement). Ces politiques ont un effet direct sur les nuisances acoustiques perçues au sol, ainsi que sur le risque de chute d'avions sur le tissu urbain.

— l'absence de politiques fédérales claires, cohérentes et transparentes : absence volontaire dictée par le souci d'éviter la concertation, ou absence involontaire, causée par :

- l'absence de vue à long terme,
- l'indifférence vis-à-vis des options stratégiques,
- l'inexistence ou l'inactivité de structures de concertation ou, au pire,
- la méconnaissance technique ou professionnelle des dossiers.

— l'adoption de politiques et plans régionaux différents, visant des objets connexes, sans concertation quant aux plans similaires de la région voisine. Ceci vise notamment les dispositions du «Structuurplan Vlaanderen» concernant les politiques de développement de l'hinterland situé à l'Est de Bruxelles, en ce compris l'aéroport de Bruxelles-National.

Les deux problèmes principaux rencontrés en Région bruxelloise visent :

— les nuisances liées au survol des zones à habitat dense, zones construites et habitées longtemps avant le développement actuel de l'aéroport.

Thans ligt een ontwerp van gewestelijke reglementering voor advies bij de Raad van State. Dat advies zal doorslaggevend zijn voor de uitoefening van een gewestelijk beleid inzake bescherming tegen geluidshinder in de hoofdstad.

### **17. De specifieke problemen waarmee Brussel te maken heeft**

*17.1. Nota van de heer Coomans, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (15 januari 1999)*

Het Brusselse gewest heeft af te rekenen met de volgende problemen :

— het feit dat de federale overheid onaangepaste beleidsprogramma's opstelt zonder echt overleg of onderhandeling en hierbij geen rekening houdt met de belangen van het Brusselse Gewest. Dat blijkt in het bijzonder uit het plan om de capaciteit van de luchthaven van Brussel-Nationaal op 450 000 bewegingen per jaar te brengen (op dit ogenblik ongeveer 280 000 bewegingen per jaar) door een verhoging van de capaciteit van de startbanen tot 80 bewegingen per uur (op dit ogenblik 60 tot 65). Deze beleidskeuzen hebben een rechtstreekse invloed op de geluidshinder aan de grond alsmede op het gevaar voor neervallende vliegtuigen boven het stadsgebied;

— het ontbreken van een duidelijk, samenhangend en doorzichtig federaal beleid : enerzijds is dat een bewuste keuze omdat men overleg vermijdt en anderzijds is dat ook te wijten aan :

- het ontbreken van een langetermijnvisie,
- overschilligheid voor de strategische keuzemogelijkheden,
- de onbestaande of onwerkzame overlegstructuren,
- of, in het ergste geval, de technische of professionele onkunde in de behandeling van de dossiers.

— het feit dat de gewesten uiteenlopende beleidslijnen en plannen aannemen, hoewel de doelstellingen gelijklopend zijn, zonder dat overleg gepleegd wordt over de soortgelijke plannen van het naburige gewest. Dit blijkt met name uit de voorschriften van het Structuurplan Vlaanderen met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid van het hinterland ten oosten van Brussel, met daarin ook de luchthaven van Brussel-Nationaal.

De twee voornaamste problemen waarmee het Brusselse Gewest af te rekenen heeft, zijn de volgende :

— de geluidshinder door overvliegende vliegtuigen in dichtbevolkte gebieden, die al lang voor de huidige ontwikkeling van de luchthaven bebouwd en bewoond waren;

— la saturation du ring Est de Bruxelles, et les menaces que cette saturation fait peser sur l'accessibilité, et donc les perspectives d'avenir, des zonings industriels existants.

*Discussion finale des points 9 à 17 (24 mars 1999)*

Un membre est frappé par les remarques faites par le représentant de la Région de Bruxelles-Capitale, relatives à la localisation actuelle de l'aéroport de Bruxelles, lui enlevant tout espoir de futur. Ce choix stratégique pour une implantation dans un environnement urbanisé doit faire l'objet d'une réflexion. Dès maintenant il faut étudier le problème d'une nouvelle implantation. Cette réflexion lui semble même beaucoup plus importante que l'examen de problèmes marginaux sur lesquels la commission s'est penchée.

Un autre membre souligne que l'exception prévue pour l'aéroport de Bruxelles-National à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 pose la question de savoir dans quelle mesure les règlements régionaux peuvent être applicables. Le gouvernement flamand a déjà tenté d'appliquer des normes en matière de volume sonore à l'aéroport, mais sans succès. Le gouvernement fédéral a transféré partiellement sa compétence en matière d'exploitation de l'aéroport à une entreprise d'intérêt public. Le contrat de gestion ne mentionne nullement que cette entreprise doit respecter les réglementations régionales. Le problème des nuisances sonores devrait dès lors être réglé par la loi. Si le gouvernement flamand imposait des normes environnementales déterminées, cela pourrait nuire à l'exploitation de l'aéroport. Il est dès lors nécessaire de définir clairement les compétences des diverses autorités. Le problème soulevé par le préopinant est étroitement lié à cette question.

Un membre souligne que le texte actuel de la loi spéciale renvoie expressément à «l'aéroport de Bruxelles-National». Si, selon les prévisions actuelles, la croissance possible de l'aéroport prendra fin en 2010, on ne pourra en tout cas créer une infrastructure ailleurs que pour autant que la loi spéciale ait été modifiée.

Un membre estime que la commission n'a pas à se prononcer sur une extension ou implantation d'une nouvelle infrastructure pour l'aéroport national.

Un autre membre estime que la commission peut suggérer une conférence ministérielle sur ce thème au début de la prochaine législature.

#### *Conclusions de la commission*

Concernant un des derniers points évoqués, à savoir le problème des normes environnementales à établir pour l'aéroport de Bruxelles-National, la commission estime que la compétence des régions doit être précisée.

— de verzadiging van de oostelijke ring van Brussel en de bedreiging die hiervan uitgaat voor de ontsluiting en dus de toekomstperspectieven van de bestaande industriezones.

*Eindbespreking van de punten 9 tot 17 (24 maart 1999)*

Een lid is getroffen door de opmerkingen van de vertegenwoordiger van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest over de huidige vestiging van de luchthaven van Brussel, die aan die luchthaven alle hoop op een toekomst ontnemen. Er moet grondig worden nagedacht over deze strategische keuze van een vestiging in een verstedelijkt milieu. Vanaf nu moet het probleem van een nieuwe vestiging bestudeerd worden. Dit lijkt hem veel belangrijker dan de bespreking van de marginale problemen waarover de commissie zich gebogen heeft.

Een ander lid wijst erop dat de uitzondering voor de luchthaven Brussel-Nationaal in artikel 6, § 1, X, 7<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de vraag doet rijzen in welke mate gewestelijke verordeningen van toepassing kunnen zijn. De Vlaamse regering heeft al geprobeerd geluidsnormen toe te passen op de luchthaven, maar is daar niet in geslaagd. De federale regering heeft haar bevoegdheid over de exploitatie van de luchthaven gedeeltelijk overgedragen aan een onderneming van openbaar nut. In het beheerscontract wordt nergens vermeld dat deze onderneming zich moet voegen naar gewestelijke reglementeringen. Het probleem van de geluidshinder zou dan ook bij wet moeten worden geregeld. Als de Vlaamse regering bepaalde milieunormen zou opleggen komt mogelijks de exploitatie van de luchthaven in het gedrang. Een duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende overheden is dus noodzakelijk. Het probleem dat door de vorige spreker is aangehaald is nauw verweven met deze problematiek.

Een lid wijst erop dat de huidige tekst van de bijzondere wet uitdrukkelijk verwijst naar «de luchthaven Brussel-Nationaal». Als, volgens de huidige prognoses, vanaf 2010 een einde komt aan de mogelijke groei van de luchthaven moet, wil men elders een andere infrastructuur opbouwen, in elk geval ook de bijzondere wet gewijzigd worden.

Een lid is van mening dat de commissie zich niet uit te spreken heeft over uitbreiding of vestiging van een nieuwe infrastructuur voor de nationale luchthaven.

Een ander lid is van mening dat de commissie een ministeriële conferentie over dit thema in het begin van de volgende zittingsperiode kan voorstellen.

#### *Besluit van de commissie*

De commissie meent dat de bevoegheden van de gewesten nader bepaald dienen te worden wat betreft een van de laatste punten die aan de orde zijn gesteld, namelijk de milieunormen die vastgesteld moeten worden voor de luchthaven van Brussel-Nationaal.



## II. COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

### SECTION 1<sup>re</sup>. MATIÈRES CULTURELLES

#### A. Analyse générale

*Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

En vertu des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa premier, 1<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa premier, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour les matières culturelles. Celles-ci sont définies à l'article 4 de la LSRI(1).

La répartition des compétences en matière culturelle soulève moins de difficultés que la répartition des compétences relatives aux autres matières, parce que les attributions de compétences sont en général homogènes(2). C'est en effet surtout lorsque de nombreuses exceptions sont prévues pour un domaine de compétences que des problèmes se posent. L'article 4 lui-même ne prévoit que peu d'exceptions (4<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 16<sup>o</sup>), mais les compétences sur lesquelles elles portent doivent, bien entendu, être considérées conjointement avec les compétences des pouvoirs fédéraux et des régions.

Voici quelques exemples d'exceptions :

— Les institutions scientifiques et culturelles sont une matière communautaire (article 4, 4<sup>o</sup>, LSRI), mais les pouvoirs fédéraux restent compétents pour une série « d'établissements scientifiques et culturels fédé-

(1) Les matières culturelles sont : 1<sup>o</sup> La défense et l'illustration de la langue; 2<sup>o</sup> L'encouragement à la formation des chercheurs; 3<sup>o</sup> Les beaux-arts; 4<sup>o</sup> Le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles à l'exception des monuments et des sites; 5<sup>o</sup> Les bibliothèques, discothèques et services similaires; 6<sup>o</sup> La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national; 6<sup>o</sup>*bis* Le soutien de la presse écrite; 7<sup>o</sup> La politique de la jeunesse; 8<sup>o</sup> L'éducation permanente et l'animation culturelle; 9<sup>o</sup> L'éducation physique, les sports et la vie en plein air; 10<sup>o</sup> Les loisirs et le tourisme; 11<sup>o</sup> La formation préscolaire dans les préguardiennats; 12<sup>o</sup> La formation postscolaire et parascolaire; 13<sup>o</sup> La formation artistique; 14<sup>o</sup> La formation intellectuelle, morale et sociale; 15<sup>o</sup> La promotion sociale; 16<sup>o</sup> La reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise.

(2) Le législateur spécial a préféré, pour permettre une interprétation large de la notion de matières culturelles, définir ces matières au moyen de rubriques générales, plutôt que d'en donner une énumération détaillée: Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 24/94, 10 mars 1994, *Moniteur belge* du 21 avril 1994.

## II. GEMEENSCHAPSBEVOEGDHEDEN

### AFDELING 1. CULTURELE AANGELEGENHEDEN

#### A. Algemene analyse

*Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

De gemeenschappen zijn krachtens de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 130, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet bevoegd voor de culturele aangelegenheden. Deze worden gespecificeerd in artikel 4 BWHI(1).

De bevoegdheidsverdeling inzake culturele aangelegenheden stelt minder problemen dan die op andere vlakken aangezien de bevoegdheidstoewijzingen in het algemeen homogeen zijn(2). Problemen doen zich immers vooral voor wanneer er talrijke uitzonderingen voorzien zijn ten aanzien van een bevoegdheidsdomein. Artikel 4 zelf voorziet weinig uitzonderingen (4<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> en 16<sup>o</sup>), maar vanzelfsprekend moeten deze bevoegdheden wel gelezen worden in samenhang met de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten.

Als voorbeelden gelden aldus :

— De wetenschappelijk-culturele instellingen zijn een gemeenschapsaangelegenheid (artikel 4, 4<sup>o</sup>, BWHI), maar de federale overheid blijft bevoegd voor een aantal « federale wetenschappelijke en culturele

(1) Het betreft : 1<sup>o</sup> de bescherming en de luister van de taal; 2<sup>o</sup> de aanmoediging van de vorming van navorsers; 3<sup>o</sup> de schone kunsten; 4<sup>o</sup> het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen, met uitzondering van de monumenten en landschappen; 5<sup>o</sup> de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten; 6<sup>o</sup> de radio-omroep en de televisie, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering; 6<sup>o</sup>*bis* de hulp aan de geschreven pers; 7<sup>o</sup> het jeugd-beleid; 8<sup>o</sup> de permanente opvoeding en de culturele animatie; 9<sup>o</sup> de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens; 10<sup>o</sup> de vrijetijdsbesteding en het toerisme; 11<sup>o</sup> de voorschoolse vorming in de peuterscholen; 12<sup>o</sup> de post- en parascolaire vorming; 13<sup>o</sup> de artistieke vorming; 14<sup>o</sup> de intellectuele, morele en sociale vorming; 15<sup>o</sup> de sociale promotie; 16<sup>o</sup> de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming.

(2) De bijzondere wetgever heeft verkozen, om een ruime interpretatie van de culturele aangelegenheden mogelijk te maken, die aangelegenheden door middel van algemene rubrieken te omschrijven, eerder dan een gedetailleerde opsomming van elk van die aangelegenheden te geven: Arbitragehof, nr. 24/94, 10 maart 1994, *Belgisch Staatsblad* van 21 april 1994.

raux»(1). Ceux-ci sont désignés dans un arrêté royal qui requiert l'accord (avis conforme) des gouvernements de communauté et de région(2).

— La compétence en matière de patrimoine culturel appartient aux communautés (article 4, 4<sup>o</sup>, LSRI). Les régions sont toutefois compétentes pour ce qui est des monuments et des sites(3). En exécution de l'article 139 de la Constitution, cette compétence en matière de monuments et de sites a été transférée de la Région wallonne à la Communauté germanophone(4)(5).

— En ce qui concerne la compétence en matière de patrimoine culturel, on peut attirer l'attention sur la répartition de la compétence en ce qui concerne la «politique en matière d'archives». Dans un de ses avis, le Conseil d'État a estimé que, si les archives appartiennent au patrimoine culturel, la compétence en matière d'archives n'a pas été transmise aux communautés dans son intégralité. La compétence est mixte. Ainsi les dispositions générales relatives au dépôt et à la conservation des documents et autres pièces relèveraient-elles de la compétence fédérale. Par ailleurs, cette compétence fédérale ne peut pas avoir une portée telle qu'elle porte atteinte à l'intérêt du patrimoine culturel d'une communauté. Les communautés ne pourraient dès lors pas être contraintes à transmettre leurs propres archives à une institution nationale(6).

(1) Article 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, LSRI.

(2) Arrêté royal du 30 octobre 1996, *Moniteur belge* du 7 décembre 1996. Les établissements scientifiques et culturels fédéraux sont l'Observatoire royal de Belgique, l'Institut royal météorologique de Belgique, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, les Archives générales du Royaume, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, l'Institut royal du Patrimoine artistique.

(3) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, cinquième alinéa, 6<sup>o</sup>, LSRI.

(4) Décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, et décret du Parlement wallon du 23 décembre 1993 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites, *Moniteur belge* du 16 mars 1994 et *Moniteur belge* du 12 février 1994.

(5) Voir Draye, A., «De Duitstalige Gemeenschap en het bouwkundig erfgoed», *Milieurecht-Info*, 1994, n<sup>o</sup> 4, pp. 12-14; Lambertz, K.H., «Les autorités germanophones», in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F. (ed.), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 168-169.

(6) Voir Conseil d'État, section de Législation, avis du 1<sup>er</sup> octobre 1992; Doc. Chambre, SE 1991-1992, n<sup>o</sup> 462/2; avis du 30 septembre 1993, Doc. Chambre, 1992-1993, n<sup>o</sup> 1041/2; avis du 9 août 1994, Doc. Sénat, SE 1991-1992, n<sup>o</sup> 233/2.

instellingen»(1). Deze worden aangeduid in een koninklijk besluit, waarbij het akkoord (eensluitend advies) van de gemeenschaps- en gewestregeringen vereist is(2).

— De bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium komt toe aan de gemeenschappen (artikel 4, 4<sup>o</sup>, BWHI). De gewesten zijn echter bevoegd inzake de monumenten en landschappen(3). In uitvoering van artikel 139 GW is deze bevoegdheid inzake monumenten en landschappen overgeheveld van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap(4)(5).

— Met betrekking tot de bevoegdheid inzake cultureel patrimonium kan gewezen worden op de verdeling van de bevoegdheid inzake «archiefbeleid». De Raad van State oordeelt hierover dat alhoewel archieven tot het cultureel patrimonium behoren, de bevoegdheid inzake het archiefwezen niet integraal naar de gemeenschappen is overgegaan. De bevoegdheid is verdeeld. Zo zouden de algemene voorzieningen omtrent het neerleggen en het bewaren van geschriften en andere stukken tot de federale bevoegdheid behoren. Anderzijds mag deze federale bevoegdheid niet zover reiken dat aan het belang van het cultureel patrimonium van een gemeenschap wordt voorbijgegaan. Zo zouden de gemeenschappen niet verplicht kunnen worden hun eigen archieven aan een nationale instelling over te dragen(6).

(1) Artikel 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, BWHI.

(2) Koninklijk besluit van 30 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad* van 7 december 1996. Het gaat om de Koninklijke Sterrenwacht, het Koninklijk Meteorologisch Instituut, de Koninklijke Bibliotheek, het Koninklijk Instituut voor Ruimte-Aëronomie, het Koninklijk Belgische Instituut voor Natuurwetenschappen, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, het Algemeen Rijksarchief, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium.

(3) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, BWHI.

(4) Decr. D. Gem. R. 17 januari 1994 en Decr. W. Parl. 23 december 1993 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest in de aangelegenheid «Monumenten en Landschappen», *Belgisch Staatsblad* van 16 maart 1994 en *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1994.

(5) Zie Draye, A., «De Duitstalige Gemeenschap en het bouwkundig erfgoed», *Milieurecht-Info*, 1994, afl. 4, blz. 12-14; Lambertz, K.H., «Les autorités germanophones», in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F. (ed.) Brussel, Bruylant, 1994, blz. 168-169.

(6) Zie R.v.St., afd. wetg., advies van 1 oktober 1992, Gedr. St., Kamer, BZ 1991-92, nr. 462/2; advies van 30 september 1993, Gedr. St., Kamer, 1992-93, nr. 1041/2; advies van 9 augustus 1994, Gedr. St., Senaat, BZ 1991-1992, nr. 233/2.

Les compétences en matière d'archives ne peuvent pas être réparties en blocs totalement distincts. Il est nécessaire que les divers pouvoirs collaborent(1).

— La politique en matière de tourisme est une matière communautaire (article 4, 10<sup>o</sup>, LSRI), mais, depuis 1993, les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme sont une matière régionale(2). La politique en matière de tourisme continue à relever des communautés, mais cela ne pose pas de grands problèmes en pratique. Du côté flamand, les deux compétences sont en effet exercées par les institutions de la Communauté flamande, et, du côté francophone, la politique en matière de tourisme a été transférée, en application de l'article 138 de la Constitution, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française(3).

Il en va de même en ce qui concerne les compétences communautaires en matière de reconversion et de recyclage professionnels(4) (article 4, 16<sup>o</sup>, LSRI), pour certains aspects desquels les régions sont compétentes. Il s'agit d'aspects qui ont un rapport avec leurs compétences (générales) en matière de politique de l'emploi (article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, LSRI).

## B. Points de discussion

### 1. La police générale des ondes radioélectriques

#### 1.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

La matière de «radiodiffusion et télévision» est une matière qui a donné lieu dans le passé à quelque confusion et qui soulèvera encore de nombreuses

(1) Schram, F., Openbaarheid en archiefwetgeving, in Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen, Draye, A.M., Louvain, Instituut voor Administratief Recht, 1995, pp. 158 à 164; Théry, L., De Hoge Raad voor het Archiefwezen: mogelijkheden in een federaal landsbestel, TBP, 1994, pp. 80-85.

(2) Voir article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, cinquième alinéa, 6<sup>o</sup>, LSRI.

(3) Décret du Conseil de la Communauté française (II) du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993; décret du Parlement wallon (II) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993; décret de la Commission communautaire française (III) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993, sur le transfert de l'exercice de compétences en matière d'infrastructure sportive, de tourisme, de promotion sociale, de reconversion et de recyclage professionnels, de transport scolaire, de politique de la santé et d'aide aux personnes.

(4) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 31/95, 4 avril 1995, *Moniteur belge* du 16 mai 1995.

De bevoegdheden inzake het archiefwezen zijn niet op te splitsen in volledig gescheiden pakketten. Samenwerking tussen de verschillende overheden is dus noodzakelijk(1).

Het beleid inzake toerisme is een gemeenschapsaangelegenheid (artikel 4, 10<sup>o</sup>, BWHI), maar de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme zijn sinds 1993 een gewestelijke aangelegenheid(2). Het beleid inzake toerisme blijft opgesplitst, maar in de praktijk stelt dit geen grote problemen. Aan Vlaamse kant worden beide bevoegdheden immers uitgeoefend door de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap en aan Franstalige kant is de uitoefening van het beleid inzake toerisme in toepassing van artikel 138 van de Grondwet overgedragen aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie(3).

Hetzelfde geldt voor de gemeenschapsbevoegdheden inzake de beroepsomscholing en -bijscholing(4) (artikel 4, 16<sup>o</sup>, BWHI), waar de gewesten bevoegd zijn voor een aantal aspecten die samenhangen met hun (algemene) bevoegdheid inzake tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX BWHI).

## B. Discussiepunten

### 1. De algemene politie van de radio-electrische golven

#### 1.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Een aangelegenheid die in het verleden aanleiding gaf tot enige onduidelijkheid, en waarover in de toekomst nog vele vragen zullen rijzen, is die van de

(1) Schram, F., «Openbaarheid en archiefwetgeving», in Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen, Draye, A.M., Leuven, Instituut voor Administratief Recht, 1995, 158-164; Théry, L., «De 'Hoge Raad voor het Archiefwezen': mogelijkheden in een federaal landsbestel», TBP, 1994, blz. 80-85.

(2) Zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, BWHI.

(3) Decreet Fr. Gem. R. (II) 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993; Decreet W. Parl. (II) 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993; Decreet Fr. Gem. Com. (III) 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993. Deze decreten betreffen de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden inzake de sportinfrastructuur, het toerisme, de sociale promotie, de beroepsomscholing en -bijscholing, het leerlingenvervoer, het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen.

(4) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 31/95, 4 april 1995, *Belgisch Staatsblad* van 16 mei 1995.

questions à l'avenir. Ci-dessous figure un bref aperçu de ce problème complexe.

Après la réforme de l'État de 1988, on a pris l'habitude de considérer que l'autorité fédérale est en principe compétente pour l'encadrement technique de la diffusion, notamment en ce qui concerne la gestion des câbles de télédistribution et des fréquences. Cette habitude a donné naissance à la pratique de la double licence: l'autorité fédérale prévoyait une obligation d'agrément technique et les communautés imposaient une obligation d'agrément culturel des initiatives audiovisuelles.

La Cour d'arbitrage a mis fin à cette pratique en 1990-1991 (1). Elle a constaté que l'article 127 de la Constitution et l'article 4, 6°, LSRI, «ont transféré aux communautés l'ensemble de la matière de radio-diffusion et télévision, sauf l'exception prévue par le législateur spécial». Il s'ensuit que les communautés sont compétentes pour régler le concept, la réalisation, la programmation et la répartition des émissions, indépendamment du statut de la station émettrice (2) et de la méthode de transmission (3). Les communautés sont désormais seules compétentes pour accorder les licences, y compris pour ce qui est des aspects techniques (à moins que les licences ne concernent que des appareils d'émission et de réception étrangers aux aspects culturels de la radiodiffusion (4)). La Cour d'arbitrage a voulu éviter ainsi que l'autorité fédérale ne développe indirectement une politique médiatique par le biais des licences techniques.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour la police générale des ondes radioélectriques. Cette compétence dite «de police générale» comprend la compétence d'élaborer et de faire respecter les normes techniques relatives à l'attribution des fréquences (5) et à la puissance des équipements d'émission. Cette compétence fédérale est justifiée par la nécessité de «permettre l'intégration de chacune des ondes radio-

«radio-omroep en televisie». We schetsen hier kort deze ingewikkelde problematiek.

Na de staatshervorming van 1988 ontstond er een praktijk waarbij de federale overheid in beginsel bevoegd was voor de technische omkadering van de omroep, o.m. voor het beheer van televisiekabels en van de frequenties. Daardoor heerste de praktijk van de dubbele vergunning: de federale overheid voorzag een technische vergunningsverplichting, terwijl de gemeenschappen de verplichting voor een culturele erkenning van audiovisuele initiatieven oplegden.

Het Arbitragehof stelde in 1990-1991 een einde aan deze praktijk (1). Het Hof besliste dat artikel 127 van de Grondwet en artikel 4, 6°, BWHI «de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie in haar geheel naar de gemeenschappen hebben overgeheveld, behoudens de door de bijzondere wetgever bepaalde uitzondering». De gemeenschappen zijn dan ook bevoegd om het concept, de realisatie, de programmatie en de verdeling van de uitzendingen te regelen ongeacht het statuut van het zendstation (2) en ongeacht de transmissiemethode (3). Alleen de gemeenschappen zijn nog bevoegd om de vergunningen te verlenen, met inbegrip van de technische (tenzij het gaat om vergunningen voor zend- en ontvangtoestellen die niets te maken hebben met de culturele aangelegenheid van de radio-omroep (4)). Het Arbitragehof wilde daarmee vermijden dat de federale overheid via een technisch vergunningenbeleid de facto en op impliciete wijze een mediabeleid zou voeren.

Wel blijft de federale overheid bevoegd voor de algemene politie van de radio-elektrische golven. Deze «algemene politie»-bevoegdheid omvat de bevoegdheid tot het uitvaardigen en het doen naleven van de technische normen betreffende het toekennen van frequenties (5) en betreffende het vermogen van de zendtoestellen. Deze federale bevoegdheid werd gemotiveerd door de noodzaak van «integratie van

(1) Cf. Cour d'arbitrage, n° 7/90, 25 janvier 1990, *Moniteur belge* du 4 avril 1990 et Cour d'arbitrage, n° 1/91, 7 février 1991, *Moniteur belge* du 28 février 1991. Cf. Jongen, F., «Compétences techniques dans l'audiovisuel: un arrêt ambigu», JLMB, 1990, pp. 409-412; Jongen, F., «Un arrêt plus clair», JLMB, 1991, pp. 655-658; Nihoul, P., «Les aspects techniques de la radiodiffusion et le juge constitutionnel», JT, 1990, pp. 418-419, et Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TPB, 1991, pp. 410-415.

(2) Cette station peut avoir un statut privé, un statut public ou un statut mixte.

(3) Câbles ou ondes hertziennes.

(4) Cour d'arbitrage, n° 52/93, 1<sup>er</sup> juillet 1993, *Moniteur belge* du 26 août 1993.

(5) Fréquences (relatives à la diffusion) qui ont été attribuées par les communautés.

(1) Zie Arbitragehof, nr. 7/90, 25 januari 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 april 1990 en Arbitragehof, nr. 1/91, 7 februari 1991, *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1991. Zie Jongen, F., «Compétences techniques dans l'audiovisuel: un arrêt ambigu», JLMB, 1990, blz. 409-412; Jongen, F., «Un arrêt plus clair», JLMB, 1991, blz. 655-658; Nihoul, P., «Les aspects techniques de la radiodiffusion et le juge constitutionnel», JT, 1990, blz. 418-419 en Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TBP, 1991, blz. 410-415.

(2) Het zendstation kan een privé, een publiek of een gemengd statuut hebben.

(3) Via kabel of via herzogolven.

(4) Arbitragehof, nr. 52/93, 1 juli 1993, *Belgisch Staatsblad* van 26 augustus 1993.

(5) Frequenties (m.b.t. omroep) die door de gemeenschappen worden toegewezen.

électriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national» et par le souci d'éviter qu'un émetteur n'en parasite un autre(1).

Pour ce qui est de ce cas, on a également réconcilié la compétence des communautés et celle de l'autorité fédérale en recourant au système des compétences limitées ou improprement concurrentes. L'autorité fédérale fixe les règles de base et les régions peuvent appliquer ou compléter ces règles, mais sans avoir le droit de les modifier (*cf. infra*).

Un premier problème que l'on peut relever concerne celui de la police générale des ondes radio-électriques. Cette matière doit être du ressort de l'autorité fédérale, ce qui n'est pas contesté. Par contre, l'exercice (ou l'absence d'exercice) de cette compétence suscite le mécontentement. Il arrive que des problèmes se posent en pratique du fait que les communautés fixent unilatéralement la portée des radios libres. On peut se demander s'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une compétence fédérale(2), mais quoi qu'il en soit, l'autorité fédérale est au moins compétente pour intervenir lorsqu'une portée trop grande crée des interférences. Dans la pratique, l'autorité fédérale (l'IBPT)(3) n'intervient pas pour régler ce genre de problèmes(4).

#### 1.2. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)

Il subsiste un problème de répartition harmonieuse des compétences entre l'autorité fédérale et la communauté en ce qui concerne la police des fréquences, notamment en matière de radios privées.

Différents arrêts de la Cour d'arbitrage ont permis de clarifier la situation dans ce domaine et d'affirmer la compétence communautaire de principe en matière d'aspects techniques de la radiodiffusion. La Cour a estimé toutefois que l'État fédéral était resté compétent pour l'ensemble de la matière de la radiocommunication, à l'exception de celle de la radiodiffusion.

(1) Cour d'arbitrage, n° 7/90, du 25 janvier 1990, *Moniteur belge* du 4 avril 1990, considération 2.B.3.

(2) Cour d'arbitrage, n° 37/92, du 7 mai 1992, *Moniteur belge* du 3 juin 1992. La Cour semble admettre implicitement cette compétence, mais elle ne se prononce pas explicitement sur la question.

(3) Institut belge des services postaux et télécommunications.

(4) Patrick Peeters souligne avec raison que la répartition des compétences telle qu'elle a été fixée par la Cour d'arbitrage laisse peu de place à une action préventive de l'autorité fédérale. Celle-ci a en tout cas compétence pour organiser un contrôle technique et sanctionner le non-respect des normes techniques (Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TBP, 1991, p. 413).

elk van de radio-elektrische golven in het geheel van die welke over het nationale grondgebied worden uitgezonden», evenals om wederzijdse storingen te vermijden(1).

Ook in dit geval gebeurde de verzoening tussen de gemeenschapsbevoegdheid en de federale bevoegdheid door gebruik te maken van het systeem van de beperkte of oneigenlijke concurrerende bevoegdheden. Daarbij stelt de federale overheid de basisregelen vast en kunnen de deelgebieden de basisregelen toepassen of aanvullen, zonder ze evenwel te kunnen aantasten (*cf. infra*).

Een eerste probleem waarop gewezen kan worden, betreft de algemene politiek van radio-elektrische golven. Het is onbetwist dat deze aangelegenheid tot de federale bevoegdheid dient te behoren. Daarentegen bestaat er wel ontevredenheid over (het gebrek aan) de uitoefening van deze bevoegdheid. Zo doen zich in de praktijk problemen voor doordat gemeenschappen eenzijdig het zendbereik van vrije radio's bepalen. Men kan zich afvragen of dit niet tot de federale bevoegdheid behoort(2). In ieder geval is de federale overheid echter ten minste bevoegd om op te treden indien een te groot omschreven zendbereik leidt tot wederzijdse storingen. In de praktijk blijkt de federale overheid (het BIPT)(3) niet op te treden om dergelijke problemen het hoofd te bieden(4).

#### 1.2. Standpunt van de regering van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)

De bevoegdheden m.b.t. het frequentiebeleid, met name inzake private radio's, zijn nog niet evenwichtig verdeeld tussen de federale Staat en de gemeenschappen.

Het Arbitragehof heeft met een aantal arresten wat meer duidelijkheid gebracht in de situatie en de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen voor de technische aspecten van de radio-omroepen bevestigd. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat de federale Staat bevoegd blijft voor de radioverbindingen in het algemeen, met uitzondering van de radio-

(1) Arbitragehof, nr. 7/90, 25 januari 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 april 1990, overweging 2.B.3.

(2) Arbitragehof, nr. 37/92, 7 mei 1992, *Belgisch Staatsblad* van 3 juni 1992 lijkt deze bevoegdheid wel impliciet te aanvaarden, maar doet geen uitdrukkelijke uitspraak t.a.v. dit punt.

(3) Belgisch Instituut voor de postdiensten en telecommunicatie.

(4) Patrick Peeters wijst er terecht op dat de bevoegdheidsverdeling zoals die door het Arbitragehof vastgelegd is, weinig ruimte laat voor preventief optreden vanwege de federale overheid. Wel heeft de federale overheid in ieder geval de bevoegdheid om een technische controle te organiseren en de technische normen strafbaar te stellen (Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TBP, 1991, blz. 413).

Dès lors, il revenait à l'autorité fédérale d'assurer la police générale des ondes radioélectriques.

Cette compétence fédérale doit permettre d'intégrer chacune des fréquences dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et d'éviter des perturbations mutuelles. Ceci implique que la compétence d'élaborer les normes techniques relatives à l'attribution des fréquences et à la puissance des émetteurs doit rester commune pour l'ensemble des radiocommunications, quels que soient leurs destinataires. Il en va de même pour la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer le respect desdites normes.

Deux précisions importantes sont néanmoins apportées. Tout d'abord, la compétence fédérale ne peut s'exercer que par des normes communes à l'ensemble des radiocommunications, et non pas de manière spécifique en matière de radiodiffusion. En outre, et dans le même ordre d'idées, l'exercice de cette compétence doit être réglé de façon telle qu'il ne porte pas atteinte à la compétence des communautés auxquelles est confiée en premier lieu la matière de radiodiffusion. Cette dernière compétence inclut, dans le respect des normes techniques nationales, celle de régler les aspects techniques qui sont spécifiques à la matière de la radiodiffusion et d'attribuer les fréquences.

La jurisprudence a ainsi eu le mérite de clarifier la répartition des compétences en la matière. Toutefois, il faut souligner que la politique de chaque communauté en la matière se retrouve ainsi conditionnée au consentement des autres communautés et ce, sans qu'une procédure spécifique ait été arrêtée en cas de désaccord. Cette question réclame par conséquent une concertation entre, d'une part, les communautés, et, d'autre part, l'État fédéral, sur les normes techniques de base, ainsi qu'entre les communautés sur l'établissement d'un plan de fréquences attribuable à leurs radios privées respectives. Une telle concertation permettrait de déterminer de manière consensuelle les modalités d'interprétation et d'application des normes internationales et nationales, ainsi que les procédures de contrôle de ces normes par les autorités fédérales.

### *1.3. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

L'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 Mhz.-108 Mhz. confirme les communautés dans leurs compétences d'élaborer leurs propres plans de fréquences et règle la coordination de ces plans entre les communautés.

M. Pas estime qu'en pratique, ce régime donne lieu à des problèmes et il se demande s'il ne serait pas préférable de transférer cette compétence au pouvoir fédéral.

omroepen. Het is dan ook de federale overheid die het algemene beleid met betrekking tot de radiogolven uitstippelt.

Doordat deze bevoegdheid federaal blijft, moet het mogelijk zijn alle frequenties in het algemene netwerk van het Belgische grondgebied te integreren en onderlinge storingen te voorkomen. Daarom moeten ook de technische normen betreffende de toekenning van de frequenties en de sterkte van de zenders door een centrale instantie worden vastgesteld voor alle radioverbindingen, ongeacht de bestemming. Hetzelfde geldt voor de organisatie van de technische controle en het toezicht op de naleving van de genoemde normen.

Hier willen we evenwel twee belangrijke verduidelijkingen aanbrenge. Ten eerste kan de federale Staat alleen gemeenschappelijke normen uitvaardigen voor alle radioverbindingen, niet specifiek voor de radioomroepen. Meer algemeen moet de uitoefening van deze bevoegdheid zo worden geregeld dat niet wordt geraakt aan de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen voor de radioomroepen. Dat houdt onder andere in dat de Franse Gemeenschap bevoegd is om met inachtneming van de nationale technische normen alle technische aspecten te regelen die specifiek te maken hebben met de radioomroepen en de toekenning van de frequenties.

De rechtspraak heeft de bevoegdheidsverdeling in deze aangelegenheid dus verduidelijkt. Elke gemeenschap is in haar beleid echter afhankelijk van de toestemming van de andere gemeenschappen, zonder dat is voorzien in een specifieke procedure ingeval van onenigheid. De gemeenschappen en de federale Staat moeten dus overleg plegen over de technische basisnormen en de gemeenschappen onderling over een plan betreffende de toekenning van frequenties aan de respectieve private radio's. Tijdens dat overleg kan men het ook eens worden over de interpretatie en de toepassing van de nationale en internationale normen en de controle op deze normen door de federale overheid.

### *1.3. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

Het koninklijk besluit van 10 januari 1992 betreffende de klankradiomroep in de frequentiemodulatie in de band 87,5 tot 108 Mhz. bevestigt de bevoegdheden van de gemeenschappen om hun eigen frequentieplannen op te stellen en regelt de manier waarop deze plannen moeten gecoördineerd worden tussen de gemeenschappen.

De heer Pas meent dat zich hierdoor in de praktijk problemen voordoen en vraagt zich af of deze bevoegdheid niet beter naar de federale overheid zou overgeheveld worden.

La Communauté flamande ne peut cependant pas marquer son accord sur cette proposition, parce que le transfert au pouvoir fédéral de la compétence de déterminer la portée des émetteurs radio équivaldrait à vider de toute substance la compétence communautaire en matière de radiodiffusion.

En pratique, le problème vient de la Communauté française, qui ne s'en tient pas à la réglementation adoptée et délivre des autorisations sur la base de fréquences ou de plans de fréquence qui n'ont pas été coordonnés au préalable. Il appartient à l'IBPT de contrôler cette coordination et d'agir, ce qu'il ne fait pourtant pas dans la pratique.

Pour régler la question, il ne faut donc pas modifier les compétences, mais bien résoudre le problème d'application dans le chef de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

On pourrait éventuellement adapter l'arrêté royal précité pour permettre une concertation en cas de litige et/ou des sanctions.

L'IBPT doit être une institution autonome où siègent à la fois les communautés et le pouvoir fédéral, et qui puisse fonctionner indépendamment du contrôle du ministre qui a les télécommunications dans ses attributions. L'IBPT doit également pouvoir prendre en toute autonomie des décisions exécutoires, ce qui suppose une adaptation loyale de ses compétences.

#### 1.4. Discussion finale (11 mars 1999)

##### 1.4.1. Observations de M. Depré

La répartition des compétences entre les communautés et l'autorité fédérale à propos des radios privées est un problème ancien, mais qui vient d'être réactualisé.

Les communautés sont compétentes pour accorder des autorisations de diffusion et attribuer une fréquence à des radios privées. Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'autorité fédérale reste compétente pour assurer la police générale des ondes. Cela signifie qu'une coordination doit être exercée parmi toutes les ondes émises tant en Communauté flamande qu'en Communauté française. Il faut aussi contrôler si l'utilisation d'une onde par une radio n'entraînera pas des brouillages de fréquence pour une autre radio, si l'onde qui a été attribuée à une radio est bien respectée.

La frontière de cette compétence fédérale qui s'exerce via l'IBPT n'est pas claire. À la suite d'un arrêt du Conseil d'État qui a suspendu le plan de fréquence de la Communauté française, l'IBPT est intervenu pour interdire d'émettre aux radios privées de la Communauté française. Cette compétence de l'IBPT a été contestée devant les juridictions. La question est de savoir si l'IBPT est bien un organisme auto-

Dit kan echter door de Vlaamse Gemeenschap niet aanvaard worden omdat het overhevelen naar de federale overheid van de bevoegdheid om het zendbereik van radio's te bepalen, zou neerkomen op het volledig uithollen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake omroep.

Het probleem in de praktijk is te herleiden tot het optreden van de Franse Gemeenschap die zich niet houdt aan de afgekondigde regelgeving en vergunningen aflevert op basis van niet vooraf gecoördineerde frequenties of frequentieplannen. Het BIPT moet hierop toezien en optreden, wat echter in de praktijk niet gebeurt.

De problematiek vraagt dus geen herziening van de bevoegdheden, maar wel het oplossen van het toepassingsprobleem in hoofde van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT).

Eventueel kan het geciteerde koninklijk besluit worden aangepast om overleg bij betwistingen en/of sanctionering mogelijk te maken.

Het BIPT moet als een autonome instelling worden ingericht waarin zowel de gemeenschappen als de federale overheid zetelen en dat kan functioneren los van het toezicht van de minister bevoegd voor telecommunicatie. Het BIPT moet ook autonoom uitvoerbare beslissingen kunnen nemen. Dit veronderstelt een loyale aanpassing van de bevoegdheden van het BIPT.

#### 1.4. Eindbespreking (11 maart 1999)

##### 1.4.1. Opmerkingen van de heer Depré

De bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en de federale overheid wat betreft de vrije radio's is een oud zeer, dat opnieuw actueel is.

De gemeenschappen zijn bevoegd om zendvergunningen te verlenen en een frequentie toe te kennen aan vrije radio's. Daar komt nog bij dat de federale overheid volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof bevoegd blijft inzake de algemene politie van de radio-elektrische golven. Dat betekent dat men alle uitgezonden golven in zowel de Vlaamse Gemeenschap als de Franse Gemeenschap moet coördineren. Men dient er ook op toe te zien dat het gebruik van een golflengte door een radio de frequentie van een andere radio niet verstoort, gesteld dat de radio zich aan de toegekende golflengte houdt.

Deze federale en via het BIPT uitgeoefende bevoegdheid is evenwel niet duidelijk afgebakend. Ingevolge een arrest van de Raad van State, die het frequentieplan van de Franse Gemeenschap heeft geschorst, is het BIPT opgetreden om een uitzendverbod op te leggen aan de vrije radio's van de Franse Gemeenschap. Deze bevoegdheid van het BIPT werd voor de rechtscolleges aangevochten. Het is zeer de

nome, indépendant, qui peut intervenir d'initiative ou si cet organisme ne peut intervenir que sur demande de l'une ou l'autre communauté. M. Depré pense qu'il existe des zones d'ombre dans les règles de répartition des compétences et dans la jurisprudence actuelle de la Cour d'arbitrage.

Il n'est peut-être pas indispensable de modifier la législation. Néanmoins, on constate un certain flou dans la pratique. Les jurisprudences ne sont pas clairement établies sur le sujet, de sorte que des précisions dans le texte de loi seraient de nature à clarifier les choses.

#### 1.4.2. Discussion

Un membre remarque que, d'une part, la Communauté française souhaite une concertation consensuelle, et que, d'autre part, la Communauté flamande n'est pas favorable à un renforcement du pouvoir fédéral, de l'IBPT en l'occurrence. Ce n'est d'ailleurs pas non plus ce que la Communauté française demande. La Communauté flamande soulève la question de la position de l'IBPT. Le membre se demande si l'on ne se trouve pas là au cœur d'un litige qui n'a pas encore été tranché à l'heure actuelle, à savoir le problème qui a surgi à propos de l'attribution des ondes, pour lequel le ministère de tutelle de l'IBPT est intervenu.

Un autre membre souhaiterait être éclairé sur le sens de la dernière phrase des observations complémentaires de la Communauté flamande: «l'IBPT doit également pouvoir prendre en toute autonomie des décisions exécutoires, ce qui suppose une adaptation loyale de ses compétences.»

M. Depré résume la situation actuelle. Le Conseil d'État a, il y a quelques mois, ordonné la suspension du plan de fréquence de la Communauté française au motif que celui-ci n'avait pas été adopté selon la procédure prévue par les textes. Par conséquent, toutes les attributions de fréquences qui avaient été accordées par la Communauté française étaient, d'une certaine manière, privées de leurs effets. Suite à cet arrêt du Conseil d'État, le ministre flamand Van Rompuy a demandé à l'IBPT de prendre les mesures nécessaires afin que les radios concernées cessent leurs émissions. L'intervention de l'IBPT a suscité la mauvaise humeur de la Communauté française et des radios concernées. Celles-ci ont immédiatement introduit des actions en référé pour que cette intervention de l'IBPT soit jugée irrégulière et illégale. Aujourd'hui, effectivement, une ordonnance du tribunal des référés de Bruxelles considère que l'IBPT ne pouvait pas intervenir d'initiative, de manière autonome et directement, mais qu'il devait agir par l'intermédiaire de la Communauté française, ou plus exactement que c'était à cette dernière qu'il appartenait de demander à l'IBPT d'intervenir car les fréquences concernées avaient été attribuées par la

vraag of het BIPT een autonoom en onafhankelijk orgaan is dat op eigen initiatief kan optreden dan wel of het alleen op verzoek van de ene of de andere gemeenschap mag optreden. Volgens de heer Depré bestaan er schemerzones in de regels inzake bevoegdheidsverdeling en in de thans geldende jurisprudentie van het Arbitragehof.

De wetgeving is wellicht aan wijziging toe. Niettemin laat de praktijk aan duidelijkheid te wensen over. Op dit punt staat de jurisprudentie nog niet vast zodat men de zaken tot klaarheid kan brengen met een verduidelijking van de wetteksten.

#### 1.4.2. Bespreking

Een lid merkt op dat de Franse Gemeenschap enerzijds door overleg tot een concensus wil komen en dat de Vlaamse Gemeenschap anderzijds een verruiming van de federale bevoegdheid, *in casu* van het BIPT, niet genegen is. Op dit punt is de Franse Gemeenschap overigens al evenmin vragende partij. De Vlaamse Gemeenschap brengt de kwestie te berde van het statuut van het BIPT. Het lid vraagt of dat niet de kern is van een geschil dat thans nog niet is opgelost, te weten het probleem bij de toekenning van de golflengte, waarvoor het op het BIPT toezichthoudende ministerie is opgetreden.

Een lid vraagt wat de slotzin in de aanvullende opmerkingen van de Vlaamse Gemeenschap betekent: «Het BIPT moet ook autonoom uitvoerbare beslissingen kunnen nemen. Dit veronderstelt een loyale aanpassing van de bevoegdheden van het BIPT.»

De heer Depré vat de huidige toestand als volgt samen: een aantal maanden geleden heeft de Raad van State de schorsing uitgesproken van het frequentieplan van de Franse Gemeenschap omdat het niet tot stand is gekomen volgens de wettelijke procedure. Het gevolg hiervan is geweest dat alle door de Franse Gemeenschap toegekende frequenties in zekere zin zijn komen te vervallen. Naar aanleiding van dat arrest van de Raad van State heeft de Vlaamse minister Van Rompuy het BIPT verzocht maatregelen te nemen opdat de betrokken radio's hun uitzendingen staken. Het optreden van het BIPT heeft heel wat wrevel gewekt bij de Franse Gemeenschap en bij de betrokken radio's. Deze laatste hebben onmiddellijk een vordering in kort geding ingesteld om het optreden van het BIPT te laten bestempelen als onregelmatig en onwettig. Thans is het inderdaad zo dat een uitspraak van de rechter in kort geding te Brussel ervan uitgaat dat het BIPT niet op eigen initiatief, noch autonoom, noch rechtstreeks mocht optreden doch dat het via de Franse Gemeenschap moest gaan of meer bepaald dat deze gemeenschap het BIPT moest verzoeken op te treden omdat ze die frequenties als gemeenschap heeft toegekend. Dat betekent dat het



Communauté française. Cela revient à dire que l'IBPT n'est qu'un agent exécutant de l'une ou l'autre communauté.

Ceci explique la phrase de la Communauté flamande qui considère, elle, que l'IBPT pouvait et même devait intervenir d'office sans être mandatée par la Communauté française. Aujourd'hui, le dossier est pendant devant la cour d'appel de Bruxelles.

Un membre trouve raisonnable la suggestion de la Communauté flamande, selon laquelle l'IBPT devrait être une institution autonome où siègeraient à la fois les communautés et le pouvoir fédéral, et qui travaillerait sans être contrôlée par le ministère fédéral ni, suppose-t-il, par les communautés.

M. Depré reconnaît que ce serait une manière de renforcer la collaboration et la coopération entre les deux grandes communautés dans une matière communautairement très sensible. D'un point de vue technique, la suggestion est envisageable. D'un point de vue juridique, cela pourrait régler le problème. La question est de savoir si la volonté existe dans ce sens. Un membre objecte que l'IBPT n'a pas que la mission dont il est question ici. Il a un nombre considérable de compétences. Il ne s'agit ici que d'un problème spécifique et c'est sans doute pour cela que la Communauté française propose, en premier lieu de faire une concertation. On ne peut pas toucher à la structure de l'IBPT.

Un membre répond qu'il y a certainement des formules institutionnelles qui permettraient à l'IBPT, lorsqu'il traite ses matières, d'être autonome, même si en son sein siègent à la fois les communautés et l'État. Cela lui semble techniquement faisable.

Un membre insiste sur le fait que la Communauté française se borne à souhaiter une concertation, sans évoquer le rôle de l'IBPT à proprement parler. C'est la Communauté flamande qui aborde le problème du pouvoir à attribuer à l'IBPT. La concertation pourrait notamment porter sur ce point.

Un membre constate que la Communauté française s'exprime en général: elle demande une concertation afin de déterminer les modalités d'interprétation et d'application des normes, ainsi que les procédures de contrôle par l'autorité fédérale. La Communauté flamande, elle, suggère déjà les solutions. Il n'y a pas de contradiction.

Un membre estime qu'il y a un problème d'interprétation, de nuances et d'application. Les deux parties ne disent pas que c'est l'IBPT qui doit le résoudre, mais bien qu'on doit le résoudre. Les uns

BIPT niet anders is dan het uitvoerend orgaan van de ene of de andere gemeenschap.

Dat vormt de verklaring voor de slotzin in de aanvullende opmerkingen van de Vlaamse Gemeenschap, die er van haar kant van uitgaat dat het BIPT mocht en van ambtswege zelfs moest optreden zonder daartoe gemachtigd te zijn door de Franse Gemeenschap. Thans staat het dossier ter behandeling bij het hof van beroep te Brussel.

Een lid verklaart akkoord te gaan met het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap, volgens hetwelk het BIPT een autonome instelling zou moeten zijn, waarvan zowel de gemeenschappen als de federale overheid deel uitmaken en die zou kunnen optreden zonder het toezicht van het federale ministerie noch, zo vermoedt hij, van de gemeenschappen.

De heer Depré erkent dat men de samenwerking tussen de twee grote gemeenschappen zo kan uitbouwen in een aangelegenheid die communautair zeer gevoelig ligt. Technisch gezien is het voorstel het overwegen waard. Juridisch gesproken zou het voor een oplossing van het probleem kunnen zorgen. Het is alleen de vraag of daartoe de nodige bereidheid bestaat. Een lid brengt daartegen in dat het BIPT nog andere opdrachten uit te voeren heeft dan die waarover het hier gaat. Het is bekleed met een groot aantal bevoegdheden. Het gaat hier om niet anders dan een specifiek probleem. Ongetwijfeld daarom stelt de Franse Gemeenschap in de eerste plaats voor overleg te houden. Aan de structuur van het BIPT mag men niet raken.

Een lid antwoordt dat er ongetwijfeld institutionele constructies bestaan waarmee het BIPT autonoom kan optreden wanneer het zijn aangelegenheden afhandelt, ook al maken daar zowel de gemeenschappen als de Staat deel van uit. Technisch lijkt hem dat haalbaar.

Een lid onderstreept dat de Franse Gemeenschap niet anders doet dan op overleg aansturen zonder de eigen taak van het BIPT erbij te betrekken. De Vlaamse Gemeenschap snijdt het probleem van de aan het BIPT te verlenen bevoegdheid aan. Het overleg zou onder meer daarover kunnen handelen.

Een lid stelt vast dat de Franse Gemeenschap het in algemene bewoordingen formuleert: zij vraagt om overleg om te bepalen op welke wijze de normen worden geïnterpreteerd en toegepast en ook de procedures vast te leggen voor het toezicht door de federale overheid. Van haar kant stelt de Vlaamse Gemeenschap reeds oplossingen voor. Dat is geen vorm van tegenspraak.

Volgens een lid bestaan er problemen inzake de interpretatie, de nuancering en de uitvoering. De twee partijen beweren niet dat het BIPT dat probleem moet oplossen doch dat men tot een oplossing moet komen.

préconisent que ce soit par concertation, les autres que ce soit par l'intermédiaire d'une autonomie plus grande de l'IBPT.

Un membre propose de retenir la solution d'une plus grande autonomie de l'Institut avec la présence, en son sein, de l'État fédéral et des communautés.

Un autre membre approuve. C'est assez complémentaire. Entre les conclusions de la Communauté flamande et celles de la Communauté française, il n'y a pas de grande différence.

Un membre estime que l'on peut constater qu'il y a, effectivement, un problème puisque les deux parties le reconnaissent. Par contre, sa position consiste à s'en tenir à la concertation, telle que décrite dans le dernier alinéa de la note de la Communauté française. Cela n'exclut pas que, de cette concertation, puisse sortir une précision ou une formule concernant l'IBPT. Mais cela lui paraît l'accessoire du principal. Il ne souhaite pas se prononcer déjà sur des modifications de principe pour l'IBPT sans que cette concertation n'ait eu lieu.

Un membre résume: il y a de part et d'autre un souhait, pas nécessairement de modifier les compétences, mais bien de résoudre des problèmes d'application. La concertation, c'est la volonté de résoudre ensemble le problème.

M. Depré pense aussi que les deux communautés appellent à la concertation et qu'elle est nécessaire dans cette matière-là. La forme n'est pas arrêtée, mais le principe demandé est celui de la concertation. Si la Communauté française ne parle pas explicitement de l'IBPT, il est visé implicitement car il est question des plans de fréquences pour lesquels l'IBPT intervient.

### *1.5. Conclusions de la commission*

La commission plaide en faveur de l'organisation d'une concertation entre, d'une part, les communautés, et, d'autre part, l'État fédéral. Elle ne se prononce pas sur la manière dont cette concertation doit être concrétisée, mais le but est de dégager des solutions établissant des compétences claires et bien définies.

## **2. La radiodiffusion et la télévision versus les télécommunications**

### *2.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

La LSRI prend comme critère de compétence «la radiodiffusion et la télévision», ce qui implique que les «télécommunications» relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Le législateur spécial se base donc sur la «divergence» existant entre le

De enen verkiezen overleg, de anderen willen aan het BIPT een ruimere autonomie verlenen.

Een lid stelt voor te kiezen voor de oplossing waarbij het Instituut een ruimere autonomie krijgt en waarbij de federale Staat en de gemeenschappen er deel van uitmaken.

Een ander lid is het daarmee eens. Volgens hem lijken de standpunten elkaar aan te vullen. Het besluit van de Vlaamse Gemeenschap en dat van de Franse Gemeenschap wijken niet zo sterk van elkaar af.

Volgens een lid kan men vaststellen dat er wel degelijk een probleem bestaat, aangezien de twee partijen dat erkennen. Volgens hem moet men het echter bij overleg houden zoals vermeld in de laatste alinea van de nota van de Franse Gemeenschap. Dat sluit niet uit dat dit overleg kan leiden tot meer duidelijkheid of een formule voor het BIPT. Het lijkt hem evenwel van ondergeschikt belang. Hij wenst zich nog niet uit te spreken over de principiële wijzigingen inzake het BIPT zonder dat er eerst overleg is gepleegd.

Een lid vat de toestand als volgt samen: zowel bij de ene als bij de andere partij bestaat de wens niet noodzakelijk de bevoegdheden te wijzigen maar de problemen inzake de toepassing op te lossen. Overleggen betekent dat men het probleem samen wil oplossen.

Ook de heer Depré is van oordeel dat de twee gemeenschappen vaak een beroep doen op overleg en dat het hier ook noodzakelijk is. In welke vorm het geschiedt staat niet vast maar men wil principieel met overleg tewerkgaan. Ook al heeft de Franse Gemeenschap het niet uitdrukkelijk over het BIPT, toch doelt ze daarop stilzwijgend, want er is sprake van de frequentieplannen en daarvoor treedt het BIPT op.

### *1.5. Besluit van de commissie*

De commissie pleit voor het plegen van overleg tussen enerzijds de gemeenschappen en anderzijds de federale Staat. Over de manier waarop dat overleg in de feiten moet geschieden, spreekt zij zich niet uit doch het is de bedoeling tot oplossingen te komen die de bevoegdheden klaar en duidelijk afbakenen.

## **2. Radio-omroep televisie versus telecommunicatie**

### *2.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

De BWHI gebruikt als bevoegdheids criterium «de radio-omroep en televisie». Dit impliceert dat de zgn. «telecommunicatie» tot de residuaire federale bevoegdheid behoort. De bijzondere wetgever gaat dus uit van de «divergentie» tussen telecommunicatie-

droit des télécommunications et le droit des médias. À l'origine, cette subdivision correspondait aux segments du marché qui incluaient les télécommunications et la radiotélévision. Il existait une nette séparation entre la radio et la télévision, d'une part, et la téléphonie, d'autre part. Ces deux activités disposaient d'infrastructures distinctes et très différentes(1).

Toutefois, le critère permettant de distinguer ces deux domaines s'estompe rapidement sous l'influence de l'évolution technologique. Le marché de l'information se caractérise clairement par une évolution convergente. Le nouveau marché de l'information ne peut plus se diviser en fonction des infrastructures ou du caractère interactif ou non des services concernés(2).

On constate, par exemple, que si Internet était initialement une forme (interactive) de télécommunication, on l'utilise de plus en plus pour offrir des services de radio et de télévision. Par ailleurs, le câble, qui, à l'origine, avait partie liée avec la radiotélévision, est de plus en plus utilisé à des fins de communication interactive.

Au début des années 80, la radio-télévision classique était le seul média dont on disposait pour transmettre au grand public des informations sous forme électronique. Le législateur spécial a décidé, à l'époque, d'attribuer la compétence de cette matière aux communautés. Depuis, l'évolution technologique a été telle que la diffusion traditionnelle n'est certes plus l'unique moyen pour diffuser électroniquement des informations. La télévision payante, la vidéo à la demande et le téléchargement d'images et de sons sur Internet sont en passe de devenir choses courantes.

La LSRI, elle, reste basée sur la distinction entre «diffusion» et «télécommunication». On est donc

(1) Cf. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs et Médias*, 1996, p. 102.

(2) Uyttendaele, C., «Convergentie, so what?», dans *Recente ontwikkelingen in media- en telecommunicatierecht. Juridische beschouwingen over liberalisering en convergentie*, Dumortier, J. (éd.), Bruges, die Keure, 1996, pp. 63-69. Voir également, dans le même ouvrage, Dumortier, J., De Jonghe, A., Uyttendaele, C. et Vanneuville, B., «Bevoegdheidsregeling in het licht van convergentie», pp. 334 et suivantes.

recht en mediarecht. Deze indeling beantwoordde aanvankelijk aan de gesegmenteerde markten waarop telecommunicatie en omroep plaatsvonden. Radio en televisie waren duidelijk onderscheiden van (vooral) de telefoon, en beiden beschikten over een afzonderlijke en sterk verschillende infrastructuur(1).

Het criterium van onderscheid tussen die twee gebieden vervaagt echter sterk door de technologische evolutie. Er is een duidelijk convergerende evolutie op de informatiemarkt. De nieuwe informatiemarkt kan niet langer ingedeeld worden op grond van infrastructuren of op grond van het al dan niet interactief karakter van de betrokken diensten(2).

Zo stelt men bijvoorbeeld vast dat het Internet oorspronkelijk een vorm van (interactieve) telecommunicatie was, maar dat er via Internet meer en meer ook radio en televisie wordt aangeboden. Anderzijds wordt de kabel, die aanvankelijk verbonden was met de omroep, meer en meer benut voor interactieve communicatie-doeleinden.

In het begin van de jaren 80 was de klassieke omroep het enige medium dat ter beschikking stond voor de elektronische informatie-doorgifte naar het grote publiek. De bijzondere wetgever besloot toen de bevoegdheid terzake aan de gemeenschappen toe te vertrouwen. Inmiddels is de technologie dermate geëvolueerd dat de traditionele omroep lang niet meer het enige medium is voor elektronische informatieverspreiding. Betaaltelevisie, video-on-demand, het opvragen van beeld en klank via Internet, worden dagdagelijkse dingen.

De BWHI vertrekt nog steeds van de indeling «omroep» - «telecommunicatie». Nieuwe diensten

(1) Zie Bazzanella, S., Queck, R. en Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs en Media*, 1996, blz. 102.

(2) Uyttendaele, C., «Convergentie, so what?», in *Recente ontwikkelingen in media- en telecommunicatierecht. Juridische beschouwingen over liberalisering en convergentie*, Dumortier, J. (ed.), Brugge, die Keure, 1996, blz. 63-69. Zie ook in hetzelfde boek: Dumortier, J., De Jonghe, A., Uyttendaele, C. en Vanneuville, B., «Bevoegdheidsregeling in het licht van convergentie», blz. 334 e.v.

obligé de classer dans l'une ou l'autre catégorie les nouveaux services qui transcendent cette stricte distinction. La «diffusion» peut se définir comme désignant les émissions sonores, les émissions de télévision ou les autres genres d'émission destinées à la généralité du public acheminées par n'importe quel canal de transmission(1). La «télécommunication» recouvre alors toute la catégorie résiduelle de la distribution de signaux électroniques quelconques par n'importe quel canal de transmission(2)(3).

On voit donc que, dans le secteur de l'informatique, l'autorité fédérale comme les communautés ont chacune leurs compétences à partir desquelles elles tentent de s'approprier la plus grande part possible des matières et des développements nouveaux.

On doit donc partir du principe que le câble (de la télédistribution) est de la compétence des communautés, pour autant que son utilisation puisse être considérée comme relevant de la radiodiffusion ou de la télédiffusion, ou, tout au moins, comme étant un accessoire indissociablement lié à la compétence attribuée aux communautés(4). Cela signifie, concrètement, qu'une même infrastructure (à savoir le câble) ressortit à différentes autorités, en fonction de la nature des services offerts.

C'est sur la base de ces arguments que le pouvoir fédéral soutient qu'il est compétent pour le câble, dans la mesure où celui-ci est employé pour des services interpersonnels, c'est-à-dire qu'il n'est pas utilisé pour la radio-télédiffusion. Selon une note de l'IBPT(5), les domaines suivants relèvent donc de la

die dit strikte onderscheid overstijgen moeten dus ondergebracht worden in een van de twee categorieën. Daarbij kan «omroep» gedefinieerd worden als «voor het (algemene) publiek bestemde klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen via om het even welk transmissiekanaal»(1). «Telecommunicatie» is dan de algemene restcategorie van het verspreiden van om het even welke elektronische signalen via om het even welk transmissiekanaal(2)(3).

Binnen de informatiesector hebben dus zowel de federale overheid en de gemeenschappen hun bevoegdheden, en op basis daarvan proberen ze beide zoveel mogelijk van de nieuwe ontwikkelingen en aangelegenheden naar zich toe te halen.

Zo dient men er van uit te gaan dat de (teledistributie)kabel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt voorzover het gebruik ervan kan worden beschouwd als behorend tot de radio-omroep of televisie, of op zijn minst als een accessorium dat onverbreekelijk verbonden is met die aan de gemeenschappen toevertrouwde bevoegdheid(4). In concreto betekent dit dat één infrastructuur (de kabel) ressorteert onder verschillende overheden, afhankelijk van het karakter van de aangeboden diensten.

Op basis hiervan argumenteert de federale overheid dat ze bevoegd is voor de kabel, in zoverre deze gebruikt wordt voor interpersonele diensten, d.w.z. in zoverre hij niet gebruikt wordt voor de omroep. Volgens een nota van het BIPT(5) vallen aldus onder de federale bevoegdheid: interactief onderwijs, in-

(1) Cf. International Telecommunications Union, Convention de Nice, 1989: «Service de radiodiffusion: service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision, ou d'autres genres d'émissions». «Omroep: dienst voor de radioverbindingen waarvan de uitzendingen bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen». Ch. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs et Médias*, 1996, p. 102.

(2) Article 68, 4<sup>o</sup>, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques (*Moniteur belge* du 27 mars 1991): «Télécommunication: toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature, par fil, radioélectricité, signalisation optique ou un autre système électromagnétique.»

(3) Cf. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique, *Auteurs et Médias*, 1966, pp. 101-111.

(4) Voir Conseil d'État, section de législation, avis du 5 octobre 1993, doc. Vlaamse Raad, 1992-1993, n<sup>o</sup> 348/2, p. 4.

(5) Institut belge des services postaux et des télécommunications. *Note concernant la fixation du cadre réglementaire des télécommunications en Belgique*, Bruxelles, 31 mars 1995.

(1) Vgl. International Telecommunications Union, Convention van Nice, 1989: «Omroep: dienst voor radio-verbindingen waarvan de uitzendingen bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemene te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen. [Un service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision, ou d'autres genres d'émissions].» Zie Bazzanella, S., Queck, R. en Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs et Médias*, 1996, blz. 102.

(2) Artikel 68, 4<sup>o</sup>, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad* van 27 maart 1991): «Telecommunicatie: elke overbrenging uitzending of ontvangst van tekens, seinen, geschriften, beelden, klanken of gegevens van alle aard, per draad, optische seingeving, radio-elektriciteit of een ander elektromagnetisch systeem.»

(3) Zie Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs et Médias*, 1966, blz. 101-111.

(4) Zie R.v.St., afd. wetgeving, advies van 5 oktober 1993, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 348/2, blz. 4.

(5) Belgisch Instituut voor de postdiensten en telecommunicatie, *Nota omtrent de vaststelling van het reglementair kader van de telecommunicatie in België*, Brussel, 31 maart 1995.

compétence fédérale: l'enseignement interactif, le télétexte interactif, le téléachat, la télévision à paiement par séance et la vidéo à la demande.

Le Conseil d'État n'exclut toutefois pas que les services interactifs puissent un jour être considérés comme étant un accessoire indissociable de la radio-télédiffusion. La conversion du réseau câblé en projet multimédia ou en système de vidéo à la demande pourrait ainsi relever effectivement de la compétence communautaire (contrairement, par exemple, au développement d'un réseau téléphonique par le câble)(1).

Les communautés quant à elles plaident pour une interprétation large de leur compétence. Au cours des travaux préparatoires de la LSRI, on a en effet déclaré notamment que toutes les formes de communication audiovisuelle devenaient compétence communautaire(2). Dans cette optique, et pour que les blocs de compétences soient homogènes, les communautés seraient compétentes pour l'ensemble des informations électroniques fournies au public ou pour l'ensemble des informations électroniques publiques(3). Le caractère public ou non du message conditionnerait la répartition de la compétence.

Quoi qu'il en soit, il paraît peu efficace d'avoir plusieurs législateurs compétents pour la même infrastructure (en particulier, le câble). Il vaudrait peut-être même mieux en revenir à la situation d'avant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, où les compétences en matière d'infrastructure et de contenu étaient clairement séparées, de telle sorte que le législateur fédéral puisse élaborer un statut unique pour l'ensemble de l'infrastructure des communications.

Cela nous conduit à énumérer un certain nombre de solutions possibles, qui ont déjà été suggérées par la doctrine.

#### Solutions éventuelles

1. Une première solution consiste à renforcer la collaboration entre le pouvoir fédéral et les commu-

(1) Conseil d'État, section de législation, avis du 2 novembre 1995, doc. Vlaams Parlement, 1995-1996, n° 146/3, p. 6.

(2) Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 95.

(3) Voir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de la Communauté française, Avis relatif à l'exercice des compétences de la Communauté française à l'égard des nouvelles technologies de la communication, Bruxelles, 15 décembre 1994, pp. 14-15.

teractieve teletekst, teleshopping, pay-per-view en video-on-demand.

De Raad van State sluit echter niet uit dat interactieve diensten wel eens als een onverbreekelijk accessorium van de omroep beschouwd zouden kunnen worden. De ombouw van het kabelnetwerk tot een multimediaproject of tot een video-on-demand systeem zou aldus wel onder de gemeenschapsbevoegdheid kunnen vallen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de uitbouw van een telefoonnetwerk via de kabel)(1).

De gemeenschappen zelf pleiten voor een ruime uitlegging van hun bevoegdheid. In de parlementaire voorbereiding van de BWHI werd immers o.m. verklaard dat «alle vormen van audiovisuele communicatie» een gemeenschapsbevoegdheid werden(2). In die optiek, en met het oog op homogene bevoegdheidspakketten, zouden de gemeenschappen bevoegd zijn voor het geheel van de elektronische informatievoorziening aan het publiek, of voor het geheel van de openbare elektronische informatievoorziening(3). Het al dan niet openbaar karakter van de boodschap zou als bevoegdheidsverdelend principe gelden.

Wat er ook van zij, de cumulatie van verscheidene bevoegde wetgevers voor eenzelfde infrastructuur (in het bijzonder de kabel) lijkt weinig efficiënt. Misschien kan men dan nog beter terugkeren naar de tijd voor de rechtspraak van het Arbitragehof, waar de bevoegdheden voor infrastructuur en inhoud duidelijk onderscheiden waren, zodat de federale wetgever één statuut kan uitwerken voor de hele communicatie-infrastructure.

Dit brengt ons tot het weergeven van een aantal mogelijke oplossingen die (in de rechtsleer) reeds gesuggereerd werden.

#### Oplossingen

1. Een eerste optie bestaat in het verstevigen van de samenwerking tussen de federale overheid en de

(1) R.v.St., afd. wetgeving, advies van 2 november 1995, Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 146/3, blz. 6.

(2) Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, blz. 95.

(3) Zie Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) van de Franse Gemeenschap, Avis relatif à l'exercice des compétences de la Communauté française à l'égard des nouvelles technologies de la communication, Brussel, 15 december 1994, blz. 14-15.

nautés (et les régions)(1). On peut ainsi penser à la création d'un organisme commun, qui serait adjoint à l'IBPT.

2. Une deuxième solution consisterait à répartir les compétences en matière de communication et d'information selon un autre critère qu'actuellement («radio-télédiffusion»).

a) Les télécommunications pourraient ainsi, par une modification de la LSRI, devenir une compétence parallèle. Mais la question est alors de savoir dans quelle mesure, on pourra garantir l'unité de réglementation.

b) Aussi est-il plus intéressant d'envisager des compétences pseudo-concurrentes, où le pouvoir fédéral est compétent pour le cadre général des télécommunications, tandis que les communautés (ou les régions) peuvent fixer des règles plus spécifiques.

c) Il est possible aussi, comme on l'a déjà dit, de diviser et de répartir la compétence en se basant sur le caractère public ou non public de l'information.

d) Une autre classification consisterait à faire une distinction entre l'infrastructure et les réseaux, d'une part, et la production d'informations, d'autre part. De cette façon, on obtient une législation unifiée pour l'infrastructure et les transports, d'une part, et pour le contenu, d'autre part(2). Dans ce cas aussi, il est nécessaire de modifier la LSRI.

3. Une troisième solution consiste à confier à un seul pouvoir public toutes les compétences en matière de médias et de télécommunication. Cette solution exige elle aussi une modification de la LSRI(3).

(1) Nous ne pouvons nous attarder aux compétences des régions dans le cadre de la présente note. Signalons la compétence des régions en matière d'infrastructure, d'urbanisme, ou, plus généralement, de politique économique. Signalons également que le «Projet-Telenet» est considéré comme un projet d'entreprise d'une GIMV (Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen — Société régionale d'investissement pour la Flandre) agissant de façon autonome et de groupements d'actionnaires. Les intercommunales peuvent, elles aussi, sur la base d'un décret, participer à une société comme Telenet. Le Conseil d'État a toutefois critiqué ces décrets sur le plan du droit des compétences (doc. Vlaams Parlement, 1995-1996, n° 146/3, pp. 5-6). Selon le Gouvernement flamand, les sociétés comme Telenet doivent s'adresser au ministre fédéral compétent ou à l'IBPT pour exploiter certains services de télécommunication (doc. Vlaams Parlement, 1995-1996, n° 146/6, p. 21).

(2) Sans doute faudrait-il toujours des réglementations différentes pour les messages publics et les messages non publics, eu égard au secret de la «correspondance» (article 8 CEDH).

(3) Comparer avec la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doc. Chambre, 1995-1996, n° 371/1.

gemeenschappen (en de gewesten)(1). Zo kan gedacht worden aan de oprichting van een gemeenschappelijke instelling, toegevoegd aan het BIPT.

2. Een tweede oplossing houdt in dat de bevoegdheden inzake communicatie en informatie worden verdeeld volgens een andere criterium dan op dit moment («omroep»).

a) Zo zou de telecommunicatie, via een wijziging van de BWHI, een parallel bevoegdheid kunnen worden. De vraag is dan wel in welke mate een eenheid van regulerend optreden kan worden gewaarborgd.

b) Daarom is het misschien interessanter te denken aan oneigenlijke concurrerende bevoegdheden, waarbij de federale overheid bevoegd is voor het algemeen kader inzake telecommunicatie en de gemeenschappen (of de gewesten) specifiekere regels kunnen bepalen.

c) Ook is, zoals al beschreven, een indeling en bevoegdheidsverdeling mogelijk op basis van het openbaar of niet-openbaar karakter van de informatie.

d) Een andere indeling bestaat erin een onderscheid te maken tussen infrastructuur en netwerken enerzijds, en informatieproductie anderzijds. Op die wijze komt men tot eengemaakte wetgeving voor infrastructuur en transport enerzijds, en voor de inhoud(2) anderzijds. Ook hiervoor is een wijziging van de BWHI nodig.

3. Een derde oplossing bestaat erin alle bevoegdheden inzake media en telecommunicatie bij één overheid onder te brengen. Ook deze oplossing vereist een wijziging van de BWHI(3).

(1) Op de bevoegdheden van de gewesten kunnen we in het raam van deze nota niet ingaan. Vermelden we de bevoegdheid van de gewesten inzake infrastructuurwerken, stedenbouw of meer algemeen inzake economisch beleid. Vermelden we ook dat het «Telenet-projet» beschouwd wordt als een bedrijfsproject van een autonoom optredende GIMV (gewestelijke investeringsmaatschappij Vlaanderen) en groepen van aandeelhouders. Ook kunnen, op basis van een decreet, intercommunales deelnemen aan de vennootschap zoals Telenet. Dit decreet stootte nochtans op bevoegdheidsrechtelijke kritiek van de Raad van State (Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 146/3, blz. 5-6). Volgens de Vlaamse regering moeten die vennootschappen zoals Telenet, zich richten naar de federale bevoegde minister of naar het BIPT om bepaalde telecomdiensten uit te betalen (Gedr. St., VI. Parl., 1995-96, nr. 146/6, blz. 21).

(2) Weliswaar zal hier steeds een verschillende regeling moeten bestaan voor openbare en niet-openbare boodschappen, gelet op het geheim van de «briefwisseling» (artikel 8 EVRM).

(3) Vgl. Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 371/1.

2.2. *Point de vue d'un membre (15 janvier 1998)*

Si la radiodiffusion et la télévision sont utilisées à des fins de communication interactive, elles relèvent bien de la compétence fédérale, puisqu'il s'agit de télécommunication.

Les imprécisions actuelles ne peuvent pas rester.

2.3. *Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

La convergence des secteurs de radiodiffusion et de télécommunications rendra à terme les réseaux traditionnels de télécommunications capables de véhiculer des contenus audiovisuels et, à l'inverse, les réseaux de radiodiffusion, notamment de télédistribution, seront en mesure d'offrir des services de téléphonie vocale. De plus, les deux types de réseaux permettent l'accès à Internet et aux services qu'il supporte.

Cette évolution a réclamé l'adaptation des cadres réglementaires, dans le respect des compétences des communautés et des objectifs d'intérêt général à caractère culturel qui fondent ces compétences. La communication audiovisuelle nécessite en effet une réglementation de contenu destinée à garantir la réalisation d'objectifs d'intérêt général (politique culturelle et éducative, pluralisme, protection des mineurs, etc.) ainsi que la sauvegarde des libertés publiques (liberté d'expression).

Ces objectifs, ainsi que les compétences communautaires qui en découlent, ne sauraient s'affaiblir ou être modifiés en raison des changements technologiques intervenant dans la distribution des services existants. Le Conseil d'État a d'ailleurs affirmé clairement que la compétence des communautés en matière de radiodiffusion est indépendante du mode de transmission de l'émission.

La radiodiffusion est ainsi considérée comme visant les émissions destinées au public en général, par opposition aux communications interpersonnelles, lesquelles ne sont destinées qu'à des individus bien déterminés.

Le gouvernement de la Communauté française a arrêté trois critères en vue de déterminer la notion de radiodiffusion, à savoir qu'il faut :

— qu'il s'agisse d'une transmission par un moyen technique quelconque relevant des télécommunications;

— que la transmission soit destinée à un public virtuellement défini;

— que le message transmis n'ait pas un caractère de correspondance privée.

2.2. *Standpunt van een lid (15 januari 1998)*

Indien de radio-omroep en de televisie worden aangewend voor interactieve communicatiedoelinden, behoren zij tot de federale bevoegdheidsfeer.

Het gaat dan immers om telecommunicatie.

2.3. *Standpunt van de regering van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)*

Na verloop van tijd zullen de traditionele telecommunicatienetwerken audiovisuele inhoud kunnen doorsturen en omgekeerd zullen de radio-netwerken, met name de teledistributie, spraaktelefonie kunnen aanbieden. Beide netwerken zullen toegang bieden tot het Internet en al zijn diensten.

De regelgeving terzake moest dus worden aangepast met inachtneming van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de onderliggende algemene culturele doelstellingen. De audiovisuele communicatie kan niet zonder een inhoudelijke reglementering die ervoor moet zorgen dat bepaalde doelstellingen van algemeen belang worden bereikt (cultureel en educatief beleid, pluralisme, bescherming van minderjarigen, enz.) en dat de vrijheidsrechten niet worden aangetast (vrijheid van meningsuiting).

Deze doelstellingen en de daaruit voortvloeiende gemeenschapsbevoegdheden mogen niet worden gewijzigd of afgezwakt vanwege de technologische veranderingen die de bestaande diensten ondergaan. De Raad van State heeft deze zienswijze bevestigd: de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake radio-omroepen geldt ongeacht de wijze van uitzenden.

Radio-omroepen zenden dus uit voor het grote publiek, terwijl privé-verbindingen gericht zijn tot welbepaalde personen.

De regering van de Franse Gemeenschap heeft drie criteria vastgesteld opdat er sprake kan zijn van een radio-omroep :

— de uitzending moet gebeuren op basis van een techniek die te maken heeft met telecommunicatie;

— de uitzending moet bestemd zijn voor een onbepaald publiek;

— de doorgezonden boodschap mag geen privé-karakter hebben.

*2.4. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La Communauté flamande ne peut pas accepter que l'on invoque l'évolution convergente pour prétendre que la distinction entre la «diffusion» et les «télécommunications» ne permet plus de délimiter les compétences respectives des communautés et de l'État.

Il est exact qu'il existe une évolution convergente en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures, mais on ne saurait en tirer argument pour vider de leur substance les compétences des communautés. C'est d'ailleurs ce point de vue qui a été défendu par quatorze États membres à la conférence ministérielle de Manchester, en mars 1998.

La Communauté flamande se rallie au point de vue du Conseil d'État selon lequel il faut également considérer les services interactifs comme un accessoire indissociable de la radio-télédiffusion. On pourrait résoudre le problème en remplaçant l'interprétation restrictive de la notion de «diffusion» par une interprétation large.

Dès lors, la Communauté flamande se rallie à la troisième solution proposée, à savoir celle de confier à un seul pouvoir public toutes les compétences en matière de médias et de télécommunications, à condition que ce pouvoir soit la communauté.

La Communauté flamande plaide pour que l'on fasse de l'IBPT une institution autonome. Il ne faut donc pas lui adjoindre un organisme commun, contrairement à ce que l'on suggère dans la première des solutions.

En outre, dans les lignes directrices provisoires en matière de politique de communication, qui ont été approuvées par la Commission de la réforme de l'État du Parlement flamand, la solution choisie consiste à faire de l'IBPT un organe fédéral.

Enfin, la Communauté flamande doute de la pertinence juridique de la thèse selon laquelle les télécommunications relèvent de la compétence résiduaire fédérale.

*2.5. Discussion finale (11 mars 1999)*

*2.5.1. Observations de M. Depré*

La frontière entre, d'une part, les notions de radio-diffusion et télévision, et, d'autre part, la notion de télécommunication, qui est traditionnellement considérée de la compétence de l'autorité fédérale, n'est pas toujours facile à établir. On pense, par exemple, à toute la communication via Internet.

*2.4. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap kan niet aanvaarden dat convergentie wordt ingeroepen om aan te tonen dat «omroep» en «telecommunicatie» zich niet meer lenen om de respectieve bevoegdheidssferen van de gemeenschappen en de Staat af te bakenen.

Convergentie is er inderdaad wat het gebruik van infrastructuur betreft maar convergentie is geen middel om de bevoegdheid van de gemeenschappen uit te hollen. Deze stelling werd trouwens verdedigd door 14 lidstaten in de ministerconferentie te Manchester in maart 1998.

De Vlaamse Gemeenschap stelt zich op het standpunt van de Raad van State dat ook interactieve diensten als een onverbreekelijk accessorium van omroep moet worden beschouwd. In plaats van een restrictieve interpretatie van het begrip «omroep» zou een ruime interpretatie een oplossing kunnen bieden.

De Vlaamse Gemeenschap sluit zich aan bij de derde mogelijke oplossing die in de discussiepuntennota wordt aangehaald, met name het toevertrouwen van media en telecommunicatie aan één overheid op voorwaarde dat de bedoelde overheid de gemeenschap zal zijn.

De Vlaamse Gemeenschap pleit voor de uitbouw van het BIPT tot een autonome instelling. Er moet dus geen gemeenschappelijke instelling worden toegevoegd aan het BIPT zoals gesuggereerd onder punt 1 van de mogelijke oplossingen.

Op de voorlopige krachtlijnen inzake communicatiebeleid, zoals goedgekeurd door de commissie Staatshervorming van het Vlaams Parlement, wordt geopteerd voor de uitbouw van het BIPT tot confederaal orgaan.

Tot slot kan hier opgemerkt worden dat de Vlaamse Gemeenschap twijfelt aan de juridische juistheid van de stelling dat de telecommunicatie behoort tot de residuaire federale bevoegdheid.

*2.5. Eindbespreking (11 maart 1999)*

*2.5.1. Opmerkingen van de heer Depré*

De grens tussen enerzijds de begrippen radio-omroep en televisie en anderzijds het begrip telecommunicatie, dat traditioneel geacht wordt tot de bevoegdheid van de federale overheid te behoren, is niet altijd gemakkelijk te bepalen. Men denke bijvoorbeeld aan heel de communicatie die via Internet verloopt.



### 2.5.2. Discussion

Un membre constate que les critères de compétence employés dans la loi sont complètement dépassés par les faits. On ne saurait conserver à l'avenir une répartition basée sur la distinction entre les télécommunications, d'une part, et la radio ou la télévision, d'autre part. En effet, la radiodiffusion devient aussi de plus en plus un moyen de communication. On utilise le câble pour l'Internet et les liaisons téléphoniques. Il est difficile de scinder les deux notions. M. Pas a fait une série de suggestions, mais le membre estime que seules deux solutions entrent vraiment en ligne de compte. Soit on choisit de regrouper les télécommunications et les médias sous une seule autorité, soit on fait une nouvelle distinction entre l'infrastructure et les réseaux, d'une part, et la production d'information, d'autre part. Même cette solution pourrait poser des problèmes à terme.

On peut également exercer un contrôle sur la production de l'information grâce au contrôle de l'infrastructure. Le membre estime dès lors, en première option, qu'il serait préférable, à l'avenir, de regrouper toutes les compétences sous une seule autorité. Il faut clairement une nouvelle approche, et donc également une modification de la loi spéciale.

Un autre membre se demande si la première solution du point 2, consistant à modifier la LSRI pour faire des télécommunications une compétence parallèle, ne peut être retenue. Est-ce un problème si télécommunications et radiodiffusion continuent à se développer indépendamment les unes de l'autre? Chaque matière empiète de plus en plus sur le territoire de l'autre, cela signifie que tant les communautés que l'autorité fédérale sont compétentes.

Un membre répond que quelqu'un doit nécessairement avoir le dernier mot. Or, il ne voit pas bien comment en Belgique, avec un système de compétences se superposant, ce problème pourra être résolu. Il ne voit donc pas de véritable solution dans cette première proposition du point 2, à moins que l'autorité fédérale ne joue un rôle de coordination.

Un membre constate que c'est là la solution proposée au point 1. Il rappelle ensuite la note de M. Pas soulignant qu'à l'avenir, la frontière entre radiodiffusion et télévision, d'une part, et télécommunications, d'autre part, deviendrait plus floue en raison des progrès techniques. Si radiodiffusion et télévision sont utilisées comme moyens de télécommunications, elles devraient relever à ce titre de la compétence de l'État fédéral. Les télécommunications ne peuvent en effet être qualifiées de matières culturelles. Le membre se demande en outre s'il est intéressant, dans un petit pays comme la Belgique, de diviser les choses, même si les communautés ont bien légiféré en la matière.

### 2.5.2. Bespreking

Een lid stelt vast dat de bevoegdheidscriteria die in de wet werden gebruikt door de feiten compleet achterhaald zijn. In de toekomst kan men niet verder gaan met de indeling die het onderscheid maakt tussen telecommunicatie aan de ene kant en radio of televisie aan de andere kant. De radio-omroep is immers ook meer en meer communicatie. De kabel wordt gebruikt voor Internet en telefoonverbindingen. Die twee begrippen kunnen moeilijk uit elkaar gehouden worden. De heer Pas heeft een reeks oplossingen voorgesteld, maar het lid meent dat er slechts twee echt in aanmerking komen. Ofwel opteert men voor telecommunicatie en media in één overheid samen te brengen, ofwel maakt men een nieuwe indeling tussen, enerzijds, infrastructuur en netwerken en, anderzijds, productie van informatie. Ook die oplossing kan op termijn aanleiding geven tot problemen.

Via de controle op de infrastructuur kan ook een controle worden uitgeoefend op de productie van de informatie. Zijn eerste keuze bestaat er dan ook in de toekomst alles bij één overheid onder te brengen. Er is duidelijk nood aan een andere aanpak en dus ook aan een wijziging van de bijzondere wet.

Een ander lid vraagt zich af of de in punt 2 voorgestelde oplossing, die erin bestaat de BWHI te wijzigen om van de telecommunicatie een parallelle bevoegdheid te maken, niet in aanmerking kan komen. Is er een probleem wanneer de telecommunicatie en de radio-omroep zich onafhankelijk van elkaar blijven ontwikkelen? Als elke materie meer en meer het gebied van de andere inpalmt, betekent dit dat zowel de gemeenschappen als de federale overheid bevoegd zijn.

Een lid antwoordt dat iemand noodzakelijkerwijs het laatste woord moet hebben. Hij ziet echter niet goed in hoe dit probleem kan worden opgelost in België, waar er een systeem is van elkaar overkoepelende bevoegdheden. Er is dus geen echte oplossing voorhanden in dit eerste voorstel van punt 2, tenzij de federale overheid een coördinerende rol speelt.

Een lid stelt vast dat iets dergelijks beoogd wordt in de in punt 1 voorgestelde oplossing. Hij haalt ten slotte de nota van de heer Pas aan en onderstreept dat de grens tussen radio-omroep en televisie enerzijds en telecommunicatie anderzijds vager zal worden wegens de technische vooruitgang. Indien radio en televisie gebruikt worden als telecommunicatiemiddelen, zouden ze in die hoedanigheid onder de bevoegdheid van de federale Staat moeten vallen. Telecommunicatie kan anderzijds niet als culturele aangelegenheid bestempeld worden. Het lid vraagt zich bovendien af of het in een klein land als België de moeite loont de zaken te verdelen, zelfs indien de gemeenschappen op dat vlak degelijk wetgevend werk verricht hebben.

M. Depré souligne que le problème est effectivement celui de l'évolution des techniques. La question consiste à savoir s'il convient de regrouper l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et des télécommunications dans le chef d'une seule autorité ou de continuer à diviser les responsabilités, avec un renforcement de la concertation entre les différents niveaux de pouvoir. Au moment où les notions de télécommunication et de radiodiffusion ont été utilisées pour la première fois, on ne connaissait pas encore les développements actuels, qui s'amplifieront encore à l'avenir.

Un membre demande une définition de la télécommunication dans le langage actuel. Les textes des lois spéciales ne définissent pas cette notion.

M. Depré répond que la télécommunication vise l'ensemble des voies de communication qui ne concernent ni l'émission des ondes radiophoniques, ni l'émission des ondes de télévision. Exemples: les contacts interactifs, le téléachat ...

Un membre remarque que, dans le domaine de la télécommunication téléphonique, l'IBPT joue à nouveau un rôle. En ce qui concerne le volet de la législation et des compétences existant en matière de télécommunication, le membre ne se sent pas suffisamment éclairé pour choisir telle ou telle solution.

M. Depré lance une autre piste: on peut considérer que la télécommunication n'est qu'un accessoire de la compétence culturelle. En d'autres termes, tout ce qui vise l'utilisation du câble et qui n'est pas de la radio ou de la télévision est un accessoire de cette utilisation.

Cette manière de voir les choses est évoquée par la Communauté flamande, laquelle fait référence à un avis du Conseil d'État.

Un autre membre observe que l'on évoque de plus en plus l'instauration d'un câble unique qui permettra de téléphoner, d'être sur le réseau Internet, de recevoir la télévision, de faire des opérations bancaires ... On irait de plus en plus vers une «unicité» de raccordement pour toute une série de démarches. Cela dépasse largement les matières communautaires. Il semble d'ailleurs que la Cour d'arbitrage ait estimé que l'État fédéral était resté compétent pour l'ensemble de la matière de la radiocommunication, à l'exception de la radiodiffusion. Le membre souhaiterait être éclairé sur ces nouveaux raccordements, car on entre dans d'autres compétences que celles des communautés.

Un membre dit pouvoir se rallier à la troisième option, à condition que les autorités que l'on rendra seules compétentes de l'ensemble des télécommunications soient les autorités communautaires. Son principal argument en ce sens est le lien avec le monde de la culture. Quand un programme de télévision

De heer Depré onderstreept dat het probleem effectief te wijten is aan de ontwikkeling van de techniek. De vraag komt erop neer of men heel de materie van radio en telecommunicatie bij een enkele overheid moet groeperen dan wel of men de bevoegdheden verder moet verdelen en het overleg tussen de verschillende gezagsniveaus moet versterken. Toen de begrippen telecommunicatie en radio-omroep voor de eerste maal gebruikt werden, wist men nog niets af van de huidige ontwikkelingen, die in de toekomst nog sterker zullen worden.

Een lid vraagt hoe de telecommunicatie in het huidige taalgebruik omschreven wordt. De teksten van de bijzondere wetten geven geen omschrijving van het begrip.

De heer Depré antwoordt dat de telecommunicatie betrekking heeft op alle communicatiemiddelen die niet het uitzenden van radiogolven noch het uitzenden van tv-golven behelzen. Bijvoorbeeld de interactieve communicatie, het telewinkelen, ...

Een lid merkt op dat het BIPT opnieuw een rol speelt op het vlak van de telefonische telecommunicatie. Wat het aspect wetgeving en bevoegdheden inzake telecommunicatie betreft, voelt het lid zich niet voldoende onderlegd om voor de ene of de andere oplossing te kiezen.

De heer Depré oppert een ander denkspoor: men kan de telecommunicatie beschouwen als een accessorium ten opzichte van de culturele bevoegdheid. Alles wat verband houdt met het gebruik van de kabel en geen radio of televisie is, is een accessorium van dit gebruik.

Deze zienswijze wordt voorgesteld door de Vlaamse Gemeenschap, die hiervoor verwijst naar een advies van de Raad van State.

Een ander lid merkt op dat meer en meer gesproken wordt over het invoeren van een enkele kabel waarmee het mogelijk wordt te telefoneren, op het Internet te surfen, televisie te ontvangen, bankverrichtingen te doen, ... Men gaat meer en meer naar een enkele aansluiting voor een hele reeks verrichtingen. Dat reikt veel verder dan de gemeenschapsaangelegenheden. Het Arbitragehof blijkt trouwens van mening te zijn dat de federale Staat bevoegd gebleven is voor de hele radiocommunicatie, met uitzondering van de radio-omroep. Het lid zou meer informatie willen over deze nieuwe aansluitingen, want we krijgen te maken met andere bevoegdheden dan die van de gemeenschappen.

Een lid zegt dat hij akkoord kan gaan met de derde optie, op voorwaarde dat de overheid die men op het oog heeft als zijnde de enige die voor de globaliteit van de telecommunicatie bevoegd wordt, de gemeenschapsoverheid is. Zijn voornaamste argument hiervoor is de verwevenheid met de wereld van de

n'est regardé que par une seule personne, peut-on encore parler de radiodiffusion ou est-on dans l'interactif? Quand quelqu'un navigue de page en page sur le télétexte, a-t-on encore affaire à un média interactif ou s'agit-il de télécommunication?

On ne saurait maintenir cette distinction.

Soit on en conclut que tout devient intégralement un accessoire de la radio ou de la télévision, soit on choisit de laisser les communautés compétentes pour l'instrument dont on les a chargées à l'époque, mais qui, entretemps, s'est vu adjoindre des accessoires et avec lequel on peut maintenant téléphoner. L'autorité fédérale reste alors compétente pour la même matière qu'au début de la répartition des compétences, à savoir la téléphonie, laquelle, depuis lors, s'utilise presque comme un moyen de diffusion (Internet).

Un membre constate que, *ratione materiae*, ces compétences sont très clairement des compétences culturelles. Mais ce qui le préoccupe, c'est ce qu'a dit M. Pas: au niveau de l'infrastructure et des possibilités techniques, tout se mélange. Chacun s'accorde à dire qu'on ne peut plus maintenir telle quelle l'ancienne distinction et qu'il faut aborder le problème d'une manière nouvelle. Il en revient à son idée précédente, à savoir que les télécommunications, la radio, la télévision, etc. sont en réalité une infrastructure qu'il faut partager.

C'est d'ailleurs, ce qui se fait à l'échelle internationale pour les communications par satellites.

C'est pourquoi il aurait davantage tendance à rassembler cette matière dans le giron de l'autorité fédérale, et même d'instances supérieures telles que l'Europe.

Le membre souscrit donc à la solution évoquée au quatrième point de la deuxième proposition.

On fait la distinction entre, d'une part, l'infrastructure et les réseaux, qui peuvent rester au fédéral si nécessaire et, d'autre part, la production d'information, qui a un contenu culturel important.

Un membre a déjà dit que son premier choix était la troisième solution. La solution suggérée en dernier lieu a sa préférence. Il est question en l'occurrence d'une compétence non partagée; en pratique, celle des communautés.

Un membre demande ce qu'il advient de la police générale des ondes.

Un autre membre répond qu'elle pourra être exercée via l'IBPT, en tant qu'institution autonome, qui fonctionnerait, d'une certaine manière, sur un mode confédéral.

culture. Vanuit de bevoegdheid voor radio- en televisieomroepen evolueert dat als accessorium naar een stuk telecommunicatie. Wanneer een televisieprogramma maar door één persoon wordt bekeken, kunnen we dan nog spreken over een omroep of spreken we dan over iets interactiefs? Als iemand op tekst van pagina naar pagina surft, is dat dan nog een interactief medium of wordt dat telecommunicatie?

Men kan dat onderscheid niet blijven volhouden.

Ofwel concludeer je daaruit dat alles integraal een accessorium wordt van radio of televisie, ofwel kies je ervoor om de gemeenschappen bevoegd te laten voor het instrument waarvoor ze destijds bevoegd werden gemaakt, maar dat ondertussen accessoria heeft gekregen en waarmee men ondertussen ook kan telefoneren. De federale overheid blijft dan bevoegd voor hetzelfde als bij het begin van de bevoegdheidsverdeling, namelijk de telefonie, die ondertussen al bijna als een omroep wordt gebruikt (Internet).

Een lid stelt vast dat die bevoegdheden *ratione materiae* heel duidelijk culturele bevoegdheden zijn. Wat hem bezighoudt is datgene wat door de heer Pas werd opgeworpen: inzake infrastructuur en technische mogelijkheden loopt alles door elkaar. Iedereen is het erover eens dat het vroegere onderscheid niet meer op dezelfde manier kan worden gemaakt en dat een nieuwe aanpak van het probleem noodzakelijk wordt. Hij komt terug op zijn vorige opvatting, namelijk dat telecommunicatie, radio, televisie, enz., eigenlijk een infrastructuur is die moet verdeeld worden.

Via de satellietcommunicatie gebeurt dit trouwens ook op internationale schaal.

Daarom zou hij veeleer geneigd zijn deze materie samen te brengen in de bevoegdheidsfeer van de federale overheid of zelfs van een hogere overheid als Europa.

Het lid sluit zich dus aan bij de oplossing die in het vierde punt van het tweede voorstel wordt uiteengezet.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds infrastructuur en netwerken, hetgeen desnoods federaal kan blijven, en anderzijds de informatieproductie, die een belangrijke culturele inhoud heeft.

Een lid heeft al gezegd dat zijn eerste keuze de derde oplossing was. De laatste gesuggereerde oplossing geniet zijn voorkeur. Hier is sprake van een onverdeelde bevoegdheid, in de praktijk die van de gemeenschappen.

Een lid vraagt wat er gebeurt met de algemene politie van de ether.

Een ander lid antwoordt dat deze via het BIPT kan worden uitgeoefend, die als autonome instelling op een of andere manier confederaal zou functioneren.

Un membre n'est pas d'accord. Cet organisme serait composé de représentants des deux communautés, mais resterait unifié et compétent pour l'ensemble, en ce compris en matière de police des ondes.

Un membre répond qu'il n'est pas tout à fait d'accord sur ce modèle «paritaire». Même en l'adoptant, il faudra faire la distinction entre le «software» et le «hardware». Il faut faire la distinction entre d'une part l'infrastructure, dépendant d'une institution unique, et d'autre part le contenu et la production des informations dont les communautés sont responsables et dans lesquels l'État fédéral n'a rien à voir.

Un membre observe qu'il y a tout de même un point sur lequel les différents points de vue exprimés convergent: la compétence culturelle des communautés en la matière n'est pas remise en cause. Tout ce qui touche au contenu reste de la compétence des communautés. Pour le reste, on se heurte à la révolution technologique. Il y a de plus en plus d'opérateurs privés, qui ne s'arrêtent pas nécessairement aux limites des communautés et des régions, et qui ont souvent des relais internationaux. Il pense donc qu'il ne faut pas impérativement choisir parmi les différentes solutions avancées par l'expert, lesquelles présentent toutes des avantages et des inconvénients. Il serait préférable d'adapter la législation existante en apportant les précisions nécessaires quant aux définitions et quant à la manière de faire fonctionner ce qui apparaîtrait indispensable en cette matière, par exemple au moyen de la concertation. Le membre ne se sent pas capable d'indiquer une solution définitive dans un domaine aussi compliqué sur le plan technique. Quoi qu'il en soit, il estime que l'État fédéral est toujours concerné par les problèmes de gestion relatifs aux infrastructures.

Toutefois, les membres ne sont pas d'accord en ce qui concerne la façon dont l'IBPT serait géré. Les uns proposent une concertation entre les deux communautés; les autres suggèrent que cette compétence soit exercée par l'État fédéral. Dans une troisième option, intermédiaire, cette matière continuerait à relever des compétences de l'État fédéral, gérées par un organisme fédéral, mais dans lequel les communautés siègeraient en tant que telles. Il s'agit d'options fondamentalement différentes. Cette question devra être réglée par le biais de négociations ultérieures. La commission ne se rallie donc à aucune proposition.

## 2.6. Conclusions de la commission

La distinction entre télécommunication et radio-télévision devient de plus en plus malaisée et il faudra

Een ander lid gaat niet akkoord. Deze instelling zou bestaan uit vertegenwoordigers van de twee gemeenschappen maar zou haar eenheid en bevoegdheid bewaren voor het geheel, ook wat de politie van de ether betreft.

Een lid antwoordt dat hij niet helemaal akkoord gaat met dit «paritair» model. Zelfs indien het aangenomen wordt, moet men een onderscheid maken tussen de «software» en de «hardware». Men moet een onderscheid maken tussen enerzijds de infrastructuur, die afhangt van een enkele instelling, en anderzijds de inhoud en de productie van informatie, waarvoor de gemeenschappen bevoegdheid hebben en waarmee de federale Staat niets te maken heeft. Het is mogelijk dat het ene landsgedeelte intenser investeert dan het andere.

Een lid merkt op dat er toch een punt is waarvoor de verschillende standpunten gelijklopend zijn: de culturele bevoegdheid van de gemeenschappen komt niet in het gedrang. Alles wat inhoudelijk is, blijft tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Voor het overige stoot men op de technologische revolutie. Er zijn steeds meer particuliere ondernemingen die niet noodzakelijk stoppen aan de grenzen van de gemeenschappen en de gewesten en die vaak internationale contactpunten hebben. Volgens hem hoeft men dus niet absoluut te kiezen tussen de verschillende oplossingen die de deskundigen voorstellen, met alle voordelen en nadelen die eraan verbonden zijn. Het ware beter de bestaande wetgeving aan te passen en de nodige aanvullingen aan te brengen in de definities en in de wijze van functioneren van alle structuren die in dit verband noodzakelijk zouden zijn, bijvoorbeeld op het vlak van het overleg. Het lid acht zich niet in staat een definitieve oplossing aan te reiken in een domein dat technisch gezien bijzonder ingewikkeld is. Hij meent hoe dan ook dat de federale Staat altijd betrokken is bij de problemen in verband met het beheer van de infrastructuur.

De leden gaan echter niet akkoord over de beheersvorm van het BIPT. Sommigen stellen overleg tussen de gemeenschappen voor; anderen stellen voor dat deze bevoegdheid uitgeoefend wordt door de federale Staat. Volgens een derde tussenvoorstel zou deze materie tot de bevoegdheid van de federale Staat blijven behoren en beheerd worden door een federale instelling, maar de gemeenschappen zouden hierin als dusdanig zitting hebben. Het gaat om keuzen die grondig van elkaar verschillen. Deze zaak moet geregeld worden door middel van verdere onderhandelingen. De commissie schaarft zich dus achter geen enkel voorstel.

## 2.6. Besluit van de commissie

Het wordt steeds moeilijker een onderscheid te maken tussen telecommunicatie en radio en televisie

revoir la législation actuelle, dépassée par l'évolution technologique.

### **3. Les communications des gouvernements régionaux**

#### *3.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

On peut signaler une petite lacune dans l'exception que la loi spéciale elle-même a prévue en matière de radiodiffusion et de télévision. Les communications gouvernementales fédérales demeurent une matière fédérale. La *ratio legis* de cette mesure était que la mauvaise volonté des communautés pourrait empêcher le gouvernement fédéral de s'exprimer par le canal des médias. La loi spéciale de réformes institutionnelles ne comporte aucune règle de compétence particulière pour les communications des gouvernements régionaux. Un problème peut donc éventuellement se poser en ce qui concerne les communications du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La Communauté flamande et la Communauté française doivent prévoir une réglementation pour leurs émetteurs respectifs. Un arrêt récent de la Cour d'arbitrage semble toutefois ouvrir pour la Région de Bruxelles-Capitale la perspective de régler la diffusion de certaines communications de son gouvernement par la radio et la télévision, par le biais des compétences implicites (article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles)(1).

#### *3.2. Questions de membres (21 janvier 1998)*

— Les régions disposent-elles toutes d'une simple compétence implicite en matière de communications gouvernementales ?

— Les communautés doivent-elles régler cette matière par décret ?

#### *3.3. Réponses de M. Pas (21 janvier 1998)*

— La loi spéciale attribue les compétences en matière de communications gouvernementales aux communautés, à l'exception expresse des communications du gouvernement fédéral. Quant aux régions, il n'existe aucun problème pour la Région wallonne et la Région flamande.

— Les communautés doivent régler cette matière par décret.

(1) Cour d'arbitrage, n° 73/97, 25 novembre 1997. L'arrêt concerne des dispositions d'ordonnances qui prescrivent que l'enquête publique relative à certains projets de divers plans et règlements d'urbanisme doit être annoncée notamment par « un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée selon les modalités fixées par le gouvernement ».

en een herziening van de huidige wetgeving, die achterhaald is door de technische ontwikkelingen, is noodzakelijk.

### **3. De regeringsmededelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering**

#### *3.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

Er kan gewezen worden op een kleine lacune in de uitzondering die de bijzondere wet zelf voorzien heeft ten aanzien van radio-omroep en televisie. De federale regeringsmededelingen blijven een federale aangelegenheid. De *ratio legis* hiervoor was dat onwil van de gemeenschappen het de federale regering onmogelijk zou kunnen maken het woord te voeren via de media. De BWHI bevat geen bijzondere bevoegdheidsregel voor de regeringsmededelingen van de gewestregeringen. Een eventueel probleem kan zich aldus stellen met betrekking tot de regeringsmededelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap dienen voor hun respectieve zenders een regeling te treffen. Een recent arrest van het Arbitragehof lijkt evenwel de weg vrij te maken voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om via de impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI) bepaalde mededelingen van zijn regering via radio en televisie te regelen (1).

#### *3.2. Vragen van leden (21 januari 1998)*

— Hebben alle gewesten slechts een impliciete bevoegdheid met betrekking tot de regeringsmededelingen ?

— Moeten de gemeenschappen de voorgestelde regeling bij decreet invoeren ?

#### *3.3. Antwoorden van de heer Pas (21 januari 1998)*

— De bijzondere wet kent de bevoegdheden inzake regeringsmededelingen aan de gemeenschappen toe, met een uitdrukkelijke uitzondering voor de mededelingen van de federale regering. Wat de gewesten betreft, is er geen probleem voor wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft.

De gemeenschappen moeten de regeling bij decreet invoeren.

(1) Arbitragehof, nr. 73/97, 25 november 1997. Het arrest betreft ordonnantie bepalingen die voorschrijven dat het openbaar onderzoek met betrekking tot bepaalde ontwerpen van de diverse plannen en van de stedenbouwkundige verordeningen moeten worden aangekondigd, onder meer door « een mededeling op radio en televisie volgens de door de regering nader bepaalde regels ».

### 3.4. *Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

Le gouvernement flamand a adopté le 21 avril 1998 un arrêté réglant la diffusion des communications du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

C'est une question qui relève intégralement des communautés et dans laquelle la Région de Bruxelles-Capitale ne peut donc pas intervenir.

### 3.5. *Discussion finale (11 mars 1999)*

#### 3.5.1. *Observations de M. Depré*

Les communautés sont compétentes en matière de communications gouvernementales en vertu de la loi spéciale, à l'exclusion des communications du gouvernement fédéral. Le texte ne précise pas si les communautés peuvent intervenir pour régler les communications du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

M. Depré pense que la compétence matérielle des communautés en cette matière doit être combinée avec leurs compétences territoriales. En matière culturelle, les communautés sont compétentes sur le territoire de la région linguistique correspondante et, à Bruxelles, à l'égard des institutions culturelles qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement de l'une ou de l'autre communauté. Par conséquent, il n'est pas certain que les communautés soient compétentes pour régler les communications gouvernementales du gouvernement bruxellois. Il est en effet douteux que l'on puisse considérer que le gouvernement bruxellois relève exclusivement de l'une ou l'autre communauté, selon que la déclaration soit faite par un ministre néerlandophone ou un ministre francophone ou selon qu'elle soit diffusée sur les ondes d'une radio de la Communauté française ou d'une radio de la Communauté flamande.

Une solution serait d'apporter des précisions — dans un sens ou dans l'autre — dans la loi spéciale.

#### 3.5.2. *Discussion*

Un membre explique que sur le territoire de Bruxelles existent deux télévisions locales, dont l'une, Télé-Bruxelles, dépend de la Communauté française et l'autre, TV-Brussel, de la Communauté flamande. Cette dernière est en partie privée. La Cocof subsidie en grande partie Télé-Bruxelles, laquelle est également subsidiée par la Communauté française. La politique de ces deux instituts est assez différente par rapport aux déclarations de membres du gouvernement, TV-Brussel interrogeant systématiquement dans la langue qui est la leur les différents membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'autre télévision refusant d'interroger dans une autre langue que la sienne les membres du gouvernement. Le problème n'est pas mince.

### 3.4. *Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

De Vlaamse regering heeft een besluit van 21 april 1998 dat het uitzenden van regeringsmedelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering regelt.

Dit past bovendien volledig binnen de bevoegdheid van de gemeenschap zodat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest derhalve niet kan of mag optreden.

### 3.5. *Eindbespreking (11 maart 1999)*

#### 3.5.1. *Opmerkingen van de heer Depré*

Krachtens de bijzondere wet zijn de gemeenschappen bevoegd voor de regeringsmedelingen met uitzondering van de medelingen van de federale regering. De tekst laat in het midden of de gemeenschappen kunnen optreden om de medelingen van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te regelen.

Volgens de heer Depré moet de materiële bevoegdheid van de gemeenschappen terzake worden samengenomen met hun territoriale bevoegdheid. In culturele aangelegenheden zijn de gemeenschappen bevoegd op het grondgebied van het daarmee overeenstemmend taalgebied en te Brussel voor de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Het staat bijgevolg niet vast of de gemeenschappen bevoegd zijn om de medelingen van de Brusselse regering te regelen. Men kan er immers niet zonder meer van uitgaan dat de Brusselse regering uitsluitend van de ene of de andere gemeenschap afhangt naargelang de mededeling uitgaat van een Nederlandstalig minister of van een Franstalige collega, dan wel of die wordt uitgezonden op een radio van de Vlaamse Gemeenschap of van de Franse Gemeenschap.

Een mogelijke oplossing zou erin bestaan de bepalingen van de bijzondere wet in de ene of de nadere zin te preciseren.

#### 3.5.2. *Bespreking*

Een lid verduidelijkt dat er op het grondgebied van Brussel twee lokale televisiezenders werken. Een daarvan, TV-Brussel, hangt af van de Vlaamse Gemeenschap en de andere, Télé-Bruxelles, van de Franse Gemeenschap. TV-Brussel is voor een deel in handen van de particuliere sector. De Cocof subsidieert goedgeels Télé-Bruxelles doch die zender ontvangt ook een subsidie van de Franse Gemeenschap. Beide zenders voeren een vrij uiteenlopend beleid tegenover de verklaringen van regeringsleden. TV-Brussel ondervraagt de verschillende regeringsleden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in hun moedertaal terwijl de andere zender de regeringsleden uitsluitend in zijn eigen voertaal ondervraagt. Een niet te onderschatten probleem dus.

Un membre observe que les télévisions n'ont rien à voir avec la Communauté française ou la Communauté flamande. C'est uniquement l'échelon régional bruxellois.

Un membre répond par la négative. Télé-Bruxelles relève du système des télévisions locales de la Communauté française: il y a des télévisions dans d'autres villes de Wallonie qui reçoivent un subside de la Communauté française mais qui, à côté, peuvent également bénéficier de subsides provinciaux, régionaux, etc. Mais il ne s'agit pas de télévisions gérées par les entités communautaires. Le pouvoir organisateur n'est pas la Communauté française, contrairement à la RTBF.

Un membre explique qu'il n'y a pas de déclaration du gouvernement régional sur les télévisions locales de Bruxelles, mais uniquement des interviews des ministres.

Un membre s'étonne que, si le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souhaite faire une communication gouvernementale à la télévision, la RTBF refuse.

Un membre fait remarquer qu'il n'a pas souvenir non plus d'une communication du gouvernement wallon à la RTBF. Le problème, en termes légistiques, c'est de donner un droit aux entités non communautaires, c'est-à-dire aux régions, vis-à-vis des communautés, puisque les germanophones ont également leur radio.

Le gouvernement fédéral est protégé dans le texte de la loi spéciale, tandis que, pour les régions, il s'agit uniquement d'une question de bonne volonté. L'absence de garantie sur ce plan paraît choquante au membre.

Un membre remarque qu'il ne semble y avoir aucun problème du côté flamand, notamment en raison de la structure institutionnelle adoptée au nord du pays.

M. Depré souligne que l'article 4, 6°, de la loi spéciale prévoit que les communautés sont compétentes en matière de communication gouvernementale, quelle que soit l'autorité dont cette communication émane, sauf pour le gouvernement fédéral. Si l'on souhaite faire une exception pour la Région wallonne, il faudrait non seulement modifier la loi spéciale pour lui attribuer cette compétence, mais même modifier la Constitution car, en principe, les régions n'ont aucune compétence en matière culturelle.

Un membre trouve qu'il ne s'agit pas tellement d'un problème de compétence. Les communications du gouvernement fédéral sont diffusées sur la RTBF et sur la VRT, sans que l'État soit devenu subitement compétent en matière de radio et de télévision; il a simplement le droit de s'exprimer sur ces antennes pour lesquelles il n'intervient ni dans la gestion ni

Een lid merkt op dat de televisiezenders geen uitstaans hebben met de Vlaamse Gemeenschap, noch met de Franse Gemeenschap. Het is een zuiver Brusselse gewestelijke aangelegenheid.

Een lid verklaart het daarmee niet eens te zijn: Télé-Bruxelles hangt af van een groep van lokale televisiezenders van de Franse Gemeenschap. Een aantal zenders in andere Waalse steden ontvangen een subsidie van de Franse Gemeenschap doch kunnen daarnaast ook rekenen op een subsidie van de provincie, van het gewest, enz. Deze televisiezenders worden echter niet beheerd door organen van de gemeenschappen. In tegenstelling tot de RTBF is niet de Franse Gemeenschap de organiserende instantie.

Een lid wijst erop dat de lokale televisiezenders te Brussel geen mededelingen van de gewestregering opnemen doch uitsluitend interviews met ministers.

Het verbaast een lid dat de RTBF regeringsmededelingen op de televisie van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest weigert.

Een lid merkt op dat hij zich al evenmin herinnert dat de RTBF een mededeling van de Waalse regering heeft uitgezonden. Wetgevingstechnisch gesproken bestaat het probleem erin een recht te verlenen aan niet-communautaire organen, dat wil zeggen aan de gewesten tegenover de gemeenschappen aangezien de Duitstaligen ook hun radiozender hebben.

De federale regering geniet een bescherming in de bijzondere wet terwijl het voor de gewesten uitsluitend een kwestie van goodwill is. Het lid verklaart geschokt te zijn door het ontbreken van enige waarborg.

Een lid stipt aan dat er aan de Vlaamse kant geen enkel probleem lijkt te bestaan en dat zulks meer bepaald te danken is aan de institutionele structuur in het Noorden van het land.

De heer Depré onderstreept dat volgens artikel 4, 6°, van de bijzondere wet, de gemeenschappen bevoegd zijn voor het uitzenden van mededelingen van ongeacht welke regering behalve van de federale regering. Wenst men een uitzondering in te voeren voor het Waalse Gewest, dan behoort men niet alleen de bijzondere wet te wijzigen om haar die bevoegdheid te verlenen maar ook de Grondwet omdat de gewesten principieel niet bevoegd zijn voor culturele aangelegenheden.

Volgens een lid gaat het niet zozeer om een bevoegdheidsprobleem. De mededelingen van de federale regering worden uitgezonden op de VRT en op de RTBF zonder dat de Staat opeens bevoegd zou zijn geworden inzake radio en televisie. Het is eenvoudig zo dat de Staat recht van spreken heeft op die zenders waaraan hij niet in het beheer, noch in de

dans les subventions. Dès lors, si le gouvernement fédéral a ce droit, pourquoi le refuser aux autres gouvernements?

Un autre membre souscrit à cette interprétation. Il y a une sorte de droit de priorité du gouvernement fédéral. Tout le reste dépend des communautés. Si un problème se pose pour la Région de Bruxelles-Capitale, les communautés doivent le résoudre. La Communauté française doit donc résoudre ce problème des communications du gouvernement wallon et du gouvernement bruxellois s'adressant aux francophones de Bruxelles.

Un membre mentionne incidemment un autre problème, à savoir celui de la commission de contrôle. En matière de communications gouvernementales, un contrôle supplémentaire est exercé par le fédéral sur le point de savoir s'il ne s'agit pas de propagande personnelle du ministre aux frais de la communauté. Le gouvernement flamand refuse de s'y plier. C'est aussi un problème de compétences, car sur le plan légal, la commission de contrôle a ce droit.

### 3.6. Conclusions de la commission

En vertu de l'article 4, 6°, de la LSRI, les communautés sont compétentes pour régler par décret la diffusion des communications gouvernementales, qu'il s'agisse d'une communication d'un gouvernement communautaire ou régional. Par contre, en ce qui concerne le gouvernement fédéral, il revient au législateur fédéral de régler cette question, ce qui a été fait.

Pour la commission, il est évident que tout gouvernement doit avoir la possibilité de faire une communication à son public.

La Communauté flamande dit avoir adopté un arrêté réglant le problème des communications du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La commission demande à la Communauté française de faire de même et de régler aussi le problème des communications gouvernementales de la Région wallonne.

## 4. Larecognition d'organismes deradiodiffusion bicommunautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale

### 4.1. Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998)

L'État fédéral est resté compétent en ce qui concerne la reconnaissance d'organismes de radiodiffusion établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Or, l'interdépendance des compétences en matière d'audiovisuel

subsidiëring bijdraagt. Indien de federale regering daartoe het recht heeft, waarom zou men dat recht dan ontzeggen aan de andere regeringen?

Een ander lid verklaart het met die zienswijze eens te zijn. De federale regering geniet een soort van voorrangregeling. Al het overige hangt van de gemeenschappen af. Gesteld dat er een probleem rijst met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dan moeten de gemeenschappen voor een oplossing zorgen. Bijgevolg behoort de Franse Gemeenschap het probleem op te lossen van de mededelingen van de Waalse regering en van de Brusselse regering wanneer die bedoeld zijn voor de Franstaligen te Brussel.

Een ander lid snijdt terloops een ander probleem aan te weten, dat van de controlecommissie. Op het stuk van de regeringsmededelingen oefent de federale overheid extra toezicht uit om na te gaan of het niet om persoonlijke propaganda van een minister gaat op kosten van de gemeenschap. De Vlaamse regering weigert daarin mee te gaan. Ook dat vormt een bevoegdheidsprobleem, want wettelijk gesproken heeft de controlecommissie daartoe het recht.

### 3.6. Besluit van de commissie

Krachtens artikel 4, 6°, van de BWHI, zijn de gemeenschappen bevoegd om bij decreet het uitzenden van regeringsmededelingen te regelen, ongeacht of het om een mededeling van een gemeenschapsregering of van een gewestregering gaat. Betreft het daarentegen een mededeling van de federale regering, dan moet de federale wetgever die zaak regelen, wat hij ook heeft gedaan.

Volgens de commissie spreekt het vanzelf dat elke regering een mededeling moet kunnen richten tot haar doelgroep.

De Vlaamse Gemeenschap verklaart een besluit te hebben genomen tot regeling van het probleem van de mededelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De commissie verzoekt de Franse Gemeenschap hetzelfde te doen en het probleem van de mededelingen van de Waalse gewestregering ook af te handelen.

## 4. Erkennung van bicommunautaire omroeporganisaties in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

### 4.1. Nota van de regering van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)

De federale Staat is bevoegd gebleven voor de erkenning van omroeporganisaties op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die op basis van hun activiteiten niet exclusief tot een van de gemeenschappen behoren. Het is dus duidelijk dat de bevoegdheden met betrekking tot de audiovisuele sector in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nauw



dans la Région bruxelloise est incontestable et un accord de coopération visant à l'adoption d'une politique cohérente devrait être impérativement établi.

#### 4.2. Discussion finale (11 mars 1999)

##### 4.2.1. Observations de M. Depré

Sont visés ici des organismes établis sur le territoire de la Région bruxelloise, qui ne relèvent pas exclusivement de la Communauté française ni de la Communauté flamande car leurs activités ne s'adressent pas exclusivement aux francophones ou aux néerlandophones. Dès lors qu'une radio ou une télévision est établie à Bruxelles et qu'elle ne relève pas exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande, elle n'est prise en charge par aucune de ces deux communautés. Elle dépend donc du niveau fédéral. Il s'agit de matières dites biculturelles à Bruxelles qui sont réglées par le législateur fédéral. Mais il ne voit pas d'exemple concret de ce type d'organismes.

La Communauté française suggère de conclure un accord de coopération: celui-ci doit nécessairement être conclu entre l'État fédéral et les communautés, car, dans la mesure où l'État fédéral est compétent au titre des compétences résiduelles, il ne pourrait pas s'en dessaisir. Cette matière ne pourrait donc pas être réglée par un accord de coopération entre les communautés.

##### 4.2.2. Discussion

Un membre observe qu'à défaut d'exemple, il est permis de se demander si de tels organismes existent réellement.

Un membre observe qu'une radio qui n'émet ni en néerlandais, ni en français, est une radio bicommunautaire. Théoriquement, c'est possible. Il cite l'exemple d'une radio émettant en arabe.

Un membre réplique qu'il se demande si certaines radios émettent uniquement en arabe, en espagnol, etc. Il y a bien la radio juive, mais il y en a deux, l'une en français et l'autre en flamand. Elles relèvent donc chacune d'une des communautés.

À défaut d'exemple concret, la commission ne voit pas la nécessité de se prononcer sur un problème peut-être purement théorique.

## 5. Le droit de prêt

### 5.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

Le droit de prêt (= une contrepartie financière, pour les auteurs et éditeurs, du prêt de leurs livres par les bibliothèques) se situe à la limite des compétences

met elkaar verweven zijn en dat met het oog op een coherent beleid dringend werk moet worden gemaakt van een samenwerkingsakkoord.

#### 4.2. Eindbespreking (11 maart 1999)

##### 4.2.1. Opmerkingen van de heer Depré

Het gaat hier om de instellingen die op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn gevestigd, die niet exclusief tot de Franse Gemeenschap of tot de Vlaamse Gemeenschap behoren aangezien hun activiteiten niet exclusief gericht zijn op de Franstaligen of op de Nederlandstaligen. Zodra een radio-of een tv-station te Brussel is gevestigd en niet uitsluitend tot de Franse dan wel tot de Vlaamse Gemeenschap behoort, wordt het door geen enkele van de twee gemeenschappen ondersteund. Het is dus afhankelijk van het federale gezag. Het gaat om de biculturele aangelegenheden te Brussel die door de federale wetgever geregeld worden. Maar hij ziet geen concreet voorbeeld van dit soort instellingen.

De Franse Gemeenschap stelt dus voor een samenwerkingsakkoord te sluiten: dit moet worden gesloten tussen de federale Staat en de gemeenschappen want voor zover de federale Staat bevoegd is voor de residuaire bevoegdheden, kan hij deze zaak niet uit handen geven. Deze materie kan dus niet worden geregeld door een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen.

##### 4.2.2. Bespreking

Een lid merkt op dat men zich kan afvragen of dergelijke organisaties bestaan, aangezien er geen voorbeeld is.

Een lid wijst erop dat een radio die niet in het Nederlands en niet in het Frans uitzendt, een bicommunautaire radio is. Theoretisch gezien bestaat die mogelijkheid. Hij haalt het geval aan van een radio die in het Arabisch uitzendt.

Een lid antwoordt dat hij zich afvraagt of er radio's zijn die enkel in het Arabisch, in het Spaans, enz., uitzenden. Er is natuurlijk de Joodse radio, maar er zijn er twee, één in het Frans en één in het Nederlands. Zij behoren dus elk tot een van de gemeenschappen.

Aangezien er geen concreet voorbeeld bestaat, ziet de commissie niet in waarom het noodzakelijk is zich uit te spreken over een probleem dat misschien zuiver theoretisch is.

## 5. Het leenrecht

### 5.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Het leenrecht (= een financiële vergoeding voor auteurs en uitgevers voor de bibliothecaire uitleningen van hun boeken) beweegt zich op de grens van de

fédérale et communautaire. Si le droit de prêt est considéré comme un corollaire du droit d'exploitation de l'auteur et se règle de ce fait dans le cadre du droit d'auteur, c'est une matière fédérale(1). Mais le droit de prêt peut aussi être réglé en dehors du droit d'auteur, comme un élément de la politique culturelle empruntant la voie des subventions aux écrivains, et il relève alors des compétences communautaires(2).

S'il faut au contraire considérer qu'il s'agit d'un système organisé d'indemnisations visant à compenser la perte de revenus subie par l'auteur, on a à nouveau affaire à une composante du statut social des auteurs, et donc à une compétence fédérale.

*5.2. Note du gouvernement fédéral (note du 24 juin 1998)*

1) En ce qui concerne le prêt public d'ouvrages, il convient de distinguer clairement, d'une part, le droit de prêt public qui est un droit patrimonial de nature civile qui est reconnu aux auteurs et aux titulaires de droits voisins (voir l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins et l'article 2 de la directive 92/100/CEE du Conseil du 19 novembre 1992 relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle) et, d'autre part, les fonds culturels créés par les communautés destinés à soutenir la création ou l'édition d'œuvres.

2) En tant que droit patrimonial reconnu aux auteurs, aux artistes-interprètes ou exécutants, aux producteurs de phonogrammes et aux producteurs de premières fixations de films, le droit de prêt public constitue un droit d'auteur et un droit voisin et à ce titre relève de la compétence de l'État fédéral au motif que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 5<sup>e</sup> alinéa, 7<sup>o</sup>, de la LSRI, prévoit que l'autorité fédérale est seule compétente pour la propriété industrielle et intellectuelle. La propriété intellectuelle comprend le droit d'auteur et les droits voisins du droit d'auteur (voir l'article 2, viii) de la Convention du 14 juillet 1967 instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, approuvée par la loi du 26 septembre 1974, *Moniteur belge* du 29 janvier 1975, Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises

(1) Ex. Strowel, A. et Tulkens, F., «Le droit d'auteur dans la Belgique fédérale», Journ. Proc., 1991, n° 197, pp. 6-9.

(2) Elst, M., «De wetgevende bevoegdheid inzake auteursrecht in België en in andere federale landen», RW, 1990-1991, pp. 1221-1222, n° 7. Voir aussi Voorhoof, D., «Het leenrecht: auteursrecht of cultuurpolitiek?», RW, 1987-1988, pp. 523-525.

federale en gemeenschapsbevoegdheid. Indien het leenrecht als een uitvloeisel van de exploitatierechten van de auteur beschouwd wordt en aldus binnen het kader van het auteursrecht geregeld wordt, is het een federale materie(1). Het leenrecht kan evenwel ook buiten het auteursrecht georganiseerd worden, als een element van cultuurpolitiek door middel van subsidies aan schrijvers, en dan behoort het tot de gemeenschapsbevoegdheden.

Moet het echter als een georganiseerd systeem van vergoedingen ter compensatie voor het inkomstenverlies van de auteur gezien worden, dan is het toch weer een onderdeel van het sociaal statuut van de auteur en dus federaal(2).

*5.2. Nota van de federale regering (nota van 24 juni 1998)*

1) Wat de openbare uitlening van werken betreft, dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, het bij openbare uitlening geheven recht, dat een civielrechtelijk vermogensrecht is van de auteurs en de houders van naburige rechten (zie artikel 1, § 1, van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten en artikel 2 van de richtlijn 92/100/EEG van de Raad van 19 november 1992 betreffende het verhuurrecht, het uitleenrecht en bepaalde naburige rechten op het gebied van intellectuele eigendom) en, anderzijds, de cultuurfondsen die door de gemeenschappen zijn ingesteld als steun aan het creëren of het uitgeven van werken.

2) Als vermogensrecht toegekend aan de auteurs, aan de uitvoerende kunstenaars, aan de producenten van fonogrammen en aan de producenten van de eerste vastlegging van films, is het bij openbare uitlening geheven recht een auteursrecht en een naburig recht en behoort het dus tot de bevoegdheid van de federale Staat aangezien artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7<sup>o</sup>, BWHI, bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor de industriële en de intellectuele eigendom. De intellectuele eigendom omvat het auteursrecht en de naburige rechten van het auteursrecht (zie artikel 2, viii), van het Verdrag van 14 juli 1967 tot oprichting van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom, goedgekeurd bij de wet van 26 september 1974, *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 1975, de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom, met inbegrip

(1) Bijvoorbeeld Strowel, A. en Tulkens, F., «Le droit d'auteur dans la Belgique fédérale», Journ. Proc., 1991, nr. 197, blz. 6-9.

(2) Elst, M., «De wetgevende bevoegdheid inzake auteursrecht in België en in andere federale landen», RW, 1990-1991, blz. 1221-1222, nr. 7. Zie ook Voorhoof, D., «Het leenrecht: auteursrecht of cultuurpolitiek?», RW, 1987-1988, blz. 523-525.

de contrefaçon approuvé par la loi du 23 décembre 1994, *Moniteur belge* du 23 janvier 1997.

3) La mise en place de fonds culturels destinés à soutenir la création ou l'édition d'œuvres relève de la compétence des communautés pour les matières culturelles tels que les beaux-arts (voir l'article 4, 3<sup>o</sup>, de la LSRI).

4) La distinction qu'il convient d'opérer entre, d'une part, le droit d'auteur et les droits voisins et, d'autre part, les matières culturelles est conforme à une jurisprudence constante du Conseil d'État (avis du 2 février 1994, doc. Chambre, n<sup>o</sup> 473/27 - SE 1991/1992, avis; doc. Sénat, n<sup>o</sup> 147/2, 1984/1985; avis du 23 mai 1984, doc. Cons. Comm. Fr., n<sup>o</sup> 151/1, 1983/1984; avis du 13 juillet 1983, L. 15/96/VR).

Pour ces raisons, la réglementation du prêt public ne soulève pas de difficultés au regard de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés.

### 5.3. Conclusions de la commission

La commission estime que le droit de prêt ne pose pas de problème. Les entités fédérées n'ont d'ailleurs pas fait d'observations.

## 6. La loterie nationale

### 6.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

On peut relever les interférences « indirectes », dans les compétences (essentiellement culturelles) des communautés, liées à la politique de subventionnement de la Loterie nationale. Concrètement, la question est de savoir si la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale est bien conforme à la répartition constitutionnelle des compétences entre l'État et les communautés.

Les bénéficiaires de la Loterie nationale sont affectés à des fins d'utilité publique. Ces fins sont déterminés par arrêté royal(1) et nombre d'entre elles relèvent indiscutablement de la compétence des communautés(2).

(1) Arrêté royal du 24 janvier 1997, *Moniteur belge* du 21 février 1997.

(2) Par exemple l'enseignement, la protection de la jeunesse, l'intégration des populations immigrées, les arts et lettres, etc.

van de handel in namaakgoederen, goedgekeurd bij de wet van 23 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 1997.

3) Het instellen van cultuurfondsen als steun voor het creëren of het uitgeven van werken behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen aangezien de «schone kunsten» een culturele aangelegenheid zijn (zie artikel 4, 3<sup>o</sup>, BWHL).

4) Het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen, enerzijds, het auteursrecht en de naburige rechten en, anderzijds, de culturele aangelegenheden, stemt overeen met de vaste rechtspraak van de Raad van State (advies van 2 februari 1994, Stuk Kamer, nr. 473/27, BZ 1991/1992; Stuk Senaat, nr. 147/2, 1984/1985; advies van 23 mei 1984, Stuk Raad van de Franse Gemeenschap, nr. 151/1, 1983/1984; advies van 13 juli 1983, L. 15/96/VR).

Om deze redenen doet de regelgeving met betrekking tot de openbare uitlening geen moeilijkheden rijzen wat betreft de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gemeenschappen.

### 5.3. Besluit van de commissie

De commissie is van mening dat het leenrecht geen probleem oplevert. De deelgebieden hebben trouwens geen opmerkingen gemaakt.

## 6. Nationale Loterij

### 6.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Er kan gewezen worden op «indirecte» door kruisingen van de (vooral culturele) bevoegdheden van de gemeenschappen door de subsidiëringpolitiek van de Nationale Loterij. Concreet betreft dit de vraag of de wet van 22 juli 1991 op de Nationale Loterij wel in overeenstemming is met de grondwettelijke bevoegheidsverdeling tussen de Staat en de gemeenschappen.

De winst van de nationale loterij wordt immers uitgekeerd voor doeleinden van openbaar nut. Deze doeleinden zijn vastgelegd in een koninklijk besluit(1), en bevat vele doelstellingen die ondubbelzinnig tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren(2).

(1) Koninklijk besluit van 24 januari 1997, *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 1997.

(2) Bijvoorbeeld onderwijs, jeugdbescherming, integratie van migranten, kunst en letteren, enz.

La Cour d'arbitrage considère, par exemple dans le fameux arrêt-Carrefour, qu'une autorité peut mener une politique par la mise à disposition de moyens financiers et qu'elle peut donc aussi éventuellement commettre un excès de compétence(1).

La doctrine préconise dès lors une révision de la loi relative à la Loterie nationale et de son arrêté royal(2).

*6.2. Point de vue du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Il propose de transférer aux communautés une/la quote-part des recettes du Lotto affectées à la culture.

*6.3. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La Communauté flamande reste d'avis qu'il faut transférer aux communautés la partie des revenus du Lotto destinée à la culture.

*6.4. Note du gouvernement fédéral (note du 24 juin 1998)*

La problématique liée à l'affectation, sous forme de subventions, d'une partie des bénéficiaires de la Loterie nationale à des initiatives de type culturel relevant de la compétence des Communautés, n'est pas neuve et a suscité des questions parlementaires. (Voir en annexe les questions n° 414 du 18 janvier 1990 de M. Peeters, membre de la Chambre des représentants, et n° 172 du 17 janvier 1997, de M. Anciaux, sénateur.)

L'analyse de M. Pas est juridiquement correcte. En effet, l'octroi de subsides par l'État fédéral (*in casu* par le ministre des Finances au moyen d'une partie des bénéficiaires de la Loterie nationale) à des initiatives ou projets relevant des compétences des communautés n'est pas conforme à la répartition constitutionnelle des compétences entre l'État et les communautés.

La proposition du ministère de la Communauté flamande de transférer aux communautés une partie des bénéficiaires de la Loterie nationale aux communautés ne peut, dans le contexte actuel de la législation, être envisagée.

(1) «La fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de «régler» les matières culturelles»: Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, *Moniteur belge* du 10 octobre 1996.

(2) Berckx, P., «De wettigheid van de subsidiëring door de Nationale Loterij van organisaties en activiteiten die ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten», TPB, 1996, pp. 576-598.

Het Arbitragehof gaat ervan uit, zoals bijvoorbeeld in het zogenaamde Carrefour-arrest, dat een overheid door het ter beschikking stellen van financiële middelen een beleid kan voeren en dus eventueel ook zijn bevoegdheid kan overschrijden(1).

In de rechtsleer wordt dan ook gepleit voor een herziening van de wet op de Nationale Loterij en het bijhorende koninklijk besluit(2).

*6.2. Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Er wordt voorgesteld een/het gedeelte van de lotto-opbrengsten bestemd voor cultuur aan de gemeenschappen over te dragen.

*6.3. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap blijft op haar standpunt dat het deel van de lotto-opbrengsten bestemd voor cultuur moet worden overgedragen naar de gemeenschappen.

*6.4. Nota van de federale regering (nota van 24 juni 1998)*

De problematiek inzake de bestemming van een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij, in de vorm van subsidies voor culturele initiatieven die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, is niet nieuw en heeft aanleiding gegeven tot parlementaire vragen. (Zie bijlage: de vragen nr. 414 van 18 januari 1990 van de heer Peeters, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en nr. 172 van 17 januari 1997 van de heer Anciaux, senator.)

De analyse in de nota van de heer Pas is juridisch correct. De toekenning van subsidies door de federale Staat (in casu de minister van Financiën, door middel van een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij) voor initiatieven of projecten die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, strookt niet met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gemeenschappen.

Het voorstel van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap om een deel van de winst van de Nationale Loterij over te dragen aan de gemeenschappen, in de huidige stand van de wetgeving niet in overweging kan worden genomen.

(1) «De vaststelling van de financiële middelen voor het voeren van een cultureel beleid behoort tot het «regelen» van de culturele aangelegenheden»: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad* van 10 oktober 1996.

(2) Berckx, P., «De wettigheid van de subsidiëring door de Nationale Loterij van organisaties en activiteiten die ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten», TBP, 1996, blz. 576-598.

Un tel transfert n'est, en effet, prévu ni par la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, ni par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions. Une modification de cette dernière loi nécessiterait une majorité spéciale au Parlement.

#### 6.5. Discussion finale

Un membre déclare que l'on ne peut accepter que les recettes de la Loterie nationale soient utilisées pour subventionner des activités qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions.

Un membre fait observer que le gouvernement fédéral reconnaît qu'il y a un problème. La législation actuelle ne permet pas de trouver une solution au problème. Par conséquent, il faut nécessairement l'adapter.

Un autre membre estime que cela ne se passe pas si mal. Le ministre compétent est certes le ministre des Finances, mais il existe une sorte de concertation avec le ministre responsable de la Culture en Communauté française, qui donne son accord pour que telle ou telle institution reçoive une subvention de la Loterie nationale.

Un membre réplique que c'est une solution pragmatique, mais juridiquement contestable.

M. Depré explique que, juridiquement, il n'appartient en principe pas à l'autorité fédérale de subventionner elle-même des activités culturelles; or, la loi sur la Loterie nationale le permet. La Cour d'arbitrage, sur question préjudicielle, pourrait considérer que ces dispositions sont inconstitutionnelles parce qu'elles permettent à l'autorité fédérale d'intervenir par la voie des subsides dans des matières culturelles.

Un membre observe que les bénéficiaires ne sont pas seulement affectés à des activités culturelles. Des activités sportives, scientifiques, sociales et artistiques sont subventionnées. L'on pourrait suggérer que, lorsque le ministre des Finances fédéral décide d'affecter une partie des recettes de la Loterie nationale à des activités culturelles, il attribue une enveloppe à chaque communauté qui, elle, la répartirait comme elle voudrait.

Un membre s'inquiète, car cela pourrait mener à des quotes-parts fixes, et cela dépendrait du bon vouloir de l'autorité fédérale.

Un membre pense aussi que donner des enveloppes aux communautés et régions pourrait être une solution pragmatique.

Een dergelijke overdracht is immers niet voorzien, noch door de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij, noch door de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Voor een wijziging van deze laatste wet is trouwens een bijzondere meerderheid in het Parlement vereist.

#### 6.5. Eindbespreking

Een lid zegt dat het aanwenden van de opbrengst van de Nationale Loterij voor het subsidiëren van activiteiten die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, niet kan worden aanvaard.

Een lid merkt op dat de federale regering erkent dat er een probleem bestaat. De huidige wetgeving laat niet toe hiervoor een oplossing te vinden. De wetgeving terzake dient dus noodzakelijkerwijze te worden aangepast.

Volgens een ander lid kent dat alles een vrij behoorlijk verloop. Ongetwijfeld is de minister van Financiën bevoegd doch dat neemt niet weg dat er een soort overleg plaatsheeft met de minister die bij de Franse Gemeenschap bevoegd is voor Cultuur, en die zich akkoord moet verklaren om een subsidie van de Nationale Loterij toe te kennen aan een of andere instelling.

Een lid antwoordt dat die oplossing blijk geeft van pragmatisme doch dat ze een juridisch wankel constructie is.

De heer Depré deelt mee dat het juridisch gesproken niet aan de federale overheid toekomt zelf culturele activiteiten te subsidiëren. Nu staat de wet op de Nationale Loterij dat wel toe. Op een prejudiciële vraag zou de Raad van State er kunnen van uitgaan dat deze bepalingen strijdig zijn met de Grondwet omdat zij de federale overheid toestaan via subsidiëring op te treden in culturele aangelegenheden.

Een lid merkt op dat de winst niet uitsluitend naar culturele activiteiten gaat. Die gaan eveneens naar sport-, wetenschappelijke, sociale en artistieke activiteiten. Een voorstel zou erin kunnen bestaan dat de federale minister van Financiën, wanneer hij beslist de inkomsten van de Nationale Loterij ten dele toe te wijzen aan culturele activiteiten, een bedrag geeft aan elke gemeenschap, die het op haar beurt naar eigen goeddunken verdeelt.

Een lid spreekt daarover zijn bezorgdheid uit omdat dat zou kunnen leiden naar een toestand waarin de federale overheid naar eigen goeddunken aandelen toekent.

Een ander lid verklaart ook van oordeel te zijn dat het betalen van vaste bedragen aan de gemeenschappen en de gewesten een pragmatische oplossing zou kunnen bieden.

Toutefois, un organe fédéral ne peut pas décider lui-même de consacrer une partie des bénéfices de la Loterie nationale à des activités pour lesquelles il n'est pas compétent. Les autorités fédérales ne peuvent devenir compétentes en la matière que par l'adoption d'une nouvelle loi spéciale sur la Loterie nationale. Dans cette loi, l'on pourrait fixer les pourcentages des bénéfices qui seront octroyés aux communautés ou aux régions.

Un membre ajoute que cette loi devra aussi préciser que les gouvernements de région et communauté seront eux-mêmes responsables de la répartition de cet argent. Il se demande, cependant, s'il ne faudrait pas, pour cela, adopter une loi à majorité spéciale.

Un membre répond qu'il suffit de modifier la loi sur la Loterie nationale en donnant une compétence aux communautés et régions. Ce n'est pas une loi spéciale.

M. Depré explique qu'en soi, la compétence revient, en vertu de la Constitution, aux communautés. Les dispositions de la loi fédérale actuelle sont inconstitutionnelles. Par conséquent, une modification de la loi spéciale, *a fortiori* de la Constitution, n'est pas nécessaire. Il faut simplement attirer l'attention des autorités sur le fait qu'il n'appartient pas en principe à l'autorité fédérale, via la Loterie nationale, de subsidier des activités culturelles. Les communautés pourraient intervenir par décret en cette matière.

Un membre attire l'attention sur le fait que l'argent appartient à la Loterie nationale. Juridiquement, le pouvoir fédéral n'a pas le droit de donner des subsides à des organismes culturels. Mais le but n'est pas de supprimer ces subsides, mais de rendre possible, légalement, la subvention de certains organismes qui relèvent de la compétence des communautés.

M. Depré propose de compléter la loi spéciale en précisant que, au titre de matières culturelles, les communautés sont compétentes pour répartir les enveloppes de la Loterie nationale à connotation culturelle ou à connotation de matières personnalisables.

Un membre propose de réexaminer la loi sur la Loterie nationale, qui est une loi ordinaire. Cette base serait peut-être suffisante pour modifier la situation actuelle.

M. Depré explique que la difficulté, précisément, réside dans le fait que le législateur fédéral ne peut pas régler cette matière de l'attribution des subsides.

Un membre répond que l'organisation des jeux de hasard est une compétence fédérale. Ces jeux produisent des bénéfices. Si l'on souhaite consacrer ces bénéfices à des matières qui relèvent de la compétence des

*In se* kan een federaal orgaan echter niet beslissen een gedeelte van de opbrengst van de Nationale Loterij te besteden aan activiteiten waarvoor het niet bevoegd is. De federale overheid kan hiervoor enkel bevoegd worden middels een nieuwe bijzondere wet op de Nationale Loterij. In die wet kunnen de percentages van de opbrengst die aan de gemeenschappen of de gewesten worden gegeven, worden vastgelegd.

Een lid voegt eraan toe dat deze wet ook zou moeten bepalen dat de gewest- en gemeenschapsregeringen zelf verantwoordelijk zijn voor de verdeling van dat geld. Voor hem is het evenwel de vraag of men daartoe niet een wet moet aannemen met een bijzondere meerderheid.

Volgens een lid hoeft men niet meer te doen dan de wet op de Nationale Loterij wijzigen door aan de gemeenschappen en de gewesten een bevoegdheid te verlenen. Het is geen bijzondere wet.

De heer Depré wijst erop dat *in se* de Grondwet die bevoegdheid aan de gemeenschappen verleent. De bepalingen van de thans van kracht zijnde federale wet zijn ongrondwettig. Bijgevolg hoeft men de bijzondere wet en *a fortiori* de Grondwet niet te wijzigen. Het is voldoende de overheid erop te wijzen dat het principieel niet de taak van de federale overheid is om culturele activiteiten te subsidiëren via de Nationale Loterij. In deze zouden de gemeenschappen bij decreet kunnen optreden.

Een lid stipt aan dat het geld aan de Nationale Loterij toebehoort. Juridisch gezien heeft de federale overheid niet het recht subsidies toe te kennen aan culturele instellingen. Nu ligt het niet in de bedoeling die subsidies te schrappen doch een wettelijk middel aan te reiken om subsidies toe te kennen aan een aantal instellingen waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

De heer Depré stelt voor de bijzondere wet zo aan te vullen dat bij de culturele aangelegenheden de gemeenschappen bevoegd zijn om de bedragen van de Nationale Loterij met een culturele inslag of onder verwijzing naar de persoonsgebonden aangelegenheden te verdelen.

Een lid stelt voor de wet op de Nationale Loterij opnieuw te onderzoeken. Het gaat om een gewone wet. Men kan die misschien als uitgangspunt nemen om de huidige toestand te wijzigen.

De heer Depré deelt mee dat de moeilijkheid er precies in bestaat dat de federale wetgever deze aangelegenheid van toekenning van subsidies niet kan regelen.

Een lid antwoordt dat het tot de federale bevoegdheden behoort kansspelen te organiseren. Het levert opbrengsten op. Wil men die opbrengsten laten gaan naar materies die behoren tot de bevoegdheden van

régions et des communautés, il faut une loi spéciale pour rendre les communautés et les régions compétentes en la matière.

Un membre prône la prudence, car l'État fédéral pourrait décider de ne plus utiliser cet argent pour les communautés. Il préconise donc, comme première étape, l'organisation d'une concertation entre les communautés et l'État fédéral quant à la manière de régulariser cette situation sans perdre le bénéfice des subsides culturels actuels. L'autorité fédérale propose de modifier la loi spéciale de financement, mais c'est toujours une opération délicate.

Il s'interroge d'ailleurs sur la manière de décider du pourcentage à octroyer aux entités fédérées. Les montants varient en fonction de situations annuelles, on prélève parfois dans cette masse pour des circonstances particulières, peut-être existe-t-il aussi des mouvements de vases communicants.

#### 6.6. *Conclusions de la commission*

La commission se rallie à la proposition de suggérer une concertation entre l'autorité fédérale et les entités fédérées en vue de régler valablement, d'un point de vue constitutionnel, le problème de l'octroi de subventions à des organismes communautaires ou régionaux. Il ne s'agit pas de supprimer ces subventions, mais de les légaliser. La question de la répartition pourra aussi être réglée à ce stade.

### **7. La gestion des établissements scientifiques et culturels fédéraux**

#### *7.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

La loi du 28 décembre 1990 a créé l'Institut royal des établissements scientifiques et culturels nationaux. Cet Institut royal exerce ses attributions à l'égard d'une série d'institutions, à savoir les Archives générales du Royaume, les archives de l'État dans les provinces, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, la Bibliothèque royale Albert 1<sup>er</sup>, l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, le Musée royal de l'Afrique centrale et l'Institut royal du patrimoine artistique.

Ces établissements sont gérés par des instances fédérales au sein desquelles les communautés disposent d'une représentation minoritaire.

La gestion des ces établissements scientifiques et culturels fédéraux doit être intégralement transférée

gewesten en de gemeenschappen, dan is een bijzondere wet nodig om de gewesten en de gemeenschappen daarvoor bevoegd te maken.

Een lid wil aanzetten tot voorzichtigheid omdat de federale Staat wel eens zou kunnen besluiten dat geld niet meer aan de gemeenschappen toe te wijzen. Hij stelt bijgevolg voor in een eerste stadium overleg te laten houden tussen de gemeenschappen en de federale Staat over de manier waarop die toestand te regulariseren is zonder dat het voordeel van de bestaande culturele subsidiëring verloren gaat. De federale overheid stelt voor de bijzondere financieringswet te wijzigen doch dat is een netelige aanpak.

Spreker verklaart voorts vragen te hebben bij de manier waarop men het aan de deelgebieden toe te wijzen percentage moet bepalen. De bedragen schommelen naargelang van de jaarlijkse omstandigheden. Soms spreekt men die geldsom aan voor bijzondere omstandigheden, misschien bestaat er ook zoiets als een reactie van communicerende vaten.

#### 6.6. *Besluit van de commissie*

De commissie schaart zich achter het voorstel om overleg te houden tussen de federale overheid en de deelgebieden teneinde op een aanvaardbare wijze het probleem van de subsidiëring van gemeenschaps- of gewestelijke instellingen uit een grondwettelijk oogpunt te regelen. Het gaat er niet om die subsidiëring te schrappen doch te pogen ze in een wettekst op te nemen. In dat stadium kan ook de verdeling geregeld worden.

### **7. Het beheer van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen**

#### *7.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De wet van 28 december 1990 richtte het Koninklijk Instituut voor nationale wetenschappelijke en culturele instellingen op. Dit Koninklijk Instituut oefent de bevoegdheden uit ten aanzien van een aantal instellingen, met name het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België, de Koninklijke Bibliotheek Albert I, het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika en het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium.

Deze instellingen worden beheerd door federale instanties, met een minderheidsvertegenwoordiging van de gemeenschappen.

Het volle beheer van de genoemde federale wetenschappelijke en culturele instellingen moet worden

aux communautés ainsi que les moyens financiers et le personnel y affèrent.

*7.2. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

Les institutions culturelles fédérales (en l'occurrence, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, la Bibliothèque royale Albert 1<sup>er</sup>, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, le Musée royal de l'Afrique Centrale, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique et l'Institut royal du patrimoine artistique) regroupent en réalité toute une série de collections, dont certaines acquises avant 1971, soit ± 12 000 œuvres, appartiennent à l'État fédéral, tandis que les acquisitions plus récentes appartiennent en principe aux communautés. Ces dernières sont ainsi mises en dépôt dans les institutions fédérales.

La gestion des dites collections pose différents problèmes concrets, dont le moindre n'est pas la difficulté pour les autorités, entre autres pour la Communauté française, d'une part, de différencier la propriété des collections lui appartenant par rapport à celles appartenant à la Communauté flamande ou à l'État fédéral, et, d'autre part, de gérer ces différentes collections en toute indépendance et en harmonie avec les services de la Communauté flamande ou de l'État fédéral.

En raison de l'absence de coordination des actions en la matière, tant entre les communautés qu'avec l'État fédéral, il est parfois difficile pour la Communauté française d'obtenir le prêt pour une exposition d'œuvres se trouvant en dépôt aux Musées royaux des Beaux-Arts, qu'il s'agisse d'œuvres de l'État et même d'œuvres appartenant à la Communauté française.

*7.3. Discussion finale (11 mars 1999)*

*7.3.1. Observations de M. Depré*

La Communauté française se plaint de la difficulté de disposer des œuvres d'art mises en dépôt dans les institutions fédérales, par exemple, sous forme de prêt. Une coordination entre les différents niveaux de pouvoir pourrait se révéler utile.

*7.4. Conclusions de la commission*

Le premier point a déjà été discuté dans le cadre des compétences relatives à la recherche scientifique. Il est renvoyé à cette section pour les conclusions de la commission.

Le second point, relevé par la Communauté française, ne pose pas de problème de compétence. Il doit être résolu par la collaboration et le bon vouloir.

overgedragen aan de gemeenschappen, samen met de bijbehorende financiële middelen en het personeel.

*7.2. Standpunt van de regering van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)*

De federale culturele instellingen (met name de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België, de Koninklijke Bibliotheek Albert I, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen en het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium) bevatten een hele reeks collecties. Sommige daarvan, aangekocht vóór 1971 (± 12 000 werken), zijn eigendom van de federale Staat terwijl de recentere aanwervingen in principe de gemeenschappen toebehooren. De federale instellingen hebben deze laatste dus enkel in bewaring.

Het beheer van deze collecties doet verschillende concrete problemen rijzen. Zo is het voor de Franse Gemeenschap vooral niet makkelijk om haar collecties te onderscheiden van die van de Vlaamse Gemeenschap en de federale Staat en ze onafhankelijk en in een goede samenwerking met de diensten van de Vlaamse Gemeenschap en de federale Staat te beheren.

Door het gebrek aan coördinatie zowel tussen de gemeenschappen onderling als tussen de gemeenschappen en de federale Staat, is het voor de Franse Gemeenschap vaak moeilijk om voor een tentoonstelling werken te ontlenen die in de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten worden bewaard, ongeacht of de werken de Staat dan wel de Franse Gemeenschap toebehoren.

*7.3. Eindbespreking (11 maart 1999)*

*7.3.1. Opmerkingen van de heer Depré*

De Franse Gemeenschap klaagt erover hoe moeilijk het is te beschikken, bijvoorbeeld in de vorm van een lening, over de kunstwerken die zich in de depots van de federale instellingen bevinden. Het kan nuttig zijn te coördineren tussen de verschillende gezagsniveaus.

*7.4. Besluit van de commissie*

Het eerste punt is reeds besproken in het kader van de bevoegdheden met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek. Men verwijst naar die afdeling voor het besluit van de commissie.

Het tweede punt, opgeworpen door de Frans Gemeenschap, brengt geen bevoegdheidsproblemen mee. Het moet opgelost worden door middel van samenwerking en goede wil.



## 8. Les archives

### 8.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Pour l'heure, aucune disposition constitutionnelle ou de loi spéciale n'attribue expressément la moindre compétence à l'État, à la communauté ou à la région dans le domaine des archives. Les archives sont encore régies en Belgique par la loi du 24 juin 1955 relative aux archives. Dans un avis du Conseil d'État, section de législation, sur une proposition de loi abrogeant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et portant organisation des archives belges, le Conseil d'État a estimé que le pouvoir dévolu à l'autorité nationale en matière d'archives ne peut aller jusqu'à permettre de passer outre à l'intérêt du patrimoine culturel d'une communauté.

Il serait souhaitable de délimiter clairement la compétence du pouvoir fédéral, des régions et des communautés en matière d'archives. Deux solutions sont envisageables :

— le pouvoir fédéral, les communautés et les régions se concertent pour fixer les lignes de force et les principes généraux en matière d'archives et les formalisent dans un accord de coopération;

— on insère dans la loi spéciale de réformes institutionnelles une disposition attribuant la compétence en matière d'archives fédérales au pouvoir fédéral et la compétence en matière d'archives des communautés et des régions à ces mêmes communautés et régions.

### 8.2. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)

Le problème des archives est actuellement réglé au cas par cas, et souvent, par la constitution d'organismes subventionnés par l'un ou l'autre pouvoir. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics puissent reprendre la gestion globale et structurée de cette matière et que les compétences de chacune des entités fédérale et fédérées soient clairement délimitées à cet égard.

### 8.3. Note de la Communauté germanophone (Lettre du 8 février 1999)

La Communauté germanophone estime que ses intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'organisation actuelle des services des Archives générales du Royaume.

En vertu d'un arrêté ministériel du 28 novembre 1988, il a été créé un dépôt des Archives de l'État pour l'arrondissement judiciaire d'Eupen, le territoire de cet arrondissement étant identique à celui de la Communauté germanophone. Le ministère de cette

## 8. Archiefwezen

### 8.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

Op dit ogenblik is er geen enkele grondwets- of bijzondere wetsbepaling die aan de federale staat, de gemeenschap of het gewest uitdrukkelijk enige bevoegdheid toekent op het vlak van archiefwezen. Het archiefwezen wordt in België nog steeds geregeld door de archiefwet van 24 juni 1955. In een advies van de Raad van State, Afdeling Wetgeving met betrekking tot een wetsvoorstel tot opheffing van de archiefwet en houdende organisatie van het Belgische archiefwezen, oordeelde de Raad dat de bevoegdheid welke inzake archieven aan de federale overheid is gelaten niet zover kan reiken dat aan het belang van het cultureel patrimonium van een gemeenschap wordt voorbijgegaan.

Er wordt voor gepleit duidelijkheid te creëren over de bevoegdheid van respectievelijk de federale overheid en gewesten en gemeenschappen inzake archieven. Twee mogelijke oplossingen zijn :

— de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten spreken in overleg algemene krachtlijnen en principes inzake archiefwezen af en formaliseren deze in een samenwerkingsakkoord;

— in de BWHI wordt een bepaling ingevoegd die de bevoegdheid over de federale archieven aan de federale overheid toewijst en de bevoegdheid over de archieven van gewesten en gemeenschappen toewijst aan de gewesten en de gemeenschappen.

### 8.2. Standpunt van de regering van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)

Het probleem van de archieven wordt momenteel ad hoc geregeld, vaak door de oprichting van organen die door een van de overheden worden gesubsidieerd. De overheden moeten op dit vlak opnieuw zorgen voor een globaal en gestructureerd beleid en de respectieve bevoegdheden van de federale Staat en de deelgebieden moeten duidelijk worden afgebakend.

### 8.3. Nota van de Duitstalige Gemeenschap (Brief van 8 februari 1999)

De Duitstalige Gemeenschap is van mening dat in de huidige wijze van organisatie van de diensten van het algemeen Rijksarchief onvoldoende rekening wordt gehouden met haar belangen.

Krachtens een ministerieel besluit van 28 november 1988 werd een depot van het Rijksarchief voor het gerechtelijk arrondissement Eupen opgericht; het grondgebied van dat arrondissement valt volledig samen met dat van de Duitstalige Gemeenschap. Het

Communauté a signé une convention avec l'archiviste général du royaume, stipulant que les archives de la Communauté seraient déposées à l'avenir aux archives de l'État, dépôt d'Eupen.

Une autre convention a été signée avec le ministre chargé des établissements scientifiques de l'État par laquelle la Communauté s'engage à mettre à la disposition des Archives de l'État à Eupen le personnel nécessaire au fonctionnement de ce dépôt en attendant la création d'un cadre du personnel.

L'identité de la Communauté germanophone se fonde en majeure partie sur son passé très particulier, dont les archives sont les traces les plus tangibles. En l'absence d'institution universitaire en Communauté germanophone, le dépôt des Archives de l'État à Eupen revêt, en plus de ses missions légales, le caractère d'un centre de recherche et de documentation sur le passé de cette Communauté.

Le gouvernement de la Communauté germanophone ne remet pas en question le fait que les Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces gardent un caractère fédéral, mais il lui semble que la structure fortement hiérarchisée et centralisée de cet établissement ne répond plus aux nécessités actuelles et est déphasée par rapport à l'évolution des institutions.

Dans son avis L. 21.595/1 du 1<sup>er</sup> octobre 1992, le Conseil d'État, section de législation, a observé que le pouvoir dévolu à l'autorité nationale en matière d'archives ne pouvait aller jusqu'à permettre de passer outre à l'intérêt d'une communauté.

Or, dans le cas des Archives de l'État à Eupen, l'intérêt de la Communauté germanophone est gravement lésé.

1. Au mépris de l'avis 29.140/II/PD/RW du 8 décembre 1997 de la Commission permanente de contrôle linguistique, l'archiviste général du Royaume et la direction centrale des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces continuent à ignorer la législation linguistique à l'égard du personnel et des visiteurs du dépôt d'Eupen.

2. Le dépôt des Archives à Eupen attend depuis plus de dix ans d'être doté d'un cadre du personnel adapté à ses besoins.

3. Le passé spécifique de la Communauté germanophone a produit des archives dont le traitement nécessite des compétences linguistiques particulières. Plus de 70% de ces archives étant rédigées en alle-

ministerie van de Duitstalige Gemeenschap heeft een overeenkomst met de algemene rijksarchivaris getekend waarin bepaald wordt dat het archief van deze gemeenschap in de toekomst neergelegd zal worden in het depot van Eupen van het Rijksarchief.

Een andere overeenkomst is op 28 november 1989 getekend met de minister die belast is met de wetenschappelijke instellingen van de Staat, waarin de Duitstalige Gemeenschap er zich toe verbindt het Rijksarchief het nodige personeel ter beschikking te stellen voor de werking van het depot te Eupen, in afwachting van de vaststelling van een personeelsformatie.

De identiteit van de Duitstalige Gemeenschap is grotendeels gegrondvest op haar bijzonder verleden waarvan de archieven de meest tastbare sporen vormen. In dit verband vervult het depot van het Rijksarchief te Eupen niet alleen zijn wettelijke taken maar fungeert ook, bij gebrek aan een universitaire instelling in de Duitstalige Gemeenschap, als onderzoeks- en documentatiecentrum over het verleden van deze gemeenschap.

De regering van de Duitstalige Gemeenschap trekt niet het federale karakter van het Algemeen Rijksarchief en van het Rijksarchief in de provinciën in twijfel, maar hij is toch van mening dat de sterk hiërarchische en gecentraliseerde structuur niet meer overeenstemt met de huidige behoeften en dat deze instelling daardoor achterloopt ten opzichte van de ontwikkeling die de instellingen doorgemaakt hebben.

In zijn advies L. 21.595/1 van 1 oktober 1992 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, opgemerkt dat het vaststaat dat de bevoegdheid waarover de nationale overheid beschikt inzake het archiefwezen er niet toe mag leiden het belang van een gemeenschap volledig te veronachtzamen.

In het geval van het rijksarchief te Eupen wordt het belang van de Duitstalige Gemeenschap ernstig geschaad.

1. In weerwil van advies 29.140/II/PD/RW van 8 december 1997 van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (cf. bijlage) blijven de algemene rijksarchivaris en het centraal bestuur van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën de taalwetgeving negeren ten aanzien van het personeel en de bezoekers van het depot van Eupen.

2. Verder wacht het depot van het Rijksarchief te Eupen sinds meer dan 10 jaar op de vaststelling van een personeelsformatie die overeenstemt met zijn behoeften.

3. Wegens het zeer specifieke verleden van de Duitstalige Gemeenschap is een archief ontstaan dat voor zijn behandeling een bijzondere taalkennis vereist. Aangezien meer dan 70% van het archief uit

mand, il est indispensable que le personnel chargé de leur conservation et de leur communication au public connaisse la langue allemande de manière approfondie. Il importe que les concours de recrutement soient organisés en allemand, ce qui n'est pas prévu actuellement.

4. Le caractère particulier des archives conservées aux Archives de l'État à Eupen et dans les autres dépôts d'archives sis en Communauté germanophone rend indispensable une politique archivistique adaptée.

Ces griefs seraient sans fondement si la structure de gestion et de direction de l'établissement scientifique fédéral que sont les Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces était modifiée.

La Communauté germanophone propose dès lors la création au sein de cet établissement d'un mécanisme de décision confédéral et collégial. L'archiviste général du Royaume deviendrait l'archiviste fédéral. Il serait assisté des chefs des quatre départements. Toutes les décisions concernant la politique générale des nouvelles Archives de l'État fédéral seraient prises par un collège, composé de l'archiviste fédéral et des chefs des quatre départements.

Il y aurait par conséquent quatre départements, composés :

1. des arrondissements judiciaires de Flandre
2. des arrondissements judiciaires francophones de Wallonie
3. de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles
4. de l'arrondissement judiciaire d'Eupen (= Communauté germanophone).

De plus, le Conseil scientifique des archives devrait compter dans ses rangs un représentant de la Communauté germanophone (comprise, dans ce cas-ci, non comme institution politique, mais comme communauté culturelle et linguistique). Cette représentation pourrait être assurée par le chef de département à Eupen.

Cette structure, tout en respectant le caractère fédéral de l'établissement scientifique, permettrait de tenir davantage compte des intérêts archivistiques spécifiques de chaque Communauté et assurerait une meilleure défense des intérêts de la Communauté germanophone au sein d'un établissement scientifique fédéral de la plus haute importance pour son identité.

Duitse documenten bestaat, moet het personeel dat belast is met de bewaring en de kennisgeving ervan aan het publiek, een zeer grondige kennis bezitten van de Duitse taal. Om valabele kandidaten niet a priori uit te sluiten moet men de wervingsexamens in het Duits organiseren, hetgeen thans niet het geval is.

4. Ten slotte bestaat er absoluut behoefte aan een passend archiefbeleid, dit wegens de bijzondere aard van de archieven in het Rijksarchief te Eupen en in de andere depots van de Duitse Gemeenschap.

Deze grieven zouden elke grond hebben verloren indien men wijzigingen zou hebben aangebracht in de beheers- en directiestructuur van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën.

De Duitstalige Gemeenschap stelt dan ook voor binnen deze instelling een confederaal en collegiaal besluitvormingsmechanisme in te voeren. De algemene rijksarchivaris zou federaal archivaris worden. Hij zou bijgestaan worden door de hoofden van de vier afdelingen. Alle beslissingen op het vlak van het algemeen beleid zouden voor het nieuwe archief van de federale Staat worden genomen door een college bestaande uit de federale archivaris en de hoofden van de vier afdelingen.

Bijgevolg zou het Rijksarchief uit vier afdelingen bestaan :

1. de gerechtelijke arrondissementen van Vlaanderen
2. de Franstalige gerechtelijke arrondissementen van Wallonië
3. het gerechtelijk arrondissement Brussel
4. het gerechtelijk arrondissement Eupen (= Duitstalige Gemeenschap).

Bovendien zou de Wetenschappelijke Archiefraad in zijn rangen een vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap (in dit geval te verstaan als culturele en taalgemeenschap en niet als politieke instelling) moeten opnemen; deze vertegenwoordiging kan waargenomen worden door het afdelingshoofd van Eupen.

Deze structuur biedt de mogelijkheid om het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën, met inachtneming van het federale karakter van deze wetenschappelijke instelling, beter af te stemmen op de specifieke archiefbehoeften van elke gemeenschap. In elk geval zullen de belangen van de Duitstalige Gemeenschap beter verdedigd worden binnen deze federale wetenschappelijke instelling die een uiterst belangrijke rol speelt voor haar identiteit.

8.4. *Discussion finale (11 mars 1999)*8.4.1. *Observations de M. Depré*

Il n'y a pas d'attribution de compétences explicite en matière d'archives. L'État fédéral est compétent en la matière — c'est réglé par une loi —, mais d'un autre côté, les communautés sont compétentes en matière de patrimoine culturel. Des conflits et des tensions peuvent donc apparaître. Une clarification des compétences en la matière pourrait être opérée, par la voie d'une modification législative, ou, une fois de plus, par une concertation ou une coopération plus importante entre le fédéral et les communautés.

8.4.2. *Discussion*

Un membre observe que la Communauté flamande propose notamment d'attribuer expressément la compétence en matière d'archives fédérales au pouvoir fédéral et la compétence en matière d'archives des communautés et des régions aux communautés et régions. Elle se demande si cela signifie que les régions et communautés seraient compétentes pour leurs archives depuis leur constitution. Toutes les archives précédant la date de création de ces entités fédérées resteraient au niveau fédéral.

M. Depré donne une autre interprétation possible: les archives de nature culturelle seraient prises en charge par les communautés, les archives de nature économique seraient prises en charge par les régions et ainsi de suite. Le texte n'est pas clair et, de toute manière, la frontière entre ce qui relèvera du communautaire, du régional ou du fédéral en matière d'archives sera difficile à établir.

Le membre ajoute qu'une matière économique au XIX<sup>e</sup> siècle peut devenir une matière culturelle à la fin du XX<sup>e</sup>. En outre, si l'on adopte cette solution, cela signifie-t-il que tout le patrimoine culturel de la Belgique va être scindé suivant la langue utilisée ou les compétences attribuées? C'est difficile à imaginer.

Un autre membre s'interroge sur la façon dont les archives fonctionnent effectivement aujourd'hui. Le fédéral semble avoir une sorte de monopole de conservation, mais la législation existante ne serait pas parfaitement respectée, car les communautés et les régions constituent et conservent des archives depuis qu'elles existent. Une première solution consiste à se concerter pour fixer les lignes de force et les principes généraux. Cela pourrait déboucher sur l'insertion, dans la loi spéciale, d'une disposition indiquant clairement que chacun garde ses archives. Du côté francophone, par contre, on dit qu'il serait souhaitable que les pouvoirs publics puissent reprendre la gestion globale et structurée de cette matière et que les compétences de chacune des entités soient clairement délimitées à cet égard. Le membre estime en tout cas que les

8.4. *Eindbespreking (11 maart 1999)*8.4.1. *Opmerkingen van de heer Depré*

Op het vlak van het archiefwezen zijn er geen uitdrukkelijke bevoegdheden toegekend. De federale Staat is bevoegd terzake — dit is bij wet geregeld — maar anderzijds zijn de gemeenschappen bevoegd voor het cultureel erfgoed. Er kunnen zich dus conflicten en spanningen voordoen. Men kan dus zorgen voor meer duidelijkheid in deze materie door middel van een wetswijziging of, eens te meer, door intenser overleg of samenwerking tussen het federale gezag en de gemeenschappen.

8.4.2. *Bespreking*

Een lid merkt op dat de Vlaamse Gemeenschap met name voorstelt de bevoegdheid inzake de archieven van de gemeenschappen en de gewesten uitdrukkelijk toe te kennen aan de gemeenschappen en de gewesten. Zij vraagt zich af of dit betekent dat de gemeenschappen sinds hun oprichting bevoegd zouden zijn voor hun archief. Alle archieven van vóór de datum van oprichting van deze deelgebieden zouden in federale handen blijven.

De heer Depré geeft een andere mogelijke interpretatie: de archieven van culturele aard zouden bijgehouden worden door de gemeenschappen, de archieven van economische aard door de gewesten en zo verder. De tekst is niet duidelijk en de grens tussen wat behoort tot de gemeenschappen, de gewesten of het federale gezagsniveau, zal wat het archiefwezen betreft moeilijk te bepalen zijn.

Het lid voegt eraan toe dat een economische aangelegenheid van de 19e eeuw aan het einde van de 20e eeuw een culturele aangelegenheid kan worden. Betekent dit bovendien, als men deze oplossing aanneemt, dat heel het cultureel erfgoed van België gesplitst zal worden naar gelang van de gebruikte taal of de toegekende bevoegdheden? Het lid kan zich dat moeilijk voorstellen.

Een ander lid heeft vragen bij de wijze waarop het archiefwezen tegenwoordig werkelijk functioneert. De federale overheid blijkt een soort monopolie te bezitten voor de bewaring maar de bestaande wetgeving zou niet volledig nageleefd worden aangezien de gewesten en de gemeenschappen sinds hun oprichting archieven aanleggen en bewaren. Een eerste oplossing is het voeren van overleg om de krachtlijnen en de algemene beginselen te bepalen. Dat zou kunnen leiden tot een bijkomende bepaling in de bijzondere wet waarin duidelijk geregeld wordt dat ieder zijn archieven zelf bijhoudt. Aan Franstalige zijde zou het daarentegen wenselijk zijn dat de overheid het algemene en gestructureerde beheer van deze materie op zich kan nemen en dat de bevoegdheden van elk van de deelgebieden op dit vlak duidelijk afgebakend

deux grandes communautés sont d'accord quant à la nécessité de délimiter les compétences. Il y a manifestement un problème, mais le membre ne s'estime pas suffisamment éclairé pour le mesurer et prendre position.

Un membre se demande si une partie du problème ne vient pas de ce que les Archives générales du Royaume sont demeurées une compétence fédérale, que la gestion de celles-ci a été laissée à l'autorité et que, sur cette base, on dise que les archives sont restées une compétence fédérale. On peut presque se demander si cela a un rapport avec les archives des communautés et régions.

Un membre répond que la loi sur les archives ne traite pas uniquement des archives nationales.

La loi sur les archives prévoit que les communes doivent avoir des archives et détermine ce qu'elles doivent précisément conserver. C'est la question des compétences. L'on pourrait toutefois élaborer une législation pour ce qui est de l'organisation, mais il est fort douteux que l'on puisse élaborer une législation précise sur les compétences. La matière est très compliquée. Il faut la régler par une concertation au cas par cas.

Le membre fait remarquer aussi que les archives posent pour la Communauté germanophone un problème, auquel il faudra trouver une solution. Mais la solution proposée par la proposition germanophone va beaucoup trop loin et l'on ne peut s'y rallier.

Un membre attire l'attention sur ce qui s'est passé lors de la scission de la province de Brabant. Il existait un patrimoine artistique et d'archives assez important. Certaines œuvres d'art devaient être regroupées et réparties dans les trois entités, à savoir Bruxelles, le Brabant flamand et le Brabant wallon. Cela n'a pas été une mince affaire. Par conséquent, au niveau de la Belgique, cela ne sera pas facile non plus.

## **9. Les prix et bourses fédéraux**

### *9.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Des fondations ont été créées par le passé pour gérer les legs et les donations et ces fondations ont débouché sur des dispositions réglementaires organisant l'attribution de bourses et de prix. Citons par exemple les bourses Koopal et Berthe-Art destinées à des artistes, qui n'ont plus été attribuées dans les disciplines non littéraires depuis un quart de siècle. Il en va de même du Grand Prix de Rome des arts plastiques pour lequel le budget fédéral ne prévoit plus aucun crédit depuis la scission des services administratifs. La

worden. Volgens het lid zijn de twee grote gemeenschappen het er in elk geval over eens dat de bevoegdheden afgebakend moeten worden. Er bestaat kennelijk een probleem maar het lid acht zich niet voldoende onderlegd om dit in te schatten en een standpunt in te nemen.

Een lid vraagt zich af of een deel van het probleem niet voortspuit uit het feit dat het Algemeen Rijksarchief binnen de federale bevoegdheidsfeer is gebleven, dat het bestuur hiervan in handen is gebleven van de overheid en dat men op basis daarvan zegt dat het archiefwezen een federale bevoegdheid is gebleven. Men kan zich bijna afvragen of dat verband houdt met de archieven van de gemeenschappen en de gewesten.

Een lid antwoordt dat de archiefwet niet enkel handelt over de nationale archieven.

De archiefwet zegt dat de gemeenten een archief moeten hebben en wat er precies moet bewaard worden. Dat is de bevoegdheidskwestie. Er kan wel een wetgeving worden gemaakt over de organisatie, maar een duidelijke wetgeving over de bevoegdheden is zeer twijfelachtig. De materie is heel gecompliceerd. De zaken moeten in overleg geval per geval geregeld worden.

Het lid merkt op dat het archiefwezen voor de Duitstalige Gemeenschap problemen meebrengt waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Maar de door de Duitstalige Gemeenschap voorgestelde oplossing gaat veel te ver en men kan zich daar niet bij aansluiten.

Een lid vestigt de aandacht op wat gebeurd is bij de splitsing van de provincie Brabant. Er bestond een vrij omvangrijk kunst- en archiefpatrimonium. Een aantal kunstwerken moesten gehergroepeerd en verdeeld worden over drie gebieden, namelijk Brussel, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Dat is een hele karwei geweest. Op Belgisch vlak zal het bijgevolg evenmin gemakkelijk zijn.

## **9. De federale prijzen en beurzen**

### *9.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Door schenkingen en legaten werden in het verleden stichtingen in het leven geroepen die uitmondten in reglementaire schikkingen houdende de organisatie en de toekenning van beurzen en prijzen. Typisch zijn de Koopal-beurzen en de Berthe-Art-beurzen voor kunstenaars die voor de niet-literaire disciplines sinds een kwart eeuw niet meer werden toegekend. Hetzelfde geldt voor de Grote Prijs van Rome voor de beeldende kunst waarvoor de federale begroting geen krediet meer heeft ingeschreven sinds

note du ministère de la Communauté flamande propose dès lors de mettre les fonds des fondations Willy Koopal et Berthe-Art à la disposition des communautés en vue de l'organisation des concours prévus dans le règlement existant des prix précités et de décerner les bourses qui y sont attachées. Les communautés pourraient ainsi être habilitées à attribuer le Grand Prix de Rome d'un commun accord.

*9.2. Note du gouvernement fédéral (note du 24 juin 1998)*

Les dons et legs instituant (c'est-à-dire distribution régulière d'une fraction du capital jusqu'à épuisement de celui-ci) ou fondant (c'est-à-dire placement du capital donné *ad perpetuum* et distribution des seuls intérêts pour les bourses ou prix) des prix et bourses doivent faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'article 910 du Code civil et des lois particulières d'application.

Avant les lois de réformes institutionnelles, cette autorisation se donnait toujours par arrêté royal contresigné par le ministre de la Justice.

Actuellement, le critère clé de la répartition des compétences est le type de personne morale concernée par la libéralité (et non le type de charges imposées).

Les dons et legs concernant les institutions régionalisées ou communautarisées sont dorénavant autorisés par les pouvoirs communautaires ou régionaux concernés.

Exemples: les fondations de bourses d'études gérées par les commissions de bourses d'études selon la loi de 1864, les libéralités aux universités, les prix institués dans des conservatoires, etc., sont désormais du ressort des communautés, tandis que les libéralités aux communes (à l'exception de quelques communes à régime spécial) sont du ressort des autorités régionales.

Par contre, les libéralités à l'État, à des services de l'État à gestion séparée, aux provinces (faute de disposition spécifique dans la loi provinciale) ainsi qu'aux institutions publiques restées fédérales (par exemple les fondations de bourses d'études instituées dans les séminaires) et aux institutions privées telles qu'établissements d'utilité publique, associations sans but lucratif, associations internationales à but scientifique, etc., sont restées du domaine fédéral.

Le critère de répartition par type de personne morale gratifiée a été adopté après consultation des

de splitsing van de administratieve diensten. De nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelt dan ook voor de fondsen van de stichtingen Willy Koopal en Berthe Art ter beschikking te stellen van de gemeenschappen met het oog op de organisatie van de wedstrijden voorzien in het bestaande reglement van de genoemde prijzen en op de uitreiking van de daaraan verbonden beurzen. De gemeenschappen kunnen op deze wijze gemachtigd worden om in gemeenschappelijk overleg de Grote Prijs van Rome toe te kennen.

*9.2. Nota van de federale regering (nota van 24 juni 1998)*

Prijzen en beurzen die bij gift of legaat zijn ingesteld (dit wil zeggen geregelde uitkering van een deel van het kapitaal tot dat kapitaal volledig is uitgegeven) of gesticht (dit wil zeggen plaatsing *ad perpetuum* van het geschonken kapitaal en enkel uitkering van de rente voor de beurzen of prijzen) moeten het voorwerp maken van een machtiging krachtens artikel 910 van het Burgerlijk Wetboek en krachtens tal van bijzondere wetten die dat artikel toepassen.

Vóór de wetten tot hervorming van de instellingen werd deze machtiging altijd gegeven bij koninklijk besluit medeondertekend door de minister van Justitie.

Thans is het belangrijkste criterium voor de verdeling van de bevoegdheden het soort rechtspersoon die bij de schenking betrokken is (en niet het soort verplichting die wordt opgelegd).

Voortaan moeten immers de betrokken gemeenschaps- of gewestinstanties machtiging verlenen voor de giften en legaten aan instellingen die thans onder het gewest of de gemeenschap vallen.

Voorbeelden: stichtingen voor studiebeurzen die overeenkomstig de wet van 1864 worden beheerd door de commissies voor studiebeurzen, schenkingen aan de universiteiten, prijzen ingesteld in de conservatoria, ... vallen voortaan onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, terwijl schenkingen aan de gemeenten (met uitzondering van enkele gemeenten waarop een bijzondere regeling van toepassing is) tot de bevoegdheid behoren van de gewestelijke instanties.

Federaal zijn daarentegen gebleven: schenkingen aan de Staat, aan de diensten van de Staat met afzonderlijk beheer, aan de provincies (wegens het ontbreken van een specifieke bepaling in de provinciewet), aan de federaal gebleven overheidsinstellingen (bijvoorbeeld stichtingen voor studiebeurzen in seminaries) en aan de particuliere instellingen zoals instellingen van openbaar nut, verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen met een wetenschappelijk doel, ...

Na raadpleging van de diverse betrokken instanties is gekozen voor de verdeling van de bevoegdheid naar

diverses instances concernées, car il est le seul critère clair et aisé à appliquer (un testateur peut en effet imposer des charges très variées, tandis qu'une même association peut adopter des objets très variés). Il doit être maintenu.

Certaines libéralités anciennement autorisées au niveau fédéral et instituant comme charge l'attribution de prix ou de bourses ne seraient plus attribuées, notamment parce qu'aucun budget à cet effet ne serait plus prévu par les instances fédérales. La Communauté flamande propose dès lors que les fonds venant de ces libéralités soient mis à sa disposition pour qu'elle puisse exécuter les charges prévues par les donateurs ou testateurs.

Il n'est pas précisé si les libéralités en cause (notamment les «fondations Koopal et Berthe-Art», ainsi que le «Grand Prix de Rome») avaient été faites à l'État, à une province, à une commune ou à une autre institution. Cette donnée est pourtant essentielle pour déterminer la réponse.

D'une façon générale, le droit des libéralités souligne que les charges transforment une libéralité en contrat synallagmatique. Cela signifie qu'en acceptant la libéralité, le légataire ou le donataire s'oblige à exécuter les charges, même si elles deviennent très onéreuses.

En cas d'inexécution, une action en révocation de la libéralité est envisageable par le donateur, ses héritiers, ses créanciers ou un éventuel cessionnaire. Le donateur dispose en outre d'une action en exécution de la charge, de même que les bénéficiaires de ladite charge.

La personne morale qui a été autorisée à accepter une libéralité avec charge de prix ou bourses, est donc obligée de continuer à distribuer ces prix ou bourses suivant la fréquence et les modalités imposées par le donateur. Sa seule possibilité de transmettre la charge est de la transmettre en même temps que ce qu'elle a reçu par la libéralité.

Comme il a été dit plus haut, certaines libéralités avec charges sont actuellement de la compétence des communautés ou régions, vu le type de personne morale concernée. Il semble logique de conclure que l'exécution des libéralités plus anciennes faites à des institutions qui sont devenues depuis lors communautaires ou régionales, y compris les charges qui y sont rattachées, soit transférée également aux communautés ou régions.

La requête de la Communauté flamande que lui soient transférés les capitaux de libéralités avec charge de prix ou de bourses ressortissant maintenant

gelang van het soort rechtspersoon waarvoor de schenking bedoeld is, omdat dit het enige duidelijke en gemakkelijk toepasbare criterium is (een erflater kan immers zeer uiteenlopende verplichtingen opleggen, terwijl eenzelfde vereniging zeer uiteenlopende doelstellingen kan hebben). Dat criterium moet dan ook behouden blijven.

Sommige prijzen en studiebeurzen die zijn ingesteld bij schenkingen waarvoor het federale niveau eertijds machtiging had verleend, zouden thans niet meer worden toegekend, onder meer omdat de federale instanties daarvoor geen middelen meer uittrekken. De Vlaamse Gemeenschap stelt derhalve voor dat zij de beschikking krijgt over het geld van die schenkingen zodat zij de verplichtingen kan uitvoeren die door de schenkers of de erfslaters zijn opgelegd.

Er is niet vermeld of de bedoelde schenkingen (onder meer de «stichtingen Koopal en Berthe-Art» en de «Grote Prijs van Rome») zijn gedaan aan de Staat, aan een provincie, aan een gemeente of aan enige andere instelling. Die informatie is evenwel van essentieel belang om een antwoord te kunnen geven.

Volgens het heersende recht is het zo dat de verplichtingen een schenking omvormen tot een wederzijds bindend contract. Dat betekent dat de legataris of de begiftigde die de schenking aanvaardt, zich ertoe verbindt de opgelegde verplichtingen na te leven, zelfs al worden die zeer duur.

Worden de verplichtingen niet nageleefd, dan kan de schenker, zijn erfgenamen, zijn schuldeisers of een eventuele overnemer een vordering instellen om de schenking te herroepen. De schenker kan bovendien een vordering instellen om de verplichtingen te doen naleven en ook de begunstigen van die verplichtingen kunnen daartoe een vordering instellen.

Elke rechtspersoon die machtiging heeft gekregen om een schenking te aanvaarden onder de verplichting een prijs of een beurs toe te kennen, moet dus doorgaan met het toekennen van die prijzen of beurzen volgens de frequentie en de voorwaarden die door de schenker zijn opgelegd. De enige mogelijkheid om die verplichting over te dragen is samen met die verplichting ook de gift overdragen.

Zoals hierboven reeds is gezegd, vallen sommige schenkingen die verplichtingen meebrengen, thans onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten al naar gelang van de betrokken rechtspersoon. Het lijkt logisch daaruit te besluiten dat de vroeger gedane schenkingen aan instellingen die inmiddels onder de gemeenschappen of de gewesten ressorteren, met inbegrip van de daaraan verbonden verplichtingen, worden overgedragen aan de gemeenschappen of de gewesten.

Het verzoek van de Vlaamse Gemeenschap om het kapitaal van schenkingen die zijn gedaan onder de verplichting om prijzen of beurzen toe te kennen die

à sa compétence, afin qu'elle puisse en assurer la bonne exécution, semble donc logique et de bonne administration.

Toutefois, seules les libéralités faites à des institutions qui, à l'heure actuelle, devraient demander l'autorisation d'accepter une nouvelle libéralité aux communautés ou régions peuvent être transférées à celles-ci (commissions de fondations de bourses d'études, universités, conservatoires, etc.) et non les libéralités faites à une personne morale qui doit comme auparavant être autorisée à accepter les libéralités nouvelles par arrêté royal contresigné par le ministre de la Justice (provinces, séminaires, établissements d'utilité publique, etc.)

S'il s'agit, par exemple, de libéralités autrefois faites à des provinces, celles-ci ont toujours l'obligation d'exécuter elles-mêmes les charges acceptées.

### 9.3. Discussion finale (11 mars 1999)

#### 9.3.1. Remarques de M. Depré

La Communauté flamande soulève un problème concernant les bourses et les prix accordés dans le cadre spécifique des matières culturelles (par exemple le prix de Rome) et qui sont toujours soumis à la gestion des autorités fédérales.

Le gouvernement fédéral se réfère, dans sa note du 24 juin 1998, à l'article 910 du Code civil, qui prévoit que «les dispositions entre vifs ou par testament, au profit des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées». Par le passé, cette autorisation était donnée par le ministère de la Justice. Actuellement, elle est accordée par les autorités fédérales, communautaires ou régionales, en fonction du critère de la «nature de la personne morale concernée par la dotation».

Ce critère semble être logique, mais il faut également tenir compte de la donnée suivante: quand on accorde une autorisation à une institution donnée, celle-ci est tenue personnellement de respecter ses obligations et de gérer la libéralité. Le gouvernement fédéral attire à juste titre l'attention sur le fait que, même si la thèse du gouvernement flamand semble logique sous l'angle du principe de la bonne administration et du bon exercice des compétences, l'on ne saurait perdre de vue l'obligation susvisée. Les institutions qui reçoivent une libéralité (par exemple, l'attribution d'un prix ou d'une bourse) ne peuvent pas en transférer la gestion à une autre institution, sans transférer automatiquement la libéralité elle-même et le patrimoine qui est lié à celle-ci. M. Depré estime que l'on pourrait résoudre le problème des prix et des bourses fédéraux en associant les communautés

nu tot haar bevoegdheid behoren, aan haar over te dragen, lijkt dus logisch en strookt met de beginselen van goed beheer.

Alleen schenkingen die zijn gedaan aan instellingen die thans voor een nieuwe schenking een machtiging moeten vragen aan de gemeenschappen of de gewesten, kunnen worden overgedragen (bijvoorbeeld commissies voor de stichtingen van studiebeurzen, universiteiten, conservatoria, ...) en niet de schenkingen die zijn gedaan aan rechtspersonen die voor het aanvaarden van een nieuwe schenking nog steeds een machtiging moeten krijgen bij koninklijk besluit, medeondertekend door de minister van Justitie (bijvoorbeeld provincies, seminaries, instellingen van openbaar nut, ...).

Indien het bijvoorbeeld gaat om schenkingen die vroeger aan provincies zijn gedaan, dan moeten die provincies nog steeds de verplichtingen naleven die ze indertijd, bij het aanvaarden van de schenking, zijn aangegaan.

### 9.3. Eindbespreking (11 maart 1999)

#### 9.3.1. Opmerkingen van de heer Depré

De Vlaamse Gemeenschap haalt een probleem aan met betrekking tot beurzen en prijzen die specifiek betrekking hebben op culturele aangelegenheden (bijvoorbeeld Prijs van Rome) en die nog steeds beheerd worden door de federale overheid.

De federale regering verwijst in zijn nota van 24 juni 1998 naar artikel 910 van het Burgerlijk Wetboek dat bepaalt dat «prijzen en beurzen die bij gift of legaat zijn ingesteld of gesticht het voorwerp moeten uitmaken van een machtiging». In het verleden werd deze machtiging gegeven door het ministerie van Justitie. Vandaag de dag wordt deze machtiging gegeven door de federale, gemeenschaps- of gewestoverheid in functie van het criterium «aard van de rechtspersoon» die bij de schenking betrokken is.

Dit criterium lijkt een logisch criterium te zijn. Maar men moet ook rekening houden met het volgende gegeven: wanneer een machtiging gegeven wordt aan een bepaalde instelling, dan is zij persoonlijk gehouden om deze verplichtingen na te komen en de schenking te beheren. De federale regering vestigt op pertinente wijze de aandacht op het feit dat, waar de stelling van de Vlaamse regering logisch lijkt vanuit het oogpunt van goed bestuur en goede uitoefening van bevoegdheden, men de eerder vermelde verplichting niet uit het oog mag verliezen. De instellingen die het voorwerp uitmaken van een schenking kunnen het beheer van deze schenking (bijvoorbeeld de uitreiking van een prijs of beurs) niet overdragen aan een andere instelling zonder automatisch de schenking zelf en het daaraan verbonden patrimonium, over te dragen. De heer Depré is van oordeel



à l'attribution de ces prix ou de ces bourses. Les communautés pourraient, par exemple, donner ainsi leur avis, ce qui permettrait de concilier les obligations découlant du Code civil et les intérêts des communautés.

### 9.3.2. Discussion

Un membre demande s'il a bien compris la réponse du gouvernement fédéral: les libéralités à l'État qui datent d'avant la création des communautés et des régions, mais qui, de par leur nature, relèvent des compétences de celles-ci, doivent leur être transférées et doivent être gérées par elles. Pour ce qui est des libéralités à une institution — et non pas des libéralités à l'État dans son ensemble —, la réponse à la question de savoir qui doit exécuter les obligations découlant de la libéralité est fonction de l'organe dont relève l'institution. Le membre estime que si telle est la bonne interprétation, il faut appliquer également la logique en question en ce qui concerne les libéralités pour lesquelles cela n'a toujours pas été fait.

### 9.3.3. Conclusions de la commission

Les prix et les bourses fédéraux qui sont institués ou fondés par la voie de dons ou par la voie de legs et qui relèvent en réalité de la compétence des communautés et des régions de par l'application du critère de la «nature de la personne morale à laquelle la libéralité est destinée», doivent être transférés aux communautés et aux régions.

## 10. Le patrimoine artistique mobilier

### 10.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Il propose de transférer les oeuvres d'art acquises par l'État belge aux communautés, à charge pour ces dernières de répartir le patrimoine ainsi transféré.

Ces oeuvres d'art sont reprises depuis 1860 dans un inventaire tenu à jour depuis lors. Au travers de toutes les réformes de l'État et scissions administratives, les communautés ont assumé la totalité des frais de conservation, de gestion et de restauration de ce patrimoine sans qu'il y ait transfert de propriété et sans la moindre intervention financière pour couvrir les frais supportés par elles.

dat het probleem van de federale prijzen en beurzen eventueel zou kunnen worden opgelost door een betrokkenheid van de gemeenschappen te organiseren bij de toewijzing van de prijs of beurs. Zo zouden de gemeenschappen bijvoorbeeld een advies kunnen uitbrengen. Op deze wijze zou men de verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek en de belangen van de gemeenschappen terzake kunnen verzoenen.

### 9.3.2. Bespreking

Een lid vraagt of hij het antwoord van de federale regering goed heeft begrepen: schenkingen aan de Staat die dateren van de periode voorafgaand aan de creatie van de gemeenschappen en de gewesten, maar waarvan de aard behoort tot de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, dienen te worden overgedragen aan gemeenschappen en gewesten en door hen verder worden uitgevoerd. Gaat het om schenkingen aan een instelling — en niet om een schenking aan de Staat in zijn geheel — dan hangt het ervan af onder welke bevoegdheid deze instelling vandaag ressorteert om te zien wie aan de verplichtingen van de schenking verder dient tegemoet te komen. Indien dit de juiste interpretatie is, dan is het lid van oordeel dat men deze logica moet doortrekken, ook voor de schenkingen waarvoor dit op vandaag nog niet is gebeurd.

### 9.3.3. Besluit van de commissie

De federale prijzen en beurzen die bij gift of legaat zijn ingesteld, of gesticht en die, bij toepassing van het criterium «de aard van de rechtspersoon waarvoor de schenking is bedoeld», eigenlijk tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, moeten aan de gemeenschappen en de gewesten worden overgedragen.

## 10. Overdracht van roerend kunstpatrimonium

### 10.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor de kunstwerken die de Belgische staat heeft verworven over te dragen aan de gemeenschappen die zelf zullen instaan voor de verdeling van aldus overgedragen patrimonium.

Deze kunstwerken zijn vanaf 1860 opgenomen in een inventaris die sindsdien onafgebroken werd bijgehouden. Over alle staatsvormingen en administratieve opdelingen heen, hebben de gemeenschappen alle kosten gedragen voor instandhouding, beheer en restauratie van dit patrimonium zonder dat de eigendomstitel werd overgedragen of zonder enige financiële vergoeding voor de kosten gedragen door de gemeenschappen.

*10.2. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

Dans la note du ministère de la Communauté flamande, il faut entendre par «à charge pour ces dernières de répartir le patrimoine ainsi transféré», «à charge pour ces dernières d'en assurer la gestion» (notamment la conservation et le prêt).

*10.3. Discussion finale (11 mars 1999)*

*10.3.1. Remarques de M. Depré*

Le problème soulevé par le gouvernement flamand est similaire au problème exposé au point 9. La Communauté flamande propose de transférer les œuvres d'art acquises par l'État belge aux communautés, qui seraient chargées quant à elles de la répartition du patrimoine transféré.

*10.3.2. Discussion*

Un membre souhaite que l'on précise le sens de l'affirmation selon laquelle, «au travers de toutes les réformes de l'État et scissions administratives, les communautés ont supporté l'ensemble des frais de conservation, de gestion et de restauration de ce patrimoine, sans qu'il y ait transfert de propriété et la moindre intervention financière pour les frais qu'elles ont supportés». Selon le membre, cette affirmation ne correspond pas à la situation actuelle: en effet, les collections de l'État sont normalement gérées par celui-ci et exposées dans des musées fédéraux. L'Institut royal du patrimoine artistique est quand même une institution fédérale.

M. Depré partage l'étonnement du membre. Les frais de conservation, de gestion et de restauration des œuvres d'art qui sont conservées dans les musées fédéraux sont à charge des autorités fédérales.

Selon un membre, il y a bel et bien des œuvres d'art qui appartiennent au patrimoine des communautés et qui sont exposées dans des musées fédéraux ou dans le cadre d'expositions fédérales en application d'un accord. Selon le membre, il n'y a pas vraiment de problèmes. Il ne partage en tout cas pas le point de vue de la Communauté flamande.

Un autre membre attire l'attention sur les événements qui ont suivi la scission de la province de Brabant. L'ancienne province de Brabant avait en effet un patrimoine mobilier important. Au moment de la scission, l'on a dû réfléchir sérieusement à la question, parce que le législateur n'avait pas été suffisamment précis en la matière. Ce patrimoine artistique mobilier a été réparti en trois, à savoir entre la Région de Bruxelles-Capitale et les provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon. Le partage a été très difficile. Le membre déclare qu'il regretterait

*10.2. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

In de nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, waarnaar wordt verwezen, moet de zin «die zelf zullen instaan voor de verdeling van aldus overgedragen patrimonium» begrepen worden als «die zelf zullen instaan voor het «beheer» (onder andere bewaargeving, bruikleen).

*10.3. Eindbespreking (11 maart 1999)*

*10.3.1. Opmerkingen van de heer Depré*

Het door de Vlaamse regering aangebrachte probleem is gelijkaardig aan het probleem gesteld in punt 9. De Vlaamse Gemeenschap stelt voor de kunstwerken die de Belgische Staat heeft verworven over te dragen aan de gemeenschappen die zelf zullen instaan voor de verdeling van het overgedragen patrimonium.

*10.3.2. Bespreking*

Een lid wenst verduidelijking bij de volgende stelling: «over alle staatsvormingen en administratieve opdelingen heen, hebben de gemeenschappen alle kosten gedragen voor instandhouding, beheer en restauratie van dit patrimonium zonder dat de eigendomstitel werd overgedragen of zonder enige financiële vergoeding voor de kosten gedragen door de gemeenschappen.» Volgens het lid komt deze stelling niet overeen met de actuele situatie waarbij de collecties van de staat normaal door de staat zelf worden beheerd en in federale musea zijn ondergebracht en dergelijke. Het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium is toch een federale instelling.

De heer Depré deelt de verwondering van het lid. Van de kunstwerken die in federale musea worden bewaard, zijn de instandhoudings-, beheers- en restauratiekosten ten laste van de federale overheid.

Er zijn volgens een lid wel kunstwerken die behoren tot het patrimonium van de gemeenschappen en die, in het kader van een akkoord, in federale musea en tentoonstellingen te zien zijn. Volgens het lid lijkt er in de praktijk ook geen echt fundamenteel probleem te zijn. Het lid deelt in elk geval niet de stelling van de Vlaamse Gemeenschap.

Een volgend lid wijst op hetgeen gebeurd is naar aanleiding van de splitsing van de provincie Brabant. De oude provincie Brabant had immers een belangrijk roerend kunstpatrimonium. Op het ogenblik van de splitsing heeft men daarover grondig moeten nadenken omdat de wetgever terzake niet voldoende precies is geweest. Dit roerend kunstpatrimonium is in drie stukken verdeeld tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de provincies Vlaams Brabant en Waals Brabant. Deze opsplitsing was een zeer moeilijke oefening. Het lid zou het ten zeerste betreuren

beaucoup que l'on en fasse de même avec le patrimoine artistique mobilier fédéral.

**11. Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques — pacte culturel**

*11.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Cette loi règle dans une large mesure la politique dans les matières culturelles et cet état de choses n'est pas conforme à la répartition des compétences prévues par la loi spéciale de réformes institutionnelles. La note défend la thèse que le pacte culturel est une matière culturelle relevant de la compétence autonome des communautés.

*11.2. Note du gouvernement fédéral (note du 24 juin 1998)*

La loi sur le Pacte culturel est la conséquence juridique d'un accord politique négocié, signé solennellement le 24 février 1972 par six partis politiques. L'accord a été conclu pour une durée indéterminée, étant bien entendu que chaque parti signataire peut demander la révision de l'accord si de nouvelles circonstances l'exigent. Une révision peut avoir lieu tous les six ans après la date du 24 février 1972, sinon l'accord est reconduit tacitement.

L'article 28 le stipule clairement: «Le présent Pacte culturel est conclu pour une durée indéterminée. Au cas où de nouvelles circonstances le justifient, un des partis peut demander sa révision, après une période de 6 ans; dans le cas contraire, l'accord est reconduit tacitement.»

Par conséquent, les dates «des échéances contractuelles» étaient fixées au 24 février 1978, 1984, 1990 et 1996. Jusqu'à présent, aucun des partis signataires n'a demandé la révision du Pacte culturel.

La loi sur le Pacte culturel a été prise en exécution directe des dispositions figurant à cette époque aux articles *6bis* et *57bis*, § 7, de la Constitution (actuellement articles 11 et 131). Elle fut votée à l'unanimité des voix à la Chambre des représentants et au Sénat. Le Conseil d'État avait qualifié cette loi d'ordre public. La loi sur le Pacte culturel forme pour ainsi dire la «conclusion culturelle» de la première réforme de l'État (1968-1972), et était la «condition *sine qua non*» pour obtenir la majorité des deux tiers exigée.

L'abrogation ou la modernisation de cette législation nécessite un dialogue entre les partis politiques suite à une demande de révision de la part d'un des partis signataires (la prochaine «échéance contractuelle» étant fixée au 24 février 2002) et, le cas

indien een gelijkaardige oefening zou gebeuren met het federaal roerend kunstpatrimonium.

**11. De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt — cultuurpactwet**

*11.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Deze wet beheerst in grote mate de beleidsvorming in de culturele aangelegenheden en dit is niet conform de bevoegdheidsverdeling, opgenomen in de BWHI. De nota verdedigt de stelling dat de cultuurpactwet een culturele aangelegenheid is waarvoor de gemeenschappen autonoom bevoegd blijven.

*11.2. Nota van de federale regering (nota van 24 juni 1998)*

De wet op het cultuurpact is de juridische consequentie van een politiek akkoord, dat op 24 februari 1972 door zes politieke partijen plechtig is ondertekend. Het akkoord is voor onbepaalde tijd gesloten, met dien verstande dat elke politieke partij die het heeft ondertekend, de herziening van het akkoord kan vragen als nieuwe omstandigheden zulks vereisen. Een herziening is mogelijk om de zes jaar te rekenen van de datum van 24 februari 1972, anders wordt het akkoord stilzwijgend verlengd.

In artikel 28 van het cultuurpact staat duidelijk te lezen dat het cultuurpact voor onbepaalde tijd wordt gesloten, dat een van de partijen na verloop van zes jaar de herziening van het pact kan vragen ingeval nieuwe omstandigheden zulks wettigen en dat het akkoord stilzwijgend wordt verlengd ingeval dat niet gebeurt.

Bijgevolg werden de «contractuele vervaldata» vastgesteld op 24 februari 1978, 1984, 1990 en 1996. Tot nog toe heeft geen van de ondertekenende partijen de herziening van het cultuurpact gevraagd.

De wet op het cultuurpact is een rechtstreekse uitvoering van de bepalingen van de toenmalige artikelen *6bis* en *57bis*, § 7, van de Grondwet (thans de artikelen 11 en 131). Deze wet is in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de Senaat eenparig goedgekeurd. De Raad van State bestempelde de wet van openbare orde. De wet op het cultuurpact vormt eigenlijk de «culturele afsluiting» van de eerste staats-hervorming (1968-1972) en was de *conditio sine qua non* om de vereiste tweederde meerderheid te krijgen.

Om deze wetgeving op te heffen of te moderniseren is tussen de politieke partijen een dialoog vereist die op gang wordt gebracht door een vraag tot herziening van een van de ondertekenende partijen (de volgende «contractuele vervaldatum» is 24 februari 2002) en,

échéant, une révision de l'article 131, libellé comme suit: «La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons d'ordre idéologique et philosophique». On notera que cet article n'est actuellement pas ouvert à révision.

### 11.3. Discussion finale (11 mars 1999)

#### 11.3.1. Observations de M. Depré

Pour la Communauté flamande, la loi relative au pacte culturel pose le problème suivant: le pacte régit dans une large mesure l'élaboration de la politique dans les matières culturelles, ce qui n'est pas conforme à la répartition des compétences telle qu'elle figure dans la LSRI.

La loi sur le pacte culturel vise en effet à garantir la représentation des différentes tendances idéologiques et philosophiques dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique culturelle. On ne peut toutefois, en ce qui concerne la répartition de compétence, ignorer l'article 131 de la Constitution, qui dispose: «La loi (= la loi fédérale) arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.» La «loi» visée ici est précisément la loi relative au pacte culturel. En vertu de l'article 131 de la Constitution, c'est au législateur fédéral qu'il appartient de régler cette question par la loi, même si, en l'espèce, il s'agit de matières culturelles. En l'occurrence, la compétence de l'autorité fédérale lui est attribuée directement par la Constitution. Et pour l'heure, l'article 131 de la Constitution n'est pas soumis à révision.

#### 11.3.2. Discussion

Un membre se demande si, dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 131 de la Constitution, il est dit expressément que les mots «la loi» doivent s'interpréter dans le sens de «loi fédérale» et s'il n'est pas possible de communautariser cette disposition en entendant «la loi» au sens matériel du terme, et non dans sa signification formelle. L'intervenant estime par ailleurs que la réponse du gouvernement au point 11.2 n'est pas tout à fait pertinente. La Communauté flamande ne demande pas que l'on revoie comme tel le contenu de la loi sur le pacte culturel (cela pourra se faire une fois la compétence transférée). La question qui se pose est celle de savoir s'il ne s'agit pas d'une matière culturelle relevant de la compétence des communautés, dont le contenu devrait par conséquent pouvoir être réglé par décret. Dès l'instant où l'on insérerait dans une loi spéciale un article disposant que «la loi» au sens de l'article 131 de la Constitution est communautarisée et qu'il faut entendre en fait par là «le décret», le problème serait résolu, à moins que l'on n'ait indiqué très explicitement, lors de l'adoption de l'article 131 de la Constitution, que les mots «la loi» renvoient exclusivement à la «loi fédérale».

eventueel, een herziening van artikel 131, dat luidt als volgt: «De wet stelt de regelen vast ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen». Dat artikel is evenwel niet voor herziening vatbaar verklaard.

### 11.3. Eindbespreking (11 maart 1999)

#### 11.3.1. Opmerkingen van de heer Depré

Het volgende probleem stelt zich met de cultuurpactwet volgens de Vlaamse Gemeenschap: de cultuurpactwet beheerst in grote mate de beleidsvorming in de culturele aangelegenheden en dit is niet conform de bevoegdheidsverdeling, zoals deze in de BWHI is opgenomen.

De cultuurpactwet heeft inderdaad tot doel de ver-tegenwoordiging van de verschillende ideologische en filosofische strekkingen te garanderen bij de uitwerking en de uitoefening van het cultuurbeleid. Men mag echter — voor wat de bevoegdheidsverdeling betreft — artikel 131 van de Grondwet niet over het hoofd zien: «De wet (= federale wet) stelt de regelen vast ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen.» «De wet» die hier bedoeld wordt, is juist de cultuurpactwet. Op grond van artikel 131 van de Grondwet, komt het de federale wetgever toe deze aangelegenheid wettelijk te regelen. Zelfs indien het in casu om culturele aangelegenheden gaat. De bevoegdheid van de federale overheid wordt in dit geval rechtstreeks vanuit de Grondwet toegewezen. Artikel 131 van de Grondwet is op dit ogenblik niet voor herziening vatbaar.

#### 11.3.2. Bespreking

Een lid vraagt of in de voorbereidende werken van artikel 131 van de Grondwet uitdrukkelijk is bepaald dat «wet» als «federale wet» moet worden geïnterpreteerd en of het niet mogelijk is dit te communautariseren en «wet» in de materiële betekenis van het woord te nemen en niet in de formele betekenis. Hij is tevens van oordeel dat het antwoord van de federale regering in punt 11.2 gedeeltelijk naast de kwestie is. De vraag van de Vlaamse Gemeenschap is niet om de inhoud van de cultuurpactwet als dusdanig te herzien (dit zal men dan wel bekijken op het ogenblik dat de bevoegdheid daarvoor zou zijn overgedragen). De vraag is of deze materie geen culturele aangelegenheid is die hoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. De inhoud ervan zou bijgevolg bij decreet moeten kunnen worden geregeld. Vanaf het ogenblik dat men in een bijzondere wet een artikel zou opnemen dat stelt dat «de wet» in artikel 131 van de Grondwet wordt gecommunautariseerd en dat dit *de facto* «decreet» betekent, zou dit probleem opgelost zijn. Tenzij men overduidelijk, bij de invoering van artikel 131 in de Grondwet, heeft gesteld dat «wet» enkel «federale wet» betekent.

Un autre membre est d'avis que le terme « la loi » de l'article 131 de la Constitution signifie effectivement « la loi fédérale ». Si l'on veut y changer quelque chose, il faut soit réviser la Constitution, soit introduire une demande de révision du pacte culturel, et donc rouvrir les négociations politiques à ce sujet. Pour le membre, il est de l'essence même du pacte culturel d'être fédéral. Il permet d'équilibrer les différentes tendances idéologiques par-delà la frontière linguistique. Il se peut qu'il y ait des raisons de revoir ce pacte culturel, mais cette révision ne peut se faire unilatéralement par une des communautés seulement. Il faut donc engager la procédure en révision du pacte culturel. Sans doute est-il logique qu'à l'heure d'une telle négociation, on constate que la politique culturelle ressortit intégralement aux communautés et qu'un équilibre fédéral entre les deux communautés n'est plus nécessaire sur ce plan. Mais le membre estime qu'il faut respecter les règles et voir ce qui est constitutionnellement possible, même sans réviser l'article 131 de la Constitution, ou en tenant compte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Certes, le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté française ont déjà adopté leur propre décret de « pacte culturel », mais ce n'était pas davantage qu'une simple « consécration » de la loi existante sur le pacte culturel et du point de vue de la technique législative, la question n'est pas de leur compétence. Si on devait formuler une recommandation en la matière, ce serait que les partis politiques engagent la procédure de révision du pacte culturel.

Le premier intervenant demande si, à l'avenir, ce pourrait être une solution d'appliquer par analogie au pacte culturel ce que l'on a fait pour le pacte scolaire. Pendant longtemps, l'enseignement est resté une compétence largement fédérale en raison, précisément, du pacte scolaire. On a fini par accepter de la communautariser, à la condition d'inscrire l'essence du pacte scolaire dans la Constitution et de permettre à la Cour d'arbitrage de sanctionner la politique des communautés par des décisions de justice. On pourrait en faire autant en ce qui concerne l'essence du pacte culturel. On pourrait l'inscrire dans un article de la Constitution qui serait plus largement formulé que l'article 131 en vigueur. L'application du pacte culturel pourrait être communautarisée et la Cour d'arbitrage pourrait vérifier la conformité de cette application à l'article constitutionnel ainsi modifié.

Le deuxième intervenant pense que certains éléments de la suggestion émise par le préopinant sont réalisables dès à présent: en invoquant le principe d'égalité devant la Cour d'arbitrage, il est d'ores et déjà possible d'entreprendre et de faire annuler une discrimination d'ordre culturel.

Een volgend lid is van oordeel dat « de wet » in artikel 131 van de Grondwet inderdaad « federale wet » betekent. Wil men daaraan iets wijzigen, dan moet men de Grondwet wijzigen of moet men de aanvraag tot herziening van het Cultuurpact indienen en bijgevolg de politieke onderhandelingen hierover heropenen. De essentie van het Cultuurpact is volgens dit lid dat het federaal is. De verschillende ideologische tendensen houden elkaar op deze wijze in evenwicht over de taalgrens heen. Het is wellicht juist dat er redenen bestaan om dit cultuurpact te herzien, maar het herzien kan niet unilateraal gebeuren door één van de gemeenschappen. Men moet dan de procedure opstarten van de aanvraag tot herziening van het cultuurpact. Het is wel logisch dat op het ogenblik van zo'n onderhandeling wordt vastgesteld dat het cultuurbeleid helemaal tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort en dat het niet langer vereist is dat er een federaal evenwicht zou bestaan tussen beide gemeenschappen. Maar het lid is van oordeel dat men de regels moet respecteren en moet zien wat grondwettelijk mogelijk is, zelfs zonder herziening van artikel 131 van de Grondwet, de rechtspraak van het Arbitragehof mee bestuderend. Het is echter wél zo dat het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap reeds een eigen « cultuurpact »-decreet hebben gestemd, maar dit was echter niet meer dan een « consecratie » van de bestaande cultuurpactwet en het behoort vanuit technisch-wetgevend oogpunt niet tot hun bevoegdheid. Indien men voor deze aangelegenheid een aanbeveling zou moeten formuleren, dan is het dat de politieke partijen de procedure tot herziening van het cultuurpact zouden opstarten.

Het eerste lid vraagt of het naar de toekomst toe een oplossing zou kunnen zijn om de analogie van wat met het Schoolpact is gebeurd, toe te passen voor het Cultuurpact. Onderwijs is lange tijd grotendeels een federale bevoegdheid gebleven, juist omwille van het Schoolpact. Men is dan uiteindelijk toch gekomen tot een communautarisering van het onderwijs, op voorwaarde dat de essentie van het Schoolpact in de Grondwet werd ingeschreven en de mogelijkheid werd gegeven aan het Arbitragehof om het beleid van de gemeenschappen te sanctioneren via rechterlijke uitspraken. Men zou eventueel hetzelfde kunnen doen voor wat de essentie van het Cultuurpact betreft. Men zou dit in een ruimer grondwetsartikel kunnen inschrijven dan het huidige artikel 131 van de Grondwet en men zou de toepassing kunnen communautariseren en het Arbitragehof zou de toepassing kunnen toetsen aan het ruimere grondwetsartikel.

Het tweede lid denkt dat de suggestie van vorige spreker voor een aantal punten nu reeds realiseerbaar is: wanneer men vandaag de dag het gelijkheidsbeginsel inroept voor het Arbitragehof, kan nu reeds een discriminatie op het vlak van cultuur worden aangevochten en vernietigt.

Le premier intervenant précise que l'inverse est possible également : dans ses arrêts n<sup>os</sup> 65/93, 86/93 et 7/94, la Cour d'arbitrage a estimé qu'un article de la loi relative au pacte culturel était contraire au principe d'égalité.

Le deuxième intervenant estime que l'ouverture de la procédure de révision du pacte culturel est la voie la plus simple. Cela ne devrait pas déboucher, d'après lui, sur un débat trop complexe ou trop tendu. Il est fort probable que les deux communautés s'accordent pour transférer le pacte culturel aux communautés, à la condition de maintenir certaines compétences fédérales en la matière.

Un troisième membre déclare qu'on ne peut pas réduire le pacte culturel à une simple matière culturelle. Le pacte concerne en effet la protection des minorités idéologiques et philosophiques. C'est un élément d'un équilibre global. En d'autres termes, il faut être très prudent lorsqu'on envisage de transférer, pour des raisons de principe, ce pacte aux communautés. D'après lui, un tel transfert n'est pas dans l'intérêt des tendances idéologiques ou philosophiques minoritaires, quelles qu'elles soient. Il propose donc de ne pas modifier la situation existante.

Dans le prolongement de la proposition de l'intervenant précédent, le deuxième membre ajoute que l'on pourrait aussi inviter les partis politiques qui souhaitent modifier le mécanisme du pacte culturel à introduire une demande de révision. Au bout de vingt-sept ans, une révision du pacte culturel s'impose en effet.

Le troisième membre dit qu'il souscrit aux propos du préopinant s'ils signifient que cette procédure s'inscrirait dans le cadre du pacte culturel existant. Le deuxième membre dit que oui.

Un autre membre partage l'avis du troisième membre. Il estime quelque peu trompeur le fait que l'on parle d'un « pacte culturel », alors qu'il est question, à l'article 131 de la Constitution, de la « protection des tendances idéologiques et philosophiques ». En fait, le membre estime, à la lumière de l'article susvisé de la Constitution, qu'en ayant appelé la loi du 16 juin 1973 « loi relative au pacte culturel », l'on a créé une source de confusion. C'est pourquoi il trouve que cette matière doit être réglée au niveau fédéral. En effet, il ne conçoit pas que les communautés puissent développer des jurisprudences différentes en la matière. Il considère par conséquent que la communautarisation de cette matière n'est pas souhaitable. En ce qui concerne la recommandation que la commission pourrait formuler, il estime qu'il n'incombe pas à la commission d'inviter les partis politiques à déposer une demande de révision du pacte culturel. S'il y a des problèmes, c'est aux partis politiques qu'il appartient de prendre une initiative. Il

Het eerste lid verduidelijkt dat ook het omgekeerde mogelijk is: het Arbitragehof heeft in zijn arresten nrs. 65/93, 86/93 en 7/94 een artikel uit de Cultuurpactwet strijdig bevonden met het gelijkheidsbeginsel.

Het tweede lid is van oordeel dat het opstarten van de procedure tot herziening van het Cultuurpact de meest eenvoudige procedure is. Dit hoeft volgens hem geen ingewikkelde of zwaar geladen discussie te worden. Wellicht gaan de twee gemeenschappen immers akkoord met de overheveling van het Cultuurpact naar de gemeenschappen, mits het behoud van een aantal federale bevoegdheden terzake.

Een derde lid is van oordeel dat het Cultuurpact ruimer is en niet te herleiden is tot een louter culturele aangelegenheid. Het betreft immers de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden. Het is een element in een globaal evenwicht. Men moet met andere woorden zeer voorzichtig zijn om louter om principiële redenen het cultuurpact over te hevelen naar de gemeenschappen. Dit is volgens het lid niet in het belang van gelijk welke ideologische en filosofische minderheidsstrekking. Het lid stelt voor om de huidige toestand dan ook niet te wijzigen.

Het tweede lid voegt aan het voorstel van de vorige spreker toe dat men ook de politieke partijen die het mechanisme van het Cultuurpact wensen te wijzigen, kan uitnodigen een aanvraag tot herziening van het Cultuurpact in te dienen. Na 27 jaar is het Cultuurpact immers aan herziening toe.

Het derde lid gaat hiermee akkoord indien dit betekent dat deze procedure zou verlopen binnen het huidige kader van het Cultuurpact. Het tweede lid beaamt dit.

Een volgend lid deelt de mening van het derde lid. Het komt volgens het lid een beetje verraderlijk over in de mate dat men spreekt over « cultuurpact » terwijl artikel 131 van de Grondwet toch spreekt over « bescherming van ideologische en filosofische strekkingen ». In feite heeft volgens het lid de wet van 16 juni 1973 met « Cultuurpactwet » een misleidende titel meegekregen, rekening houdend met bovenvermeld grondwetsartikel. Vandaar dat het lid van oordeel is dat dergelijke aangelegenheid op het federale niveau moet worden geregeld. Het lid ziet immers niet dat over deze aangelegenheid verschillende jurisprudentie zou kunnen ontstaan in de verschillende gemeenschappen. Het lid vindt een communautarisering van deze materie bijgevolg niet wenselijk. Voor wat betreft de aanbeveling die de commissie zou kunnen formuleren, is het lid van oordeel dat het niet de taak is van de commissie om een oproep te doen naar de politieke partijen om een aanvraag tot herziening van het Cultuurpact in te dienen. Indien er problemen

estime aussi qu'il n'appartient pas à la commission d'établir un diagnostic au sujet du pacte culturel. À son avis, la commission pourrait conclure que, dans le cadre juridique existant, le pacte culturel relève de la compétence du législateur fédéral. Il ajoute qu'il n'est pas non plus partisan, pour l'heure, d'une révision éventuelle de l'article 131 de la Constitution.

L'un des intervenants précédents souligne qu'il propose simplement d'indiquer dans les conclusions que les partis politiques sont invités à déposer une demande de révision du pacte culturel s'ils le souhaitent. Il n'y a en effet aucune autre procédure appropriée.

Le préopinant reste convaincu que la commission ne doit pas formuler de recommandations dans ce sens. À son avis, il n'y a pas de problème en ce qui concerne le pacte culturel.

L'intervenant précédent rappelle que la commission avait bel et bien reçu pour mission de signaler les problèmes qui surgiraient en ce qui concerne l'exercice de certaines compétences en raison de la répartition actuelle de celles-ci. Or, le cadre actuel d'application du pacte culturel semble poser des problèmes aujourd'hui en raison de l'évolution sociales. Si l'on souhaite modifier le pacte culturel en quoi que ce soit, on doit le faire selon les procédures appropriées. En d'autres termes, la commission se contenterait d'indiquer la procédure à suivre.

Un autre membre dit partager le point de vue du préopinant.

Comme on ne peut pas ignorer le problème existant, on doit indiquer la manière de le résoudre.

#### *11.4. Conclusions de la commission*

La commission rappelle que la loi sur le pacte culturel est la transposition juridique d'un accord politique signé en 1972 par six partis politiques. D'aucuns estiment que cet accord, qui est appliqué depuis vingt-sept ans et qui est antérieur aux réformes de l'État de 1980-1988-1993, doit être revu maintenant. La commission considère que les partis politiques qui le souhaiteraient, pourraient engager la procédure appropriée pour demander la révision du pacte culturel.

## **12. La politique des lettres**

### *12.1. Remarque d'un membre (15 janvier 1998)*

Un membre souligne que la politique des lettres est une matière communautaire. Mais quand une communauté entend fixer le prix d'un produit culturel, on

zoudent zijn, is het aan de politieke partijen om terzake een initiatief te nemen. Het is volgens het lid niet aan de commissie om een diagnose te maken van het Cultuurpact. De conclusie van de commissie kan volgens het lid wél zijn dat — in het huidige juridische kader — de bevoegdheid voor het Cultuurpact bij de federale wetgever ligt. Het lid is op dit ogenblik ook geen voorstander van een eventuele herziening van artikel 131 van de Grondwet.

Eén van de vorige leden wijst erop dat hij enkel voorstelt om in de conclusie op te nemen dat de politieke partijen uitgenodigd worden om een aanvraag tot herziening van het Cultuurpact in te dienen indien zij dit zouden wensen. Er is immers geen andere juiste procedure.

Het vorig lid blijft van oordeel dat het niet aan de commissie is om een aanbeveling in die zin te formuleren. Voor hem stelt er zich, voor wat het Cultuurpact betreft, geen probleem.

De vorige spreker herinnert eraan dat de opdracht van de commissie toch wel inhield dat, indien er bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden moeilijkheden werden vastgesteld omwille van de bevoegdheidsverdeling, de commissie dit moet signaleren. Het huidige kader van het Cultuurpact lijkt vandaag de dag, bij de toepassing ervan, toch problemen te geven omwille van de maatschappelijke evoluties. Indien men aan dat Cultuurpact iets wenst te wijzigen, dan moet men daarvoor de geeigende procedures volgen. De commissie zou met andere woorden enkel wijzen op de te volgen procedure.

Een ander lid deelt de mening van de vorige spreker.

Men kan het probleem, dat bestaat, niet onder het tapijt schuiven en er moet dan ook worden aangeduid hoe dit probleem kan worden opgelost.

#### *11.4. Besluit van de commissie*

De commissie herinnert eraan dat de Cultuurpactwet de juridische vertaling is van een politiek akkoord dat in 1972 door zes politieke partijen werd ondertekend. Na 27 jaar toepassing van dit politiek akkoord — dat dateert van voor de staatsvormingen van 1980-1988-1993 — zijn sommigen van oordeel dat dit akkoord aan herziening toe is. De commissie nodigt de politieke partijen uit om, indien zij dat zouden wensen, de geeigende procedure voor een aanvraag tot herziening van het Cultuurpact op te starten.

## **12. Letterenbeleid**

### *12.1. Opmerking van een lid (15 januari 1998)*

Het letterenbeleid is een gemeenschapsbevoegdheid. Wanneer een gemeenschap evenwel de prijs van een cultuurproduct wil vastleggen, stuit men op de

se heurte à la compétence fédérale en matière de politique des prix (article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, de la LSRI).

*12.2. Observation de M. Pas (15 janvier 1998)*

C'est un problème réel. La répartition des compétences est cependant claire.

*12.3. Discussion finale (le 11 mars 1999)*

Un membre précise la problématique de la manière suivante. Le problème est lié à la problématique du prix fixe pour les livres. Le Traité instituant l'Union européenne autorise dans certains cas les États membres à déroger, pour des raisons culturelles et sociales, aux règles du marché libre. La question qui se pose en la matière est de savoir si, dès lors que l'on est autorisé comme État membre à déroger aux règles européennes de la libre concurrence et que la dérogation concerne une matière que la répartition interne des compétences a confiée aux communautés et aux régions, on n'aurait pas dû, automatiquement ou par une disposition de la loi spéciale, régler la question de telle sorte que l'autorité compétente pour appliquer ces dérogations sur le plan interne puisse être également les communautés ou les régions. Si l'article 128 du Traité instituant l'Union européenne autorise un État membre à déroger, pour des raisons culturelles, aux dispositions dudit traité, ces dérogations devraient pouvoir être élaborées par les communautés et non pas par l'autorité fédérale, alors même que cette dernière est compétente pour la politique des prix et des revenus.

Un autre membre souligne que la répartition des compétences en Belgique est très claire sur ce point: c'est l'autorité fédérale qui est compétente pour la politique des prix et des revenus. Si l'on veut changer cette situation, on doit par conséquent modifier la loi spéciale, à moins que la législation européenne n'en dispose autrement. Ce qui n'est pas le cas.

Le préopinant estime qu'il faut voir cette problématique autrement: l'Europe dit «pour la politique culturelle des États membres, on peut ignorer les règles du marché». Cette règle ne peut toutefois pas être appliquée dans le cadre de la Belgique, où ce sont les règles du marché belge qui jouent. La politique de marché est, en effet, une compétence fédérale et le droit interne ne prévoit pas de règles autorisant une dérogation pour des raisons culturelles. Seule l'autorité fédérale pourrait élaborer de telles règles. Au niveau européen, on fait l'inverse: l'Europe ne fixe pas elle-même les dérogations autorisées pour des raisons culturelles; ce sont les États membres — compétents en matière de culture — qui en décident eux-mêmes. Voilà pourquoi le membre estime que la répartition actuelle des compétences doit être adaptée sur ce point.

federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3<sup>o</sup>, BWHI).

*12.2. Bedenking van de heer Pas (15 januari 1998)*

Dit is een reëel probleem. De bevoegdheidsverdeling is evenwel duidelijk.

*12.3. Eindbespreking (11 maart 1999)*

Een lid verduidelijkt de problematiek als volgt. Het probleem is verbonden aan de problematiek van de vaste boekenprijs. Het EG-Verdrag staat in een aantal gevallen aan de lidstaten toe om, om culturele en sociale redenen, af te wijken van de regels van de vrije markt. De vraag die terzake voorligt is of men binnen de Belgische bevoegdheidsverdeling, op het ogenblik dat men als lidstaat de bevoegdheid krijgt om af te wijken van de Europese regels van de vrije markt en wanneer dit dan een aangelegenheid betreft die bij de interne bevoegdheidsverdeling toevertrouwd is aan de gemeenschappen en de gewesten, men niet automatisch of via een bepaling in de bijzondere wet, het niet zo had moeten regelen dat de overheid bevoegd om intern deze afwijkingen uit te werken, ook de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen zijn. Indien artikel 128 van het EG-Verdrag toestaat dat een lidstaat om culturele redenen afwijkt van de bepalingen in het EG-Verdrag, zouden het de gemeenschappen moeten zijn die deze afwijkingen kunnen uitwerken en niet de federale overheid, zelfs al is de federale staat bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid.

Een volgend lid wijst erop dat de bevoegdheidsverdeling terzake in België zeer duidelijk is: het is de federale overheid die bevoegd is voor het prijs- en inkomensbeleid. Wil men hieraan iets veranderen, dan moet men bijgevolg de bijzondere wet wijzigen, tenzij uit Europese bepalingen anders zou blijken. Maar dit laatste is niet het geval.

De vorige spreker is van oordeel dat men de problematiek anders moet bekijken: Europa zegt «in het cultuurbeleid van de lidstaten kan men in bepaalde mate uitzonderingen op de vrije markt uitwerken». Binnen België kan men dit momenteel echter niet omdat daar de Belgische marktregels spelen. Het Belgisch marktbeleid is immers een federale bevoegdheid en er bestaan geen internrechtelijke regels die voorzien dat men hiervan zou kunnen afwijken om culturele redenen. Enkel de federale overheid zou dergelijke regels kunnen uitwerken. Europa doet echter het omgekeerde: Europa bepaalt zelf niet wat men kan afwijken van de vrije markt om culturele redenen, neen de lidstaten — die bevoegd zijn voor cultuur — beslissen dit zelf. Vandaar dat het lid van oordeel is dat men terzake de huidige bevoegdheidsverdeling moet aanpassen.



Le préopinant nuance cette dernière affirmation: l'Europe dit que les États membres décident eux-mêmes et, conformément à la répartition des compétences en Belgique, cette décision relève de la compétence fédérale.

Un autre membre partage la préoccupation du premier membre en ce qui concerne le problème du prix fixe pour les livres. Force est cependant de constater qu'aujourd'hui, c'est incontestablement l'autorité fédérale qui est compétente en la matière. De plus, le dossier du prix fixe pour les livres semble encore évoluer au niveau européen. Le membre n'est toutefois pas d'accord pour que le premier membre tire prétexte de ce dossier spécifique pour généraliser. Quoi qu'il en soit, il estime en tout cas que dans l'éventualité où l'autorité fédérale prendrait des mesures dans ce domaine, elle ferait bien de consulter les communautés.

Un autre membre met lui aussi en garde contre le fait de déduire des règles générales à partir de cas concrets, comme celui du prix fixe pour les livres. En fin de compte, si l'on devait suivre jusqu'au bout la logique de l'interprétation du premier membre, il suffirait de trouver quelque part un prétexte culturel pour éluder purement et simplement la réglementation fédérale. Dès l'instant où l'on pourrait faire le lien avec la culture, la compétence fédérale en la matière pourrait être contestée. Il est par contre évident pour l'intervenant que l'autorité fédérale devra, à un moment donné, en concertation avec les communautés, prendre position sur la manière dont cette question doit être organisée en Belgique. Les communautés auront alors la possibilité de répondre ou non à cette initiative. Pour l'intervenant, la répartition actuelle des compétences ne doit pas être modifiée sur ce point, à moins que l'on veuille remettre en question toute la politique fédérale des prix. Dans la logique actuelle, on ne peut pas prolonger sans plus la dérogation européenne dans la répartition belge des compétences.

Un des intervenants précédents déclare qu'en résumé, on pourrait adopter comme recommandation que la fixation du prix d'un produit culturel relève de la compétence de l'autorité fédérale mais que, pour l'exercice de cette compétence fédérale, il serait judicieux de se concerter avec les communautés.

Le premier membre insiste toutefois sur le fait que, quand on se situe dans le cadre d'exceptions à la règle générale, leur mise en œuvre doit pouvoir être réalisée par les autorités compétentes.

Le préopinant observe que cette interprétation revient à contourner la loi spéciale.

Le premier membre précise qu'en ce cas, il est nécessaire de modifier la loi spéciale.

Le préopinant résume les choses comme suit: la majorité des membres de la commission estiment que

Het vorig lid nuanceert deze laatste stelling: Europa zegt dat de lidstaten zelf beslissen en overeenkomstig de Belgische bevoegdheidsverdeling komt deze bevoegdheid toe aan de federale overheid.

Een volgend lid deelt de bekommernis van het eerst lid voor wat de problematiek van de vaste boekenprijzen betreft. Men moet echter vaststellen dat de bevoegdheid hierover vandaag de dag onbetwistbaar tot de federale overheid behoort. Bovendien blijkt het dossier van de vaste boekenprijzen nog te evolueren op het Europese niveau. Het lid is echter niet akkoord met het feit dat het eerste lid dit specifiek dossier aangrijpt om te veralgemenen. Het lid is in elk geval wél van oordeel dat — wanneer de federale overheid terzake stappen zou ondernemen — men er goed aan zou doen de gemeenschappen hierover te consulteren.

Een ander lid waarschuwt er ook voor om geen algemene regels te distilleren uit zeer concrete gevallen, zoals de vaste boekenprijzen. Uiteindelijk, indien men de logica van de interpretatie van het eerste lid zou doortrekken, komt het erop neer dat het voldoende is om ergens een cultureel excuus te vinden om federale regelgeving gewoon te omzeilen. Van zodra men ergens een verband met cultuur zou kunnen leggen, zou men elke federale bevoegdheid terzake betwisten. Het is voor het lid wél evident dat de federale overheid, in samenspraak met de gemeenschappen, op een bepaald ogenblik een standpunt zal moeten innemen over hoe men deze aangelegenheid in België zal organiseren. Het staat op dat moment de gemeenschappen nog vrij om al of niet in te gaan op dat initiatief. Het lid is van oordeel dat er in dit verband aan de huidige bevoegdheidsverdeling niets moet veranderen tenzij men het federale prijsbeleid in zijn totaliteit in vraag wil stellen. Binnen de huidige logica kan men de Europese afwijking niet zonder meer doortrekken naar de Belgische bevoegdheidsverdeling.

Eén van de vorige leden vat samen dat men als aanbeveling zou kunnen formuleren dat het vastleggen van de prijs van een cultuurproduct, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Bij het uitoefenen van deze federale bevoegdheid is het echter raadzaam overleg te plegen met de gemeenschappen.

Het eerste lid wenst echter te benadrukken dat wanneer men handelt binnen uitzonderingen op de algemene regel, de invulling van deze uitzonderingen door de bevoegde overheden moet kunnen gebeuren.

Het vorige lid wijst erop dat dergelijke interpretatie een omzeiling van de bijzondere wet zou zijn.

Het eerste lid verduidelijkt dat in dat geval een wijziging van de bijzondere wet noodzakelijk is.

Het vorige lid vat als volgt samen: de meeste leden van de commissie zijn van oordeel dat er in het kader

dans le cadre de la répartition actuelle des compétences, une concertation avec les communautés est nécessaire. Un membre est toutefois d'avis qu'eu égard à la réglementation européenne, il faut aller plus loin et modifier la loi spéciale pour confier aux communautés la politique des prix en matière culturelle.

Un autre intervenant fait remarquer que la thèse du membre dépasse clairement le cadre de la politique des lettres. Cette proposition concernerait tout «produit culturel» ayant un prix et proposé à la vente.

La plupart des membres de la commission estiment qu'une concertation avec les communautés est nécessaire dans le cadre de la répartition actuelle des compétences. D'autres sont d'avis qu'eu égard à la réglementation européenne en la matière, il y a lieu de modifier la loi spéciale pour confier aux communautés la politique des prix en matière culturelle.

### **13. Politique des sports**

#### *13.1. Note de la Communauté française (10 juin 1998)*

Le sport a très largement dépassé sa dimension culturelle pour pénétrer l'ensemble du tissu socio-économique. Certaines lois fédérales peuvent se révéler, sans consultation préalable des communautés, être extrêmement préjudiciables au bon fonctionnement du mouvement sportif. À titre d'exemple, on citera la loi antitabac et ses conséquences pour le circuit de Francorchamps, les mesures fédérales concernant les rallyes automobiles ou la lutte contre la violence dans les stades.

D'autre part, l'autonomie des communautés peut aboutir à des décisions contraires, entraînant des conséquences pour le déroulement équitable de compétitions organisées pour la plupart au niveau belge.

Chaque projet concernant directement ou indirectement une pratique sportive devrait induire une concertation avec les communautés afin de cerner l'impact du projet sur la pratique sportive et d'y apporter les solutions adéquates.

#### *13.2. Discussion finale (11 mars 1999)*

##### *13.2.1. Observations de M. Depré*

À l'heure actuelle, la politique des sports ne se limite plus à l'événement sportif en soi. Elle s'étend également au-delà de la dimension purement cultu-

van de huidige bevoegdheidsverdeling overleg nodig is met de gemeenschappen. Maar één lid is van oordeel dat men verder moet gaan en dat men de bijzondere wet moet wijzigen zodat het prijsbeleid in culturele aangelegenheden zou worden toevertrouwd aan de gemeenschappen gezien de Europese regelgeving.

Een volgend lid merkt op dat de stelling van het ene lid duidelijk het letterenbeleid overstijgt. Elk zogenaamd «cultuurproduct» dat een prijs heeft en verkocht wordt, zou ook onder dat voorstel ressorteren.

De meeste leden van de commissie zijn van oordeel dat er in het kader van de huidige bevoegdheidsverdeling overleg nodig is met de gemeenschappen. Anderen zijn echter van oordeel dat de bijzondere wet moet worden gewijzigd zodat het prijsbeleid in culturele aangelegenheden wordt toevertrouwd aan de gemeenschappen gezien de Europese regelgeving terzake.

### **13. Het sportbeleid**

#### *13.1. Nota van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)*

Sport is in zeer sterke mate zijn culturele dimensie overstegen en is doorgedrongen in heel de sociaal-economische structuur. Het gebeurt dan ook dat de federale overheid wetten of besluiten aanneemt die buitengewoon nadelig kunnen zijn voor de goede werking van de sportwereld wanneer hierover geen voorafgaand overleg is gepleegd met de voor de sport bevoegde gemeenschappen. We halen de voorbeelden aan van de antitabakwet en de gevolgen ervan voor het circuit van Francorchamps, de federale maatregelen met betrekking tot de autorally's, de strijd tegen het geweld in de stadions, enz.

In aanvulling hierop moet men aanstippen dat de autonomie van de gemeenschappen tot tegenstrijdige beslissingen kan leiden die een weerslag hebben op het rechtvaardige verloop van competities die zich voor het merendeel op Belgisch niveau afspelen.

Het is dan ook raadzaam dat over elk ontwerp dat rechtstreeks of zijdelings betrekking heeft op een vorm van sportbeoefening, overleg wordt gepleegd met de gemeenschappen om zo nauwkeurig mogelijk te bepalen welke invloed het ontwerp heeft op de sportbeoefening en de passende oplossingen aan te brengen.

#### *13.2. Eindbespreking (11 maart 1999)*

##### *13.2.1. Opmerkingen van de heer Depré*

Het sportbeleid beperkt zich vandaag de dag niet meer tot het sportieve evenement op zich. Tevens reikt het sportbeleid verder dan de louter culturele

relle. La politique des sports a par exemple aussi de plus en plus de conséquences socio-économiques. L'exemple cité par la Communauté française de la loi fédérale antitabac le prouve. Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, les communautés ne sont pas habilitées à réglementer la publicité pour le tabac. C'est le législateur fédéral qui est compétent en la matière. D'autre part, l'autonomie des communautés peut compromettre le bon déroulement de compétitions dont la plupart se jouent au niveau de la Belgique. Il existe en effet, à ce niveau, un problème de cohérence : ou bien il faut revoir la répartition des compétences en la matière, ou bien le pouvoir fédéral doit se concerter avec les communautés chaque fois qu'un projet ou une proposition de loi concerne directement ou indirectement une forme d'exercice d'un sport. La Communauté française suggère de retenir la seconde solution.

### 13.2.2. Discussion

Un membre partage le point de vue de la Communauté française. Des solutions opérationnelles nécessitent des consensus entre le pouvoir fédéral et les communautés. Les péripéties de la loi antitabac l'ont montré à suffisance. Au cours des travaux préparatoires de cette loi, l'on n'a pas tenu compte suffisamment de la réalité culturelle de la Communauté française et l'équilibre économique a même été perturbé.

L'intervenant suivant considère que le problème ne se limite pas au sport. L'ensemble du secteur culturel peut être confronté aux problèmes esquissés ci-dessus. La remarque de la Communauté française s'inscrit dans le droit fil de la problématique visée au point 12 concernant la politique des lettres. L'intervenant estime que l'organisation, à tout le moins, d'une concertation entre les différentes autorités compétentes, par exemple dans le cas où le gouvernement fédéral met au point un projet de loi ayant une forte incidence dans les domaines qui relèvent de la compétence des communautés, serait un gage de bonne loyauté fédérale. L'intervenant appréhende toutefois la solution proposée par le préopinant (à savoir celle qui considérerait à dégager un consensus). En effet, dans cette hypothèse, on aboutit à une situation où l'on n'a plus besoin du gouvernement fédéral, et où les gouvernements des communautés et des régions doivent simplement se réunir pour déterminer ce qui reste applicable en tant que réglementation fédérale.

Un troisième membre demande si la commission peut souscrire au point de vue suivant. Il ne faut rien changer à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés, mais dans le cadre de la loyauté fédérale, une concertation doit être organisée entre le pouvoir fédéral et les communautés pour ce qui est de l'exercice des compétences fédérales qui ont

dimension. Sportbeleid heeft bijvoorbeeld ook steeds meer socio-economische gevolgen. Het door de Franse Gemeenschap aangehaalde voorbeeld van de federale antitabakwet toont dit aan. Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof hebben de gemeenschappen niet de bevoegdheid om de tabaksreclame te reglementeren. Het is de federale wetgever die daarvoor bevoegd is. Anderzijds kan de autonomie van de gemeenschappen het goede verloop van competities die zich voor het merendeel op het Belgische niveau afspelen in het gedrang brengen. Er bestaat op dat vlak inderdaad een coherentieprobleem: ofwel moet men de bevoegdheidsverdeling terzake herzien, ofwel moet de federale overheid met de gemeenschappen overleg plegen telkens een ontwerp of voorstel van wet rechtstreeks of zijdelings betrekking heeft op een vorm van sportbeoefening. De Franse Gemeenschap suggereert de tweede oplossing.

### 13.2.2. Bespreking

Een lid deelt het standpunt van de Franse Gemeenschap. Consensus tussen de federale overheid en de gemeenschappen zijn noodzakelijk om tot werkbare oplossingen te komen. De perikelen rond de antitabakwet hebben dit voldoende aangetoond. Bij het totstandkomen van deze wet werd onvoldoende rekening gehouden met de culturele realiteit in de Franse Gemeenschap en werd zelfs het economisch evenwicht verstoord.

Een volgend lid is van oordeel dat het probleem zich niet beperkt tot sport. De hele cultuursector kan met de supra geschetste problematiek worden geconfronteerd. De opmerking van de Franse Gemeenschap gaat in dezelfde richting als de probleemstelling in punt 12 met betrekking tot het letterenbeleid. Het zou volgens het lid getuigen van een goede federale loyauté dat, als bijvoorbeeld de federale regering een wetsontwerp uitwerkt dat een belangrijke weerslag heeft op de domeinen die onder de bevoegdheid ressorteren van de gemeenschappen, er ten minste concertatie tot stand komt tussen de verschillende bevoegde overheden. Het lid huivert echter om tot de oplossing te komen die het vorige lid voorstelt (namelijk consensus bereiken). In deze hypothese komt men immers in een situatie waar men de federale regering niet meer nodig heeft, maar waar de regeringen van gemeenschappen en gewesten gewoon moeten samenzitten om te bepalen wat nog als federale regelgeving van toepassing is.

Een derde lid vraagt of de commissie akkoord kan gaan met het volgende standpunt. Er moet aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen niets worden gewijzigd maar in het kader van de federale loyauté, moet bij federale bevoegdheidsuitoefeningen die een grote weerslag hebben op andere aspecten die de gemeenschappen

une forte incidence sur d'autres aspects concernant les communautés.

### *13.3. Conclusions de la commission*

La commission estime que la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés en ce qui concerne la politique des sports ne doit pas être modifiée. La loyauté fédérale oblige toutefois le pouvoir fédéral à se concerter avec les communautés, lorsque l'exercice de compétences fédérales a une forte incidence sur des matières qui relèvent de la compétence des communautés.

betreffen, overleg worden georganiseerd tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

### *13.3. Besluit van de commissie*

De commissie is van oordeel dat de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen voor wat het sportbeleid betreft niet moet worden gewijzigd. De federale loyauté verplicht de federale overheid echter overleg te plegen met de gemeenschappen wanneer federale bevoegdheidsuitoefeningen een grote weerslag hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren.

## SECTION 2. ENSEIGNEMENT

### A. Analyse générale

#### 1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

La compétence des communautés en matière d'enseignement tient son fondement légal des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la Constitution. La loi spéciale ne contient pas d'autre disposition en la matière.

Les communautés sont pleinement compétentes en matière d'enseignement(1).

Le pouvoir fédéral n'est compétent que dans trois cas limités qui font figure d'exception. Il s'agit de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et, enfin, du régime de pensions.

### B. Points en discussion

#### 1. Début et fin de l'obligation scolaire

##### 1.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

La compétence fédérale en matière de fixation du début et de la fin des obligations scolaires est limitée(2). Un problème de discordance se pose toutefois entre la compétence fédérale et la compétence communautaire.

La législation fédérale actuelle(3) relative à la durée de l'obligation scolaire prévoit que le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans. Cela signifie toutefois que, par suite de l'abaissement de la majorité à dix-huit ans, une personne peut quitter l'école dès qu'elle atteint l'âge de dix-huit ans (la majorité), même si cette date tombe en plein milieu de l'année scolaire.

(1) C.A., n° 8, 22 janvier 1986, *Moniteur belge*, du 8 février 1986.

(2) Illustration du caractère limité de cette exception: le pouvoir de fixer la fin de l'obligation scolaire se limite à pouvoir déterminer quand l'obligation scolaire prend fin globalement. La fixation de la fin de l'obligation scolaire à temps plein et du début de l'obligation scolaire à temps partiel est une compétence qui relève des communautés. Voir avis du Conseil d'État (section de législation), 23 juin 1994, doc. Parlement, Conseil de la Communauté germanophone, 1994-1995, n° 131/1.

(3) Article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juin 1983 relative à l'obligation scolaire (*Moniteur belge* du 6 juillet 1983).

## AFDELING 2. ONDERWIJSAANGELEGENHEDEN

### A. Algemene toelichting

#### 1. Nota van de heer Pas van (9 januari 1998)

De onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen vindt haar grondslag in de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, en 130, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de Grondwet. Er is geen verdere omschrijving in de bijzondere wet.

De gemeenschappen hebben inzake onderwijs de volheid van bevoegdheid(1).

Slechts voor drie beperkte uitzonderingen is de federale overheid bevoegd. Het betreft de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en tenslotte de pensioenregeling.

### B. Discussiepunten

#### 1. Begin en einde van de leerplicht

##### 1.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

De federale bevoegdheid inzake het begin en het einde van de leerplicht is beperkt(2). Er bestaat echter wel een probleem van overeenstemming tussen de federale en de gemeenschapsbevoegdheid.

De actuele federale wetgeving(3) inzake de duur van de leerplicht bepaalt dat de minderjarige gedurende 12 jaren leerplichtig is. En dit vanaf het schooljaar waarin hij 6 jaar wordt tot in het schooljaar waarin hij 18 jaar wordt. Dit betekent echter dat door de verlaging van de meerderjarigheid tot 18 jaar, een persoon wanneer hij 18 (meerderjarig) wordt de school mag verlaten, zelfs als dit midden in het schooljaar valt.

(1) Arbitragehof, nr. 8, 22 januari 1986, *Belgisch Staatsblad*, 8 februari 1986.

(2) Als illustratie hoe beperkt deze uitzondering is: De bevoegdheid om het einde van de leerplicht te bepalen, betekent slechts de bevoegdheid om te bepalen wanneer de leerplicht in zijn geheel vervalt. De bepaling wanneer de voltijdse leerplicht eindigt en de deeltijdse leerplicht begint, is een bevoegdheid van de gemeenschappen. Zie Advies R.v.St. (afd. Wetgeving), 23 juni 1994, Parl. St., Duits. Gem. R., 1994-95, nr. 131/1.

(3) Art. 1 van wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht (*Belgisch Staatsblad*, 6 juli 1983).

Ce problème pédagogique(1) doit être résolu par le législateur fédéral, dès lors que les communautés n'ont aucune compétence en l'espèce(2)(3).

*1.2. Point de vue du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition de compétences*

Trois propositions de remède :

1) Modifier l'article 127 de la Constitution en remplaçant les mots «début et fin de l'obligation scolaire» par «la durée minimale de l'obligation scolaire». Ainsi, les communautés peuvent prévoir une obligation scolaire plus étendue que celle prévue par l'autorité fédérale.

2) Supprimer l'exception sur la compétence des communautés en matière d'enseignement «début et fin de l'obligation scolaire» dans l'article 127 de la Constitution.

3) Le législateur fédéral modifie la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire en remplaçant le mot «mineur» par «jeune».

*1.3. Observations additionnelles du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La Communauté flamande insiste sur la première modification proposée, afin de permettre aux communautés d'anticiper le début de l'obligation scolaire si elles l'estiment nécessaire.

*1.4. Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

L'obligation scolaire est une norme fédérale et doit le rester, puisque c'est intimement lié à toute la problématique de la sécurité sociale. Il y aurait des répercussions sur les chiffres du chômage si, dans une communauté, la norme était fixée à 16 ans et, dans l'autre, à 18. Il faut se mettre autour de la table et reconsidérer l'obligation scolaire, bien que cela implique un coût en matière de sécurité sociale. Bien sûr, idéalement on peut considérer que l'obligation scolaire jusque 18 ans est une bonne chose, qu'il faut essayer de maintenir les jeunes le plus longtemps

(1) Voir De Groof, J., «Les compétences» dans *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Élèves, Schepens, B., Bruges, la Charte, 1994, p. 182.*

(2) La Communauté flamande a essayé de résoudre le problème en parlant du «jeune» au lieu du «mineur» qui doit achever l'année scolaire en cours. La Cour d'arbitrage a annulé les dispositions décrétales concernées (Cour d'arbitrage n° 14/92, 27 février 1992, *Moniteur belge* du 2 avril 1992).

(3) Veny, L., «Leerplichtige meerderjarigen: naar een hervorming van de leerplichtwet?» TORB, 1991-1992, n° 4, pp. 261-264.

Dit pedagogisch probleem(1) moet door de federale wetgever opgelost worden, aangezien de gemeenschappen hiertoe geen bevoegdheid hebben(2)(3).

*1.2. Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Er worden drie voorstellen ter remediëring geformuleerd:

1) artikel 127 van de Grondwet wijzigen door de woorden «begin en einde van de leerplicht» te vervangen door «de minimumduur van de leerplicht». Dat laat de gemeenschappen dan toe een ruimere leerplicht te voorzien dan deze die de federale overheid voorschrijft.

2) de gemeenschappen bevoegd maken voor het bepalen van de duur van de leerplicht en bijgevolg deze uitzondering op de volle bevoegdheid van de gemeenschappen voor onderwijs schrappen in artikel 127 van de Grondwet.

3) de federale overheid wijzigt de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht door de term «minderjarige» te vervangen door «jongere».

*1.3. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap houdt vast aan de eerste voorgestelde wijziging om de gemeenschappen toe te laten het begin van de leerplicht te vervroegen indien zij zulks noodzakelijk achten.

*1.4. Hoorzitting met minister-presidente Onkelinx (4 december 1998)*

De leerplicht is een federale norm en moet dat ook blijven aangezien deze problematiek gekoppeld is aan de problematiek van de sociale zekerheid. Wanneer in één gemeenschap de leerplicht tot 16 jaar geldt en in een andere gemeenschap tot 18 jaar zal dat zeker gevolgen hebben voor de werkloosheidscijfers. Men moet rond de tafel gaan zitten en de leerplicht herzien hoewel dat zijn prijs heeft op het vlak van de sociale zekerheid. Theoretisch is een leerplicht tot 18 jaar een goede zaak en moet men pogen jongeren zo lang mogelijk op school te houden zodat ze zich kunnen

(1) Zie De Groof, J., «Les compétences», in *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves, Schepens, B., Bruges, la Charte, 1994, 182.*

(2) De Vlaamse Gemeenschap trachtte dit op te lossen door te spreken van de «jongere» i.p.v. «minderjarige» die het lopende schooljaar moet voltooiën. Het Arbitragehof vernietigde de desbetreffende decreetsbepalingen (Arbitragehof, nr. 14/92, 27 februari 1992, *Belgisch Staatsblad*, 2 april 1992).

(3) Veny, L., «Leerplichtige meerderjarigen: naar een hervorming van de leerplichtwet?», TORB, 1991-92, nr. 4, 261-264.

possible à l'école pour leur permettre de s'épanouir grâce aux compétences qu'ils peuvent acquérir à l'école. Nous savons toutefois que certains jeunes de 16-17 ans ne s'intéressent plus à l'école et ne s'y intègrent plus. Confrontée à ce problème, la Communauté française multiplie les réponses. Elle a entre autres développé le concept de formation en alternance. Elle a d'abord travaillé au niveau du Centre d'éducation et de formation en alternance, le CEFA, qui s'adresse à un public particulièrement défavorisé. Elle vient de lancer une nouvelle initiative qui est la formation en alternance de plein exercice. Le CEFA fonctionne à horaire réduit. La Communauté française a agréé 16 ou 17 projets pilotes de formation en alternance de plein exercice qui dispensent, à la fin de la formation, le même diplôme que la filière traditionnelle sans alternance.

Ces mesures ont pour but d'encourager les jeunes à rester dans le système scolaire tout en étant confrontés le plus rapidement possible avec la réalité du marché du travail, avec le monde économique et social à l'extérieur de l'école. Ces mesures portent souvent leurs fruits, les jeunes sont confrontés à des responsabilités qui leur permettent d'envisager autrement leur savoir être. Mais il reste toujours un public allergique à tout système scolaire. L'enseignement technique et professionnel est souvent considéré — également en Flandre d'ailleurs — comme une filière de «relégation» après un échec dans l'enseignement général. Malgré ces expériences et la revalorisation du technique et du professionnel, l'on constate que certains jeunes refusent de se couler dans le moule scolaire. Il y a alors des phénomènes de rejet qui se traduisent notamment par de la violence. La violence à l'école constitue une réalité très difficile à gérer.

Il faut donc répondre au problème par les moyens qui viennent d'être évoqués mais il faut aussi réexaminer l'obligation scolaire. On se souvient qu'à l'époque, en 1983 ou 1984, quand une mesure a été prise à cet égard, d'aucuns ont déclaré qu'il s'agissait de masquer les chiffres du chômage et peut-être était-ce partiellement vrai... Il faut continuer à travailler pour intéresser le plus grand nombre possible d'élèves à l'école mais il faut voir, pour certains, si d'autres prises en charge à l'extérieur de l'école ne seraient pas mieux adaptées pour améliorer leurs compétences et leur épanouissement. Une concertation sur ce point avec le niveau fédéral est nécessaire.

### 1.5. Discussion finale (11 mars 1999)

#### 1.5.1. Observations de M. Depré

Le problème relatif au début et à la fin de l'obligation scolaire est plutôt technique. La législa-

ontplooiën dankzij de vaardigheden die zij op school kunnen leren. Wij weten evenwel dat sommige 16-17-jarigen schoolmoe zijn en zich niet meer aan het schoolleven kunnen aanpassen. De Franse Gemeenschap heeft op dit probleem gereageerd op verschillende wijzen. Ze heeft onder andere het concept alternerend leren uitgewerkt. Ze heeft eerst gewerkt op het niveau van het Centrum voor alternerend leren, het «CEFA», dat zich richt tot een kansarm publiek. Ze heeft zeer onlangs een nieuw initiatief genomen: het alternerend leren met volledig leerplan. Het «CEFA» biedt een beperkt leerplan aan. De Franse Gemeenschap heeft 16 of 17 proefprojecten alternerend leren met volledig leerplan erkend waarvoor op het einde van de opleiding hetzelfde diploma uitgereikt wordt als voor de traditionele studierichting zonder alternering van leren en werken.

Die maatregelen hebben tot doel de jongeren ertoe aan te zetten in het schoolse systeem te blijven en toch zo vlug mogelijk kennis te maken met de arbeidsmarkt, met de economische en sociale realiteit buiten de school. Dergelijke maatregelen werpen vaak vruchten af omdat de jongeren een nieuwe verantwoordelijkheid moeten dragen die hun in staat stelt hun kennis op een andere manier te bekijken. Toch blijven er steeds jongeren allergisch voor elk schoolstelsel. Het is niet wenselijk een lang pleidooi te houden voor de herwaardering van het technisch en beroepsonderwijs, dat vaak en ook in Vlaanderen beschouwd wordt als een «verbanningsoord» voor jongeren die falen in het ASO. Ondanks die ervaringen en de herwaardering van het technisch en beroepsonderwijs stelt men toch nog vast dat sommige jongeren weigeren om zich nog te integreren in het schoolleven. Men stelt dan ook afwijzingsfenomenen vast, die onder meer tot uiting komen in geweldpleging. Geweld op school is een zeer moeilijk aan te pakken reëel probleem.

Het probleem moet dus aangepakt worden met de middelen die hierboven beschreven werden maar het is ook noodzakelijk de leerplicht te herzien. Men zal zich herinneren dat sommigen in 1983 of in 1984 toen een maatregel in dit verband genomen werd, verklaard hebben dat het de bedoeling was de werkloosheidscijfers te verdoezelen en misschien was dit gedeeltelijk juist... Men moet er blijven voor zorgen dat een zo groot mogelijk aantal jongeren zich voor de school interesseren maar voor sommige jongeren moet nagegaan worden of een andere — buitenschoolse — begeleiding niet beter geschikt is om hun vaardigheden te verbeteren en hun ontplooiing te bevorderen. Overleg over dit punt met het federale niveau is noodzakelijk.

### 1.5. Eindbespreking (11 maart 1999)

#### 1.5.1. Opmerkingen van de heer Depré

Het probleem betreffende het begin en het einde van de leerplicht is veeleer een technisch probleem.

tion fédérale actuelle relative à la durée de l'obligation scolaire prévoit que le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant 12 ans. Cette période de 12 ans commence avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de 6 ans et se termine à la fin de l'année scolaire qui prend cours où il atteint l'âge de 18 ans. Parallèlement à cette loi fédérale, il y en a une autre dans laquelle le législateur fédéral fixe l'âge de la majorité civile à 18 ans. Comme la loi qui fixe la durée de la scolarité obligatoire parle de «mineur»; l'obligation scolaire prend donc fin le jour où le mineur devient majeur, ce qui ne correspond donc pas toujours à la fin de l'année scolaire.

La Communauté flamande a formulé trois propositions pour remédier à cette situation. Deux d'entre elles prévoient une révision de l'article 127 de la Constitution, une troisième suppose que le législateur fédéral modifiera la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire et remplacera la notion de «mineur» par celle de «jeune».

L'obligation scolaire se terminerait alors non pas le jour où le jeune atteint la majorité, mais à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle il est devenu majeur.

En ce qui concerne les deux premières propositions, dans le code desquelles il est prévu que les communautés fixeraient elles-mêmes la durée de l'obligation scolaire, la Communauté française considère que l'obligation scolaire est liée à la problématique de la sécurité sociale et au taux de chômage. Par conséquent, si l'on autorisait — en ce qui concerne l'obligation scolaire — des différences entre les communautés, cela pourrait avoir une incidence sur les chiffres du chômage.

M. Depré estime que du point de vue juridique, la manière la plus simple de résoudre ce problème consisterait pour le législateur fédéral l'abstraction faite de la révision de l'article 127 de la Constitution, à modifier la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire et remplacer la notion de «mineur» par la notion de «jeune».

### 1.5.2. Discussion

Un commissaire demande des précisions sur les implications de la troisième option proposée par la Communauté flamande en termes de répartition des compétences.

M. Depré déclare que la loi actuelle du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire parle de «mineur» et dispose que la durée de l'obligation scolaire commence au cours de l'année scolaire qui prend cours dans l'année où le mineur atteint l'âge de 18 ans. Une autre loi fédérale a toutefois fixé la majorité civile à 18 ans. Par conséquent, une lecture conjointe des deux lois amène à conclure que l'obligation scolaire se termine le jour où le mineur atteint l'âge de 18 ans,

De huidige federale wetgeving inzake de duur van de leerplicht bepaalt dat de minderjarige gedurende 12 jaren leerplichtig is. Deze 12-jarige periode vangt aan bij het begin van het schooljaar gedurende hetwelk de leerling 6 jaar wordt. Parallel aan deze federale wet heeft de federale wetgever een wet aangenomen waardoor de burgerlijke meerderjarigheid op 18 jaar wordt bereikt. Bijgevolg, aangezien de wet die de duur van de leerplicht bepaalt, spreekt over «minderjarigen», loopt de leerplicht af op de dag dat de minderjarige meerderjarig wordt en dit is bijgevolg niet steeds het einde van het schooljaar.

De Vlaamse Gemeenschap heeft drie voorstellen geformuleerd bij wijze van remedie. Twee voorstellen voorzien in een herziening van artikel 127 van de Grondwet, een derde voorstel houdt in dat de federale wetgever de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht zou wijzigen en het begrip «minderjarige» zou vervangen door «jongere».

Op deze wijze zou de leerplicht niet eindigen op de dag dat de jongere meerderjarig wordt maar op het einde van het schooljaar waarin de jongere meerderjarig is geworden.

Voor wat de eerste twee voorstellen betreft — die ertoe zouden leiden dat de gemeenschappen zelf de duur van de leerplicht zouden regelen — is de Franse Gemeenschap van oordeel dat de leerplicht verbonden is aan de problematiek van de sociale zekerheid en aan het werkloosheidscijfer. Indien men bijgevolg — voor wat de leerplicht betreft — verschillen tussen de gemeenschappen zou toestaan, zou dit gevolgen kunnen hebben voor de werkloosheidscijfers.

Vanuit juridisch standpunt is de heer Depré van oordeel dat, indien men de herziening van artikel 27 van de Grondwet buiten beschouwing laat, de meest eenvoudige oplossing voor dit probleem is dat de federale wetgever de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht zou wijzigen en het begrip «minderjarige» zou vervangen door het begrip «jongere».

### 1.5.2. Bespreking

Een lid vraagt ter verduidelijking wat de implicaties zijn van de derde optie, voorgesteld door de Vlaamse Gemeenschap, in termen van bevoegdheidsverdeling.

De heer Depré verduidelijkt dat de huidige wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht spreekt van «minderjarige» en bepaalt dat de duurtijd van de leerplicht aanvangt bij het begin van het schooljaar waarin de minderjarige 6 jaar wordt en eindigt op het einde van het schooljaar waarin de minderjarige 18 jaar wordt. Een andere federale wet betreft echter de burgerlijke meerderjarigheid, vastgelegd op 18 jaar. Bijgevolg, indien men beide wetten samen leest, moet



soit éventuellement avant la fin de l'année scolaire, si bien qu'il pourrait ne pas terminer son année scolaire.

L'intervenant fait observer que la troisième option n'apporte aucun changement fondamental à la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les communautés.

L'intervenant suivant abonde dans le même sens.

Le préopinant dit ne pas être convaincu par les arguments de la Communauté française. Il est évident qu'une modification de la durée de la scolarité obligatoire produit des effets dans d'autres domaines, mais ce n'est pas, selon lui, un argument justifiant le maintien de cette compétence au niveau fédéral. L'intervenant estime qu'il n'y a guère de raisons de maintenir absolument au niveau fédéral la compétence de fixer le début et la fin de l'obligation scolaire. Toutes les autres matières qui concernent l'enseignement ont été confiées quasi totalement aux communautés.

Un autre membre souligne qu'il est surprenant de constater que la Communauté flamande formule elle-même trois solutions possibles et opte elle-même pour la première qui consiste à ne pas communautariser entièrement la compétence, mais à prévoir que la durée minimale de la scolarité obligatoire doit être fixée au niveau fédéral et que les communautés doivent elles-mêmes en fixer le début et la fin. En d'autres termes, la Communauté flamande ne demande pas expressément la communautarisation. Dans ce cas, il convient toutefois de modifier aussi l'article 127 de la Constitution. L'intervenant considère que la troisième option que la Communauté flamande a formulé (modification de la loi du 29 juin 1983) est une option acceptable, qui apporte une bonne solution techniquement.

L'intervenant suivant précise que son groupe n'est partisan ni d'une communautarisation de la fixation de l'obligation scolaire ni d'une révision de l'article 127 de la Constitution. Il préfère que l'âge de l'obligation scolaire reste une norme fédérale, notamment en raison du fait qu'il présente un lien avec la sécurité sociale et en particulier, avec le chômage. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les jeunes n'accomplissent pas tous l'ensemble de leurs études au sein de la même communauté et que des problèmes d'harmonisation des parcours scolaires peuvent dès lors surgir. C'est pourquoi l'intervenant donne la préférence à la troisième option que propose la Communauté flamande, à savoir celle qui consisterait à modifier la loi fédérale existante.

Il considère de surcroît que les diverses propositions de la Communauté flamande ne présentent pas vraiment un lien logique entre elles. Il souhaite obte-

men conclure que la durée de l'obligation scolaire se termine à la fin de l'année scolaire, si bien qu'il pourrait ne pas terminer son année scolaire.

Het lid merkt op dat de derde optie fundamenteel niets wijzigt aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

Een volgend lid beaamt dit.

Het vorig lid deelt mee niet overtuigd te zijn door de argumenten die aangehaald worden door de Franse Gemeenschap. Het is evident dat een wijziging van de duurtijd van de leerplicht gevolgen heeft voor andere domeinen, maar dit is volgens het lid geen argument om deze bevoegdheid federaal te houden. Er zijn volgens het lid geen argumenten om deze bevoegdheid federaal te houden. Er zijn volgens het lid weinig redenen om het vaststellen van het begin en het einde van de leerplicht absoluut federaal te houden. Al de andere aangelegenheden die betrekking hebben op het onderwijs zijn quasi volledig toevertrouwd aan de gemeenschappen.

Een ander lid wijst erop dat het opvalt dat de Vlaamse Gemeenschap zelf drie mogelijke voorstellen formuleert en dat zijzelf opteert voor het eerste voorstel waarbij men er niet voor opteert de bevoegdheid volledig te communautariseren maar enkel op federaal niveau te bepalen wat de minimumduur van de leerplicht moet zijn en de aanvang en het einde hiervan door de gemeenschappen zelf te laten vastleggen. De Vlaamse Gemeenschap vraagt met andere woorden niet uitdrukkelijk de communautarisering. Maar in dit geval moet men ook wel artikel 127 van de Grondwet wijzigen. Het lid is van oordeel dat de door de Vlaamse Gemeenschap geformuleerde derde optie (wijziging van de wet van 29 juni 1983) een aanvaardbare optie, is die zorgt voor een technisch goede oplossing.

Een volgend lid verduidelijkt dat zijn fractie geen voorstander is van een communautarisering van het vastleggen van de leerplicht en ook niet van een herziening van artikel 127 van de Grondwet. Het draagt de voorkeur van het lid weg om de leerplicht als federale norm te behouden, onder meer omwille van de band met de sociale zekerheid, inzonderheid de werkloosheid. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat jongeren niet allemaal hun hele schoolloopbaan in dezelfde gemeenschap school lopen, wat bijgevolg problemen kan veroorzaken met het afstemmen van de schoolloopbanen. Het lid geeft dan ook de voorkeur aan de derde optie die door de Vlaamse Gemeenschap wordt voorgesteld, namelijk een wijziging van de bestaande federale wet.

Het lid is bovendien van oordeel dat de verschillende voorstellen van de Vlaamse Gemeenschap onderling niet helemaal logisch zijn. Hij wenst techni-

nir des précisions techniques sur le lien entre la première proposition (fixation de la durée minimale de l'obligation scolaire au niveau fédéral) de la Communauté flamande et la troisième, qui prévoit le remplacement dans la loi fédérale, du mot «mineur» par le mot «jeune».

Ces propositions de modification n'auraient-elles pas d'autres conséquences non définies, par exemple en ce qui concerne le financement des établissements d'enseignement ? Il faudrait clarifier ce point.

M. Depré précise qu'il n'y aucune contradiction entre la première et la troisième proposition de la Communauté flamande. Il s'agit de propositions de portées différentes. En effet, la première proposition habilite les communautés à fixer le début et la fin de l'obligation scolaire dans le respect de la durée minimale de l'obligation scolaire fixée au niveau fédéral. La troisième proposition ne change rien à la répartition actuelle des compétences en la matière et résout simplement le problème que poseraient les jeunes de 18 ans qui ne termineraient pas leur année scolaire. La question de savoir s'il faut ou non imposer aux jeunes de 18 ans l'obligation de terminer leur année scolaire est un choix politique pédagogique. Il est en tout cas possible juridiquement de légiférer en la matière.

L'un des intervenant précédents ajoute qu'il y a une optique juridique (un jeune qui atteint l'âge de 18 ans avant la fin de l'année scolaire peut interrompre du jour au lendemain ses études, parce qu'il a atteint la majorité civile) et une optique non juridique scolaire, dans le cadre de laquelle l'on se pose la question de savoir si l'intéressé est majeur ou non et l'on compte en années scolaires. Les pédagogues sont suffisamment conscients de la lassitude scolaire qu'éprouvent certains jeunes. C'est la raison d'être d'initiatives qui permettent une alternance d'un travail à temps partiel, d'un apprentissage à temps partiel, etc. Mais, d'une manière générale les pédagogues estiment quand même qu'il importe que les jeunes aient la possibilité de fréquenter l'école jusqu'à la fin de la dernière année scolaire.

Le préopinant propose que la commission recommande que le gouvernement fédéral se concerte avec les communautés à propos de ce problème.

Un autre commissaire estime que le seul problème qui se pose concerne la notion de «mineur» qui est utilisée dans la loi de 1983. Cette notion n'y est plus appropriée depuis la fixation de la majorité civile à 18 ans. Le débat sur le fond concernant le remplacement du mot «mineur» par le mot «jeune» est le seul débat qui doit être mené au sein de la commission.

L'un des intervenant précédents estime que la troisième option proposée par la Communauté flamande est sans doute acceptable aussi pour la Communauté

sche verduidelijking over hoe het eerste voorstel (de minimumduur van de leerplicht federaal vastleggen) van de Vlaamse Gemeenschap zich verhoudt tot het derde voorstel waarbij men in de federale wet het woord «minderjarige» door «jongere» zou vervangen.

Zijn er geen andere gevolgen van deze wijzigingsvoorstellen die niet worden opgehelderd, bijvoorbeeld voor wat de financiering van de onderwijsinstellingen betreft? Dit zou moeten worden opgehelderd.

De heer Depré verduidelijkt dat er geen tegenspraak is tussen het eerste en het derde voorstel van de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat om voorstellen die onderling verschillen qua orde van grootte. Het eerste voorstel heeft immers tot gevolg dat de gemeenschappen bevoegd zouden worden voor het vaststellen van het begin en het einde van de leerplicht, mits het inachtnemen van een federaal bepaalde minimumduur van de leerplicht. Het derde voorstel verandert niets aan de huidige bevoegdheidsverdeling terzake maar lost enkel het probleem op van 18-jarigen die hun schooljaar niet zouden afmaken. Het al of niet opleggen aan 18-jarigen van de verplichting om hun schooljaar af te maken, is een pedagogische beleidskeuze. Het is in elk geval juridisch mogelijk dit wettelijk vast te leggen.

Één van de vorige leden vult aan dat er enerzijds het juridisch aspect is (nl. een jongere die 18 jaar wordt voor het einde van het schooljaar kan van de ene of de andere dag zijn studies stopzetten omwille van de burgerlijke meerderjarigheid), maar dat er anderzijds de leerplicht is, die geen rekening houdt met het al of niet meerderjarig zijn en die rekent in schooljaren. De pedagogen zijn zich voldoende bewust van de schoolmoeheid die bij sommige jongeren bestaat. Vandaar dat er initiatieven bestaan zoals het deeltijds werken, deeltijds leren en dergelijke. Maar de pedagogen zijn over het algemeen toch van oordeel dat het belangrijk is dat de jongeren toch de mogelijkheid moeten hebben om tot het einde van het laatste schooljaar school te lopen.

Het vorig lid stelt voor dat de commissie zou aanbevelen dat de federale regering over dit probleem overleg zou plegen met de gemeenschappen.

Een ander lid is van oordeel dat het enige probleem dat rijst de notie «minderjarige» is in de wet van 1983. Door de vaststelling van de burgerlijke meerderjarigheid op 18 jaar is deze notie voor de wet van 1983 niet meer adequaat. Het debat ten gronde om het woord «minderjarige» te vervangen door het woord «jongere» is het enige debat dat in de commissie moet worden gevoerd.

Één van de vorige leden denkt dat de derde optie, voorgesteld door de Vlaamse Gemeenschap, voor de Franse Gemeenschap wellicht ook aanvaardbaar is.

française. Les deux premières propositions de la Communauté flamande sont d'un autre ordre que la troisième et elles vont beaucoup plus loin que celle-ci, puisqu'elle prévoient un transfert de compétence du pouvoir fédéral aux communautés.

Un membre demande quelle est la durée de l'obligation scolaire dans les pays voisins.

L'un des préopinants répond que la durée varie sensiblement d'un pays à l'autre, mais que, dans la plupart des pays voisins, l'âge de la fin de l'obligation scolaire est également fixé à 18 ans, la possibilité étant donnée — comme en Belgique — aux jeunes qui sont soumis à cette obligation de ne fréquenter l'école qu'à temps partiel.

M. Depré précise que l'introduction éventuelle de formules de travail et d'apprentissage à temps partiel alternés, etc., relève de la compétence des communautés.

Un autre membre trouve que, si ce problème technique auquel les communautés sont également confrontées n'a pas encore été résolu, c'est parce qu'il est préférable de ne prévoir aucune dérogation ponctuelle à la répartition des compétences qui impliquerait le transfert d'une compétence à un autre niveau qui n'a rien à voir avec celle-ci pour le reste. Cette compétence est généralement négligée pour diverses raisons dans ce cas.

L'un des intervenants précédents souligne quand même qu'au sein du gouvernement fédéral, il y a toujours un ministre compétent pour ce qui est de ces matières dites «résiduelles».

### *1.6. Conclusions de la commission*

La commission propose que le législateur fédéral remplace, dans la loi du 28 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, le mot «mineur» par un terme plus adéquat.

Les deux propositions de la Communauté flamande qui nécessitent une révision de l'article 127 de la Constitution doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

## **2. Conditions minimales pour la délivrance des diplômes et accès à la profession**

### *2.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

Les conditions minimales pour la délivrance des diplômes sont, selon la Cour d'arbitrage(1), les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux

(1) Cour d'arbitrage, n° 78/92, 17 décembre 1992, *Moniteur belge* du 17 janvier 1993.

De eerste twee voorstellen van de Vlaamse Gemeenschap zijn van een andere orde en gaan veel verder dan het derde voorstel omdat deze een overdracht van bevoegdheden van de federale overheid naar de gemeenschappen wordt voorgesteld.

Een lid vraagt ter informatie hoe het met de duur van de leerplicht is gesteld in de ons omringende landen.

Één van de vorige leden verduidelijkt dat dit zeer verschillend is maar dat in de meeste omringende landen de leerplicht ook vastgesteld is op 18 jaar, evenwel met de mogelijkheden — zoals ook in België — van de deeltijdse leerplicht.

De heer Depré verduidelijkt dat de introductie van mogelijke vormen van deeltijds werken, deeltijds leren en dergelijke behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Een ander lid is van oordeel dat het feit dat dit technisch probleem waar de gemeenschappen mee worden geconfronteerd nog steeds niet is opgelost, illustreert dat het, in het kader van bevoegdheidsverdelingen, het beste is om geen punctuele uitzonderingen op de bevoegdheidsverdeling toe te wijzen aan een ander niveau dat voor het overige met deze bevoegdheid niets te maken heeft. Deze bevoegdheid wordt dan doorgaans, om allerlei redenen, verwaarloosd.

Één van de vorige leden wijst er toch op dat er in de federale regering toch telkens een minister bevoegd is voor deze zogenaamde «restaangelegenheden».

### *1.6. Besluit van de commissie*

De commissie stelt voor dat de federale wetgever het woord «minderjarige» in de wet van 28 juni 1983 betreffende de leerplicht zou vervangen door een meer passend begrip.

De twee voorstellen van de Vlaamse Gemeenschap die een herziening vereisen van artikel 127 van de Grondwet moeten diepgaander worden onderzocht.

## **2. Minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en toegang tot het beroep**

### *2.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

De minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's houden, volgens het Arbitragehof(1), de indelingen in van het onderwijs in niveaus, leidend tot

(1) Arbitragehof, n° 78/92, 17 december 1992, *Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1993.

débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi que la durée globale à consacrer à chaque niveau.

En ce qui concerne l'accès à la profession, signalons qu'il faut tenir compte de la compétence fédérale en matière de conditions d'établissement(1) ou d'autres compétences matérielles relevant du fédéral(2). L'autorité fédérale peut ainsi subordonner l'accès à une profession à la réussite d'un examen ou à l'obtention d'un diplôme(3). Les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ont trait à la limitation de l'accès à certaines études (numerus clausus) ou à la subordination de l'accès à un examen au respect de certaines conditions. Bien que, de prime abord, ces points paraissent relever de la communauté, le pouvoir fédéral peut limiter le nombre de personnes ayant accès à une profession déterminée.

*2.2. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation des compétences*

Conformément à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la Constitution, ces conditions forment une exception à la compétence pleine des communautés pour l'enseignement.

Il y a une discussion entre l'autorité fédérale et la Communauté flamande sur la notion de «conditions minimales»: la Communauté flamande estime qu'il ressort des travaux préparatoires de la révision de la Constitution de 1988 que la marge de manœuvre pour l'autorité fédérale se limite à déterminer la durée minimale des niveaux de l'enseignement (primaire, secondaire et supérieur).

L'autorité fédérale, en revanche, est d'avis qu'elle est compétente pour la réglementation par étude sanctionnée par un diplôme de fin d'études et, par conséquent, de réglementer, au sein d'un niveau d'enseignement, par exemple la détermination de la durée minimale de l'enseignement supérieur du type court, long ou universitaire.

Le ministère de la Communauté flamande estime que l'autorité fédérale peut déterminer les règles

(1) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 6<sup>o</sup> de la loi de réformes institutionnelles.

(2) Par exemple la compétence de réglementer l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales. Sur cette base, le législateur fédéral peut subordonner l'exercice d'activités de nature médicale ou paramédicale à un agrément et soumettre cet agrément à des conditions relatives notamment aux études et à la formation. Voir Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 81/96, 18 décembre 1996, RW, 1996-1997, pp. 1052-1057, note Nys, H.

(3) La façon dont s'acquiert ce diplôme constitue par contre une compétence communautaire: Cour d'arbitrage n<sup>o</sup> 78/92, 17 décembre 1992, *Moniteur belge* du 19 janvier 1993.

de uitreiking van diploma's en eindgetuigschriften net zoals het bepalen van de globale minimale duur per niveau.

Met betrekking tot de toegang tot een bepaald beroep kan vermeld worden dat rekening gehouden moet worden met de federale bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden(1) of met andere materiële federale bevoegdheden(2). Dit geeft de federale overheid de bevoegdheid om de toegang tot een beroep afhankelijk te maken van het slagen voor een examen of het behalen van een diploma(3). Problemen hierbij kunnen zich stellen met betrekking tot het beperken van de toegang tot een bepaalde studie (numerus clausus) of het afhankelijk maken van de toegang van een examen. Dit lijkt in eerste instantie een gemeenschapsbevoegdheid. Wel kan de federale overheid de toegang tot een bepaald beroep numeriek beperken.

*2.2. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheden —*

Overeenkomstig artikel 127, § 1, eerste lid, b), van de Grondwet zijn de minimale voorwaarden ook een uitzondering op de volle bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs.

Volgens de nota is er ruime betwisting tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap omtrent het begrip «minimale voorwaarden»: de Vlaamse Gemeenschap is van mening dat uit de voorbereidende werken op de grondwetsherziening van 1988 blijkt dat de ruimte voor de federale overheid beperkt is tot het vastleggen van een minimumduur per onderwijsniveau (kleuter, lager, secundair en hoger).

De federale overheid oordeelt echter dat zij bevoegd is te reglementeren per opleiding bekrachtigd met een eindexamen en dus binnen het niveau te reglementeren, bijv. het vastleggen van de minimumduur hoger onderwijs van het korte type (HOKT) en hoger onderwijs van het lange type (HOLT), of het classificeren van een diploma binnen HOLT, HOKT en universitair onderwijs.

Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is van oordeel dat de federale overheid wel regels inzake de

(1) Artikel 6, § 1<sup>er</sup>, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, van de bijzondere wet.

(2) Zo de bevoegdheid om de uitoefening van de geneeskunde en de paramedische beroepen te regelen. De federale wetgever mag op grond daarvan het uitoefenen van activiteiten van geneeskundige of paramedische aard afhankelijk stellen van een erkenning, en die erkenning aan vereisten van onder meer studie en opleiding onderwerpen. Zie Arbitragehof, nr. 81/96, 18 december 1996, RW, 1996-1997, blz. 1052-1057, noot Nys, H.

(3) Hoe men dit diploma verwerft, is daarentegen een gemeenschapsbevoegdheid: Arbitragehof, nr. 78/92, 17 december 1992, *Belgisch Staatsblad* van 19 januari 1993.

concernant l'accès à la profession, peut octroyer des titres professionnels, et peut exiger un certain diplôme pour exercer une certaine profession ou pour porter un titre certain, mais aussi que les communautés sont compétentes pour régler la façon dont un diplôme peut être obtenu.

Pour répondre à ce conflit de compétences, le ministère de la Communauté flamande propose les solutions suivantes :

1) Supprimer dans l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution l'exception sur la compétence des communautés concernant les conditions minimales pour la délivrance des diplômes.

2) Introduire dans la loi spéciale de réformes institutionnelles une disposition exigeant que, dès que l'autorité fédérale réclame un diplôme pour une profession déterminée ou un titre déterminé, l'accord des communautés compétentes pour la délivrance des diplômes doit être obtenu.

### *2.3. Point de vue du Gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

En raison de la connexité des matières, l'exercice des compétences de détermination des règles pour l'accès à la profession (État fédéral), des conditions minimales pour la délivrance des diplômes (État fédéral) et des règles d'organisation de l'enseignement, notamment de l'enseignement supérieur et universitaire, fait actuellement l'objet d'un important contentieux devant la Cour d'arbitrage.

Par ailleurs, sur base de sa compétence en matière de santé publique et d'accès à la profession, le ministre fédéral de la Santé publique a adopté une série de mesures relatives à l'accès à certaines professions paramédicales, sans concertation avec les communautés. Ces modifications ont des répercussions importantes sur l'organisation et le contenu des études devant conduire à l'obtention des qualifications de base pour les professions en question.

Il serait souhaitable de prévoir un mécanisme procédural de concertation obligatoire, à l'instar de ce que prévoit l'article 6, § 3, de la LSRI du 8 août 1980, pour le cas où la détermination de conditions d'accès à la profession est susceptible d'avoir une incidence sur l'organisation de l'enseignement.

### *2.4. Note du gouvernement fédéral (note du 24 juin 1998)*

Les conditions minimales requises pour la délivrance du diplôme et l'accès à la profession constituent une matière très importante dans le cadre de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante — notamment, le chapi-

toegang tot het beroep kan vaststellen en beroepstitels kan toekennen, inclusief het stellen dat een bepaald diploma vereist is voor het uitoefenen van een bepaald beroep of het voeren van een bepaalde titel, doch dat het een gemeenschapsbevoegdheid is te bepalen hoe het diploma wordt verworven.

Zij stelt de volgende oplossing voor ter beslechting van dit bevoegdheidsconflict :

1) in artikel 127, § 1, lid 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet wordt de uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's geschrapt;

2) in de BWHI wordt een bepaling ingevoerd waarbij aangeduid wordt dat van zodra de federale overheid voor een bepaald beroep of een bepaalde titel een diploma vereist, dit slechts kan na akkoord van de gemeenschappen bevoegd voor het uitreiken van diploma's.

### *2.3. Standpunt van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)*

Wegens de onderlinge samenhang van deze materies, bestaat er een aanzienlijk contentieux bij het Arbitragehof over de uitoefening van de bevoegdheid om de vestigingsvoorwaarden te bepalen (federale overheid), de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's (federale overheid) en de regels voor de organisatie van het onderwijs, met name het hoger onderwijs, en zelfs het universitair onderwijs.

Anderzijds heeft de federale minister van Volksgezondheid op grond van zijn bevoegdheid inzake volksgezondheid en vestigingsvoorwaarden een reeks maatregelen genomen met betrekking tot de toegang tot een aantal paramedische beroepen, zonder dat hierover overleg is gepleegd met de gemeenschappen : Al deze wijzigingen hebben een grote weerslag op de organisatie en de inhoud van een studie die normalerwijze moet leiden tot het verwerven van de vereiste basiskwalificatie voor de bovengenoemde beroepen.

Om deze reden zou het wenselijk zijn een mechanisme in te stellen voor een verplichte overlegprocedure, analoog met wat bepaald is in artikel 6, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wanneer de te bepalen toegangsvoorwaarden voor het beroep een invloed kunnen hebben op de organisatie van het onderwijs.

### *2.4. Nota van de federale regering (nota van 24 juni 1998)*

De minimale voorwaarden vereist voor de afgifte van een diploma en de toegang tot het beroep vormen een zeer belangrijke aangelegenheid in het kader van de programmawet van 10 februari 1998 ter bevordering van het zelfstandig ondernemen — namelijk het

tre « conditions d'établissement » —, la loi-cadre du 1<sup>er</sup> mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services et d'autres réglementations spécifiques (entre autres celle relative aux experts-comptables, aux architectes, aux psychologues).

Dans la situation actuelle, les conditions d'établissement relèvent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, et ce, en raison de la nécessité de préserver l'union économique en la matière. Il serait d'ailleurs impensable que, dans les différentes communautés, l'accès à la profession puisse être ouvert par des diplômes dont les types varieraient d'une communauté à l'autre.

C'est pourquoi, la proposition formulée par la Communauté flamande ne peut pas être acceptée.

## 2.5. Discussion finale (11 mars 1999)

### 2.5.1. Observations de M. Depré

La deuxième exception à la compétence des communautés en matière d'enseignement concerne les conditions minimales de la délivrance des diplômes et de l'accès à la profession. Le législateur fédéral reste compétent en cette matière. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage à ce sujet, le législateur fédéral peut arrêter la subdivision de l'enseignement en niveaux, ainsi que la durée minimale de chaque niveau d'enseignement.

La Communauté flamande conteste cette jurisprudence et considère que la latitude laissée au législateur fédéral devrait se limiter à la détermination d'une durée minimale par niveau d'enseignement.

En vertu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, le législateur fédéral est habilité à réglementer par formation assortie d'un diplôme de fin d'études, et donc aussi à l'intérieur du niveau d'enseignement.

Un autre problème évoqué par la Communauté flamande concerne le pouvoir qu'à le législateur fédéral de régler l'accès à la profession. L'article 6, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles habilite en effet le législateur fédéral à réglementer l'accès à la profession et les conditions d'accès à la profession. Des exemples en sont la loi du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante et la loi du 1<sup>er</sup> mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, ainsi que d'autres réglementations spécifiques.

Le mode d'obtention d'un diplôme (le programme des études) relève toutefois de la compétence des communautés.

hoofdstuk « vestigingsvoorwaarden » —, de kaderwet van 1 maart 1976 tot regeling van de bescherming van de beroepstitel en de beoefening van de intellectuele dienstverlenende beroepen en andere bijzondere regelingen (bij voorbeeld met betrekking tot de boekhouders, de architecten, de psychologen).

In de huidige toestand behoren de vestigingsvoorwaarden tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid omwille van de noodzaak om de economische unie te bewaren. Het ware overigens ondenkbaar dat de toegang tot het beroep in de verschillende gemeenschappen zou openstaan voor diploma's waarvan de types verschillen van de ene gemeenschap tot de andere.

Om die reden kan het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap niet worden aanvaard.

## 2.5. Eindbespreking (11 maart 1999)

### 2.5.1. Opmerkingen van de heer Depré

De tweede uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs betreft de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en toegang tot het beroep. Hiervoor blijft de federale wetgever bevoegd. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Arbitragehof hierover kan de federale wetgever de onderverdeling van het onderwijs in niveaus vastleggen, alsook de minimumduur van elk onderwijsniveau.

De Vlaamse Gemeenschap betwist deze rechtspraak en is van oordeel dat de ruimte voor de federale wetgever beperkt zou moeten blijven tot het vastleggen van een minimumduur per onderwijsniveau.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is de federale wetgever bevoegd om te reglementeren per opleiding bekrachtigd met een eindexamen en bijgevolg ook binnen het onderwijsniveau.

Een ander probleem dat aangehaald wordt door de Vlaamse Gemeenschap, heeft betrekking op de bevoegdheid van de federale wetgever om de toegang tot het beroep te regelen. Artikel 6, § 3 van de BWHI bepaalt immers dat de federale wetgever bevoegd is voor het regelen van de toegang tot het beroep en de voorwaarden voor de toegang tot het beroep. Voorbeelden hiervan zijn de wet van 10 februari 1998 ter bevordering van het zelfstandig ondernemen en de wet van 1 maart 1976 tot regeling van de bescherming van de beroepstitel en de beoefening van de intellectuele dienstverlenende beroepen en andere bijzondere regelingen.

De wijze waarop een diploma wordt behaald (het programma van de studie) behoort echter tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

L'on ne peut cependant pas toujours déterminer clairement si l'on a affaire à des textes qui portent sur des matières liées à l'enseignement ou à l'accès à la profession.

La Communauté française souligne que certaines conditions d'établissement que le pouvoir fédéral fixe pour certaines professions ont une forte incidence sur l'organisation et le contenu de l'enseignement. C'est pourquoi la Communauté française propose de prévoir une procédure de concertation obligatoire entre le pouvoir fédéral et les communautés pour le cas où les conditions d'accès à la profession à déterminer peuvent influencer sur l'organisation de l'enseignement.

La Communauté flamande propose d'insérer, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, une disposition indiquant que, dès que l'autorité fédérale exige un diplôme pour une profession ou un titre déterminé, elle ne peut le faire qu'avec l'accord des communautés habilitées à délivrer les diplômes.

M. Depré souligne les conséquences de l'« accord » comme forme de coopération : elle permet de bloquer l'exercice de la compétence fédérale en la matière. Du point de vue de la technique et de l'efficacité juridique, M. Depré est plutôt partisan de recourir à la forme de coopération de l'« avis » : elle permet d'associer toutes les autorités intéressées, mais l'autorité compétente reste libre d'exercer pleinement sa compétence.

### 2.5.2. Discussion

Un membre considère que le mot « minimales » constitue un très mauvais critère de répartition des compétences : il est susceptible d'interprétations minimales ou maximales, qui donnent de toute façon lieu à des conflits. La solution consiste soit à habiliter les communautés à fixer toutes les conditions pour la délivrance des diplômes (ce qui est une mesure assez radicale), soit à définir beaucoup plus clairement les « conditions minimales pour la délivrance des diplômes ». Selon l'intervenant, la concertation ne résoudra pas les problèmes. Il suggère que la commission propose de définir plus clairement la notion de « conditions minimales pour la délivrance de diplômes ».

M. Depré reconnaît que le choix de la notion de « conditions minimales » n'est guère heureux et engendre de nombreux conflits. Même la jurisprudence interprétative de la Cour d'arbitrage n'a toujours pas pu jusqu'à présent trancher définitivement le problème. Le même problème peut se poser lors de l'élaboration d'un nouveau projet de loi. M. Depré estime lui aussi qu'il serait souhaitable de préciser ce que l'on entend par « conditions minimales pour la délivrance des diplômes ». Ou bien on se conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour

Het is echter niet steeds duidelijk te bepalen of men te maken heeft met teksten die betrekking hebben op onderwijsaangelegenheden of die betrekking hebben op de toegang tot het beroep.

De Franse Gemeenschap wijst erop dat bepaalde federaal vastgelegde vestigingsvoorwaarden voor sommige beroepen een grote weerslag hebben op de organisatie en de inhoud van het onderwijs. Vandaar dat de Franse Gemeenschap voorstelt in een verplichte overlegprocedure te voorzien tussen de federale overheid en de gemeenschappen wanneer de te bepalen toegangsvoorwaarden voor het beroep een invloed kunnen hebben op de organisatie van het onderwijs.

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor in de BWHI een bepaling op te nemen waarbij aangeduid wordt dat van zodra de federale overheid voor een bepaald beroep of een bepaalde titel een diploma vereist, dit slechts kan na akkoord van de gemeenschappen bevoegd voor het uitreiken van diploma's.

De heer Depré wijst op de gevolgen van de samenwerkingsvorm « akkoord » : op deze wijze kan de uitoefening van de federale bevoegdheid terzake worden geblokkeerd. Vanuit juridisch-technisch oogpunt en juridische doeltreffendheid, is de heer Depré eerder voorstander van het gebruik van de samenwerkingsvorm « advies » : op deze wijze kunnen alle geïnteresseerde overheden betrokken worden maar blijft de bevoegde overheid vrij haar bevoegdheid ten volle uit te oefenen.

### 2.5.2. Bespreking

Een lid is van oordeel dat het woord « minimaal » een zeer slecht bevoegdheidsverdelend criterium is. Het is immers vatbaar voor minimale of maximale interpretaties die hoedanook aanleiding geven tot conflicten. De oplossing is ofwel de gemeenschappen bevoegd te maken voor het vastleggen van alle voorwaarden voor het uitreiken van diploma's (is zeer verregaande stap), ofwel moet « minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's » veel duidelijker worden gedefinieerd. Overleg zal volgens het lid de problemen niet oplossen. Hij stelt voor dat de commissie zou voorstellen dat het begrip « minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's » duidelijker zou worden gedefinieerd.

De heer Depré erkent dat de notie « minimale voorwaarden » ongelukkig gekozen is en aanleiding geeft tot heel wat conflicten. Zelfs de interpretatieve rechtspraak van het Arbitragehof heeft het probleem tot nog toe niet definitief kunnen beslechten. Bij het uitwerken van een nieuw wetsontwerp kan hetzelfde probleem rijzen. De heer Depré is ook van oordeel dat het wenselijk zou zijn te preciseren wat men verstaat onder « minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's. » Ofwel sluit men zich aan bij de heersende rechtspraak van het Arbitragehof (onderverde-

d'arbitrage (subdivision de l'enseignement en différents niveaux et durée de chaque niveau d'enseignement), ou bien on souscrit à la proposition de la Communauté flamande selon laquelle la compétence du pouvoir fédéral se borne à fixer la durée minimale par niveau d'enseignement.

L'intervenant suivant partage l'avis du premier intervenant. Il ajoute que l'on ne doit pas confondre «les conditions minimales pour la délivrance des diplômes» et «l'accès à la profession». L'intervenant trouve excessive la thèse du gouvernement fédéral selon laquelle il serait impensable que l'accès à la profession dans les différentes communautés soit ouvert à des diplômes dont les types diffèrent d'une communauté à l'autre. D'après lui, cela n'est pourtant pas si impensable au vu de la réglementation européenne, qui impose à la Belgique d'autoriser également dans certaines professions d'autres diplômes délivrés dans d'autre pays. Le phénomène se produira de plus en plus souvent à l'avenir. Les conditions d'admissions à une profession précisent de plus en plus souvent qu'il doit s'agir d'un diplôme déterminé «ou d'un diplôme étranger équivalent». En d'autres termes, on devra, à l'avenir, formuler différemment les conditions d'admission et ne pas renvoyer simplement au titre d'un diplôme, comme on le faisait fréquemment dans le passé.

Un autre commissaire n'est pas du tout d'accord avec le préopinant. Il juge la thèse de ce dernier diamétralement opposée à la tendance à l'harmonisation des diplômes, qui se rattache au principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne.

M. Depré précise que le maintien de la compétence fédérale en matière d'accès à la profession se justifie par le maintien de l'union économique belge, telle qu'elle est inscrite à l'article 6 de la loi spéciale. L'on s'efforce d'harmoniser au maximum les conditions d'accès à la profession. En ce qui concerne les diplômes européens, M. Depré reconnaît que l'on accepte effectivement ces diplômes, mais il rappelle que cela nécessite tout un système de contrôle de l'équivalence des diplômes et d'évaluation de la nature du diplôme, du programme suivi à l'étranger, etc. L'on vise donc également ainsi, au niveau européen, à une harmonisation maximale de la qualité de l'enseignement et du diplôme étranger avec les diplômes délivrés en Belgique.

L'un des préopinants précise comme suit des thèses formulées précédemment: au sein de l'Union européenne, les diplômes des quinze États membres sont réciproquement reconnus, mais pour pouvoir maintenir cette reconnaissance, l'on évolue vers l'harmonisation des conditions d'obtention de ces

ling van het onderwijs in verschillende niveaus en de duur van elk onderwijsniveau), ofwel sluit men zich aan bij het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap dat de bevoegdheid van de federale overheid beperkt blijft tot het vastleggen van de minimumduur per onderwijsniveau.

Een volgend lid deelt de mening van het eerste lid. Bovendien vestigt het lid er de aandacht op dat men «de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's» en «de toegang tot het beroep» niet met elkaar mag verwarren. Het lid vindt de stelling van de federale regering dat het ondenkbaar zou zijn dat de toegang tot het beroep in de verschillende gemeenschappen zou openstaan voor diploma's waarvan de types verschillen van de ene gemeenschap tot de andere, overroepen. Voor het lid is dit echter niet zo ondenkbaar indien men de Europese regelgeving bekijkt: overeenkomstig de Europese regelgeving moet België ook andere diploma's van andere landen in bepaalde beroepen toelaten. Dit fenomeen zal zich in de toekomst meer en meer voordoen. Bij de toelatingsvoorwaarden voor een beroep wordt meer en meer bepaald dat het een bepaald diploma moet zijn «of een equivalent uit het buitenland». Men zal met andere woorden de toelatingsvoorwaarden naar de toekomst toe anders moeten formuleren en niet louter verwijzen naar de titel van een diploma, zoals dit in het verleden vaak het geval was.

Een ander lid is het helemaal niet eens met de vorige spreker. Diens stelling druist volgens het lid volledig in tegen de tendens naar een harmonisering van diploma's. Dit is immers verbonden met het beginsel van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie.

De heer Depré verduidelijkt dat de verantwoording voor het behoud van de federale bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep het behoud van de Belgische economische unie is, zoals dit is ingeschreven in artikel 6 van de bijzondere wet. Het is een streven naar een zo groot mogelijke harmonisering van de voorwaarden voor de toegang tot een beroep. Voor wat de Europese diploma's betreft, geeft de heer Depré toe dat men deze diploma's inderdaad aanvaardt, maar hij wijst er toch op dat er hiervoor een heel controlesysteem van gelijkwaardigheid van diploma's en van de waardering van de aard van het diploma, het in het buitenland gevolgde programma en dergelijke nodig is. Op deze wijze wordt op Europees niveau ook een zo groot mogelijke harmonisering tussen de kwaliteit van het onderwijs en het buitenlandse diploma en de diploma's die in België worden afgeleverd, nagestreefd.

Een vorig lid verfijnt eerder geformuleerde stellingen als volgt: binnen de Europese Unie worden de diploma's van de 16 lidstaten wederzijds erkend, maar om deze erkenning te kunnen blijven volhouden, is er een evolutie naar de harmonisering van de voorwaarden waaronder deze diploma's kunnen



diplômes. À partir du moment où on fait cela au sein de l'Europe, l'intervenant se demande s'il est encore nécessaire de fixer encore une fois au niveau belge les conditions auxquelles les diplômes doivent répondre en Belgique pour être reconnus. Une fois que l'on répond aux conditions européennes, est-il nécessaire d'avoir des conditions belges supplémentaires? L'intervenant considère que non.

M. Depré explique qu'il faut distinguer deux choses: il y a la réglementation européenne qui dit que l'on doit attacher la même valeur à un diplôme d'un État membre qu'à un diplôme belge. Mais il y a aussi le pouvoir de déterminer quels sont les diplômes requis pour avoir accès à telle ou telle profession. De ce point de vue, les compétences européenne et belge (fédérale) sont complémentaires.

Un commissaire résume la discussion comme suit:

— en ce qui concerne les «conditions minimales pour la délivrance d'un diplôme», il n'y a pas d'unanimité au sein de la commission en faveur de la proposition de la Communauté flamande visant à supprimer, à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, l'exception à la compétence des communautés en la matière;

— en ce qui concerne l'«accès à la profession», les communautés proposent toutes deux une solution: la Communauté française demande l'institution d'une procédure de concertation obligatoire lorsque les conditions d'accès à la profession à fixer peuvent avoir une incidence sur l'organisation de l'enseignement; la Communauté flamande demande l'inscription dans la loi spéciale de réformes institutionnelles d'une disposition prévoyant que, dès que l'autorité fédérale requiert un diplôme pour une profession ou un titre déterminé, elle ne peut le faire qu'avec l'accord préalable des communautés habilitées à délivrer les diplômes.

L'intervenant suivant considère que la proposition de la Communauté française est le plus grand dénominateur commun entre le point de vue de l'autorité fédérale et celui de la Communauté flamande. Il est partisan de cette proposition. Un autre membre partage cet avis.

L'un des intervenants précédents souligne que la thèse d'un des membres visant à expliciter la notion de «conditions minimales pour la délivrance des diplômes» pourrait malgré tout être défendue par la commission. Cela permettrait de résoudre à l'avenir pas mal de conflits de compétence.

## 2.6. Conclusions de la commission

La commission préconise que l'on explicite la notion de «conditions minimales pour la délivrance

worden behaald. Op het ogenblik dat men dit binnen Europa doet, vraagt het lid zich af of het nog nodig is dat men op Belgisch niveau nog eens de voorwaarden zou bepalen waaraan diploma's binnen België moeten beantwoorden willen ze erkend worden. Eens men beantwoordt aan de Europese voorwaarden, is het dan nog noodzakelijk om extra Belgische voorwaarden te hebben? Het lid is de mening toegedaan van niet.

De heer Depré verduidelijkt dat men twee zaken moet onderscheiden: er is de Europese regelgeving die stelt dat men dezelfde waarde moet hechten aan een diploma van een lidstaat als aan een Belgisch diploma. Maar er is ook de bevoegdheid om te bepalen welke diploma's vereist zijn om tot het ene of het andere beroep toegang te hebben. In dat opzicht zijn de Europese en de Belgische (federale) bevoegdheid complementair.

Een lid vat de discussie als volgt samen:

— voor wat de «minimale voorwaarden voor het uitreiken van een diploma» betreft, is er in de commissie geen eensgezindheid om het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap om in artikel 127, § 1, lid 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet de uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen terzake te schrappen;

— voor wat de «toegang tot het beroep» betreft, stellen beide gemeenschappen een oplossing voor: de Franse Gemeenschap vraagt de instelling van een verplichte overlegprocedure wanneer de te bepalen toegangsvoorwaarden voor het beroep een invloed kunnen hebben op de organisatie van het onderwijs; de Vlaamse Gemeenschap vraagt dat in de BWHI een bepaling wordt ingeschreven waarbij aangeduid wordt dat van zodra de federale overheid voor een bepaald beroep of een bepaalde titel een diploma vereist, dit slechts kan na akkoord van de gemeenschappen bevoegd voor het uitreiken van diploma's.

Een volgend lid is van oordeel dat het voorstel van de Franse Gemeenschap de grootste gemene deler is tussen het standpunt van de federale overheid en dat van de Vlaamse Gemeenschap. Hij is voorstander van dit voorstel. Een ander lid deelt deze visie.

Eén van de vorige leden verduidelijkt dat de stelling van één van de leden om de notie «minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's te verduidelijken door de commissie toch zou kunnen worden verdedigd. Op deze wijze zouden heel wat bevoegdheidsconflicten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

## 2.6. Besluit van de commissie

De commissie pleit ervoor dat het begrip «minimale voorwaarden voor het uitreiken van

des diplômes» visée à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, en vue d'éviter définitivement à l'avenir les conflits de compétence.

La commission estime également qu'il faut inscrire dans la loi spéciale de réformes institutionnelles une procédure de concertation obligatoire entre le pouvoir fédéral et les communautés lorsque les conditions d'accès à la profession à déterminer peuvent avoir une influence sur l'organisation de l'enseignement.

### **3. Lepouvoir d'appréciation par les autorités fédérales de la qualité des formations**

*3.1. Note de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

En matière de réglementation du chômage, les services fédéraux de l'ONEM peuvent accorder une dispense de pointage à un demandeur d'emploi en formation «en prenant notamment en considération l'âge du chômeur, les études déjà suivies, ses aptitudes, son passé professionnel, la durée de son chômage, la nature de la formation et les possibilités que ces études ou cette formation peuvent offrir au chômeur sur le marché de l'emploi».

La pratique révèle des disparités importantes de traitement dans l'octroi de ces dispenses selon la nature de l'opérateur de formation: pour une formation identique, les demandeurs d'emploi obtiennent la dispense s'ils sont inscrits auprès de tel opérateur et non auprès de tel autre.

### **4. La formation en alternance et le contrat d'apprentissage industriel**

*4.1. Note de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

La communauté est responsable de l'organisation de l'enseignement destiné non seulement à des jeunes âgés de 16 à 18 ans (c'est à dire encore soumis à l'obligation scolaire à temps partiel), mais aussi, au delà de 18 ans et jusqu'à 25 ans, à des jeunes qui désirent obtenir une formation socio-professionnelle ou qui ont conclu, soit un contrat d'apprentissage industriel, soit une convention emploi-formation, dont la composante emploi représente un engagement mi-temps.

Le pouvoir fédéral a adopté le 6 mai 1998 une loi réformant le contrat d'apprentissage industriel en vue d'adapter celui-ci à la formation en alternance dans un enseignement à horaire réduit. Certaines dispositions du texte empiètent sur la compétence des communautés concernant la durée de formation, sa certification, son contenu ainsi que son contrôle. Un

diploma's», zoals, in artikel 127, § 1, lid 1, 2<sup>o</sup> van de Grondwet, verduidelijkt zou worden om bevoegdheidsconflicten in de toekomst te vermijden.

Tevens is de commissie van oordeel dat er in de BWHI een verplichte overlegprocedure moet worden ingeschreven tussen de federale overheid en de gemeenschappen wanneer de te bepalen toegangsvoorwaarden voor het beroep een invloed kunnen hebben op de organisatie van het onderwijs.

### **3. Beoordelingsbevoegdheid van de federale overheid over opleidingen**

*3.1. Nota van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)*

Op het vlak van de werkloosheidsreglementering kunnen de federale diensten van de RVA al dan niet een vrijstelling van de stempelcontrole toestaan aan een werkzoekende die een opleiding volgt, rekening houdende met de leeftijd van de werkloze, de reeds gevolgde studies, zijn bekwaamheden, de aard van de opleiding en de mogelijkheden die deze studie of deze opleiding de werkloze kan bieden op de arbeidsmarkt.

In de praktijk blijken er naar gelang van de instantie die de opleiding verstrekt, aanzienlijke verschillen te bestaan in de toekenning van deze vrijstellingen: voor een zelfde opleiding krijgen de werkzoekenden de vrijstelling wanneer zij ingeschreven zijn bij een bepaalde instantie terwijl ze de vrijstelling niet verkrijgen wanneer ze ingeschreven zijn bij een andere instantie.

### **4. Alternierende opleidingen industriële leerlingwezen**

*4.1. Nota van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)*

De gemeenschap zorgt niet alleen voor de organisatie van het onderwijs dat verstrekt wordt aan jongeren tussen 16 en 18 jaar (die dus nog aan de deeltijdse schoolplicht onderworpen zijn) maar ook voor het onderwijs na 18 jaar en tot 25 jaar voor jongeren die een beroepsopleiding willen volgen, of die ofwel een industriële leerovereenkomst hebben gesloten ofwel een overeenkomst werk-opleiding waarvan het onderdeel werk uit een deeltijdse baan bestaat.

De federale overheid heeft onlangs, op 6 mei 1998, een wet aangenomen tot hervorming van de industriële leerovereenkomst om deze aan te passen aan de alternerende opleiding in het onderwijs met beperkt leerplan. Een aantal bepalingen van de aangenomen tekst vormen een inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot de duur, de certi-

accord de coopération dans ce domaine s'avère nécessaire afin de gérer de façon cohérente et harmonieuse de tels contrats ainsi que les différents régimes de formation en alternance qui existent.

#### 4.2. Discussion finale (11 mars 1999)

Un membre propose de soutenir la demande relative à la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les communautés concernant le contrat d'apprentissage industriel et les divers régimes de formation en alternance existants.

#### 4.3. Conclusions de la commission (11 mars 1999)

La commission propose la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les communautés concernant le contrat d'apprentissage industriel et les divers régimes de formation en alternance existants, de manière à ce que les divers régimes puissent être réglés de manière cohérente et équilibrée.

### 5. *Le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant*

#### 5.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

Les communautés jouissent d'une compétence directe en matière d'enseignement qui leur est attribuée par la Constitution. Par conséquent, la question fondamentale pour l'interprétation de cette compétence, est de savoir si un objet concerne ou non une matière intrinsèque à l'enseignement. Ce que dit la loi spéciale de réformes institutionnelles est secondaire.

C'est la raison pour laquelle les communautés sont pleinement compétentes pour toute la politique du personnel dans l'enseignement. En ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant, seul le régime de pension fait explicitement exception.

Toutefois, dans l'exercice de la compétence qui lui permet de mener une politique autonome en matière de personnel dans l'enseignement, la communauté se trouvera inmanquablement confrontée à des matières réservées au fédéral: loi provinciale et loi communale, loi régissant les relations entre les autorités publiques et les organisations représentatives de leur personnel, droit du travail collectif et individuel, le Code civil. Dans la mesure où il s'agit d'une matière d'enseignement, le décret communautaire peut se prévaloir de la Constitution pour déroger à ces réglementations fédérales.

Cela signifie par exemple, selon R. Verstegen, que la réglementation des relations collectives, en tant

ficatie, de inhoud alsmede de controle van de opleiding. Er is in het algemeen een samenwerkingsakkoord op dat vlak nodig om deze overeenkomsten alsmede de verschillende bestaande stelsels voor alternerende opleiding op samenhangende en evenwichtige wijze te regelen.

#### 4.2. Eindbespreking (11 maart 1999)

Een lid stelt voor de vraag met betrekking tot het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de federale overheid en de gemeenschappen betreffende de industriële leerovereenkomst en de verschillende bestaande stelsels voor alternerende opleiding te steunen.

#### 4.3. Besluit van de commissie (11 maart 1999)

De commissie stelt voor dat een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen betreffende de industriële leerovereenkomst en de verschillende bestaande stelsels voor alternerende opleiding zodat de verschillende stelsels op samenhangende en evenwichtige wijze zouden kunnen worden geregeld.

### 5. *Administratief en financieel statuut van het onderwijspersoneel*

#### 5.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

De gemeenschappen zijn bevoegd voor het onderwijs, rechtstreeks op basis van de Grondwet. Dit betekent dan ook dat bij de uitlegging van die bevoegd de centrale vraag is of een aangelegenheid al dan niet een interne onderwijsaangelegenheid betreft. Wat de BWHI zegt, is bijkomstig.

Om die reden hebben de gemeenschappen de volle bevoegdheid voor het ganse personeelsbeleid in het onderwijs. Met betrekking tot het administratief en geldelijk statuut van het onderwijzend personeel is alleen de pensioenregeling uitdrukkelijk uitgezonderd.

De bevoegdheid om een autonoom personeelsbeleid inzake onderwijs te voeren, impliceert echter noodzakelijk dat de gemeenschappen met federaal gereserveerde materies geconfronteerd zullen worden: inzake de provincie en gemeentewet, de wet op de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van haar personeel, het collectief en individueel arbeidsrecht, het burgerlijk wetboek. Voorzover het gaat om een onderwijsaangelegenheid kan de gemeenschapsdecreetgever op gezag van de Grondwet afwijken van deze federale regelingen.

Dit betekent bijvoorbeeld volgens R. Verstegen, dat het regelen van de collectieve betrekkingen als

qu'élément du statut du personnel, est constitutionnellement une compétence communautaire.

Et de fait, la chose est admise à l'égard de l'enseignement libre, mais on la révisé vis-à-vis de l'enseignement des communautés. La loi spéciale de réformes institutionnelles (article 87, § 5), confie expressément les règles relatives aux relations collectives dans l'enseignement communautaire à l'autorité fédérale, violant ainsi l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution(1).

*5.2. Point de vue du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition de compétences*

La compétence fédérale sur les pensions et la sécurité sociale, lue en combinaison avec l'article 6, § 1, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, (l'autorité fédérale est compétente pour la politique de revenus) hypothèque sérieusement les possibilités de la Communauté flamande d'établir une propre politique vis-à-vis des membres du personnel des établissements d'enseignement (par exemple en ce qui concerne la préretraite).

L'article 127, § 1, 2<sup>o</sup>, de la Constitution devrait être revu dans le sens où les garanties minimales doivent être établies au niveau fédéral et où les communautés peuvent intervenir accessoirement: concrètement, le ministère de la Communauté flamande vise l'institution par les communautés d'une caisse de retraite où sont reprises les augmentations de salaires qui ne sont pas prévues dans le système de retraite fédéral.

*5.3. Observations additionnelles du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

En ce qui concerne les matières réservées au pouvoir fédéral, la Communauté flamande demande si les communautés ne devraient pas pouvoir déroger aux règles fédérales en se référant directement à la Constitution. La Communauté flamande propose d'examiner dans quelle mesure une exception constitutionnelle mieux explicitée permettrait aux communautés de disposer d'une marge politique plus grande.

Le statut syndical constitue, en effet, avec les statuts administratif et pécuniaire, le troisième maillon de la politique du personnel. La manière dont on négocie et dont on se concerté sur le statut des agents doit relever intégralement de la compétence des communautés et des régions.

(1) Verstege, R., «De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs», RW, 1994-1995, pp. 1151-1155.

onderdeel van het personeelsstatuut constitutioneel een gemeenschapsbevoegdheid is.

Dit wordt ook zo erkend ter attentie van het vrij onderwijs, maar het wordt genegeerd met betrekking tot het onderwijs van de gemeenschappen. De BWHI (artikel 87, § 5) vertrouwt uitdrukkelijk de regeling van de collectieve betrekkingen in het gemeenschaps-onderwijs toe aan de federale overheid en schendt aldus artikel 127, § 1, van de Grondwet(1).

*5.2. Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De federale bevoegdheid inzake pensioenen en sociale zekerheid, samengelezen met artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 3<sup>o</sup>, (de federale overheid wordt bevoegd verklaard voor het inkomensbeleid) legt een ernstige hypotheek op de mogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap om een eigen beleid te voeren ten aanzien van de personeelsleden van de onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld inzake vervroegd pensioen).

Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelt dan ook voor dat artikel 127, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet in die zin zou moeten herschreven worden dat minimale garanties federaal moeten worden vastgelegd, maar dat de gemeenschappen aanvullend kunnen optreden: concreet wordt er daarbij bijvoorbeeld gedacht aan het inrichten door de gemeenschappen van een pensioenkas waar de niet in het federaal pensioenstelsel verdisconteerde weddeverhogingen worden ondergebracht.

*5.3. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

Inzake de federaal gereserveerde materies vraagt de Vlaamse Gemeenschap of de gemeenschappen niet rechtstreeks op gezag van de Grondwet de mogelijkheid moeten hebben af te wijken van de federale regelingen. De Vlaamse Gemeenschap stelt voor te overleggen in welke mate een verder geëxpliciteerde grondwettelijke uitzondering meer beleidsruimte zou kunnen bieden aan de gemeenschappen.

Het syndicaal statuut vormt immers samen met het administratief en het geldelijk statuut de derde schakel in het personeelsbeleid. De wijze waarop en waarover onderhandeld en overlegd wordt inzake de rechtspositie van de ambtenaar dient integraal deel uit te maken van de bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten.

(1) Verstege, R., «De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs», RW, 1994-1995, blz. 1151-1155.

*5.4. Note de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

Les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent, en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, de la seule compétence de l'État fédéral (art. 87, § 5, de la LSRI).

Les procédures convenant pour la fonction publique administrative ne sont pas adaptées à l'enseignement.

Il conviendrait de stipuler qu'à l'égard des membres du personnel visés à l'article 24, § 4, de la Constitution, et qui relèvent des pouvoirs publics, les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent de la seule compétence des communautés, à l'instar de toutes les autres dispositions statutaires, sauf s'il s'agit de négocier des dispositions relatives aux matières restées de la compétence de l'État fédéral (pensions, sécurité sociale).

Le Comité A ne devrait plus être saisi à l'égard de dispositions émanant de l'une ou l'autre communauté, dans le champ de leurs compétences.

*5.5. Observations additionnelles du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La Communauté flamande propose d'adapter l'article 87, § 5, de la LSRI en prévoyant que «Les communautés et les régions fixent les règles applicables aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales».

Le statut syndical constitue, en effet, avec les statuts administratif et pécuniaire, le troisième maillon de la politique du personnel. La manière dont on négocie et dont on se concerte sur le statut des agents doit relever intégralement de la compétence des communautés et des régions.

*5.6. Discussion finale (11 mars 1999)*

*5.6.1. Observations de M. Depré*

M. Depré souligne que le problème résulte d'une contradiction entre le texte de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la

*5.4. Nota van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)*

Artikel 87, § 5, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bepaalt dat de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de overheid en de vakbondsorganisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, alsmede met de leden van deze vakbondsorganisaties, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoren, wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs.

De procedures die geschikt waren voor de overheidsdiensten zijn niet aangepast voor het onderwijs.

Het zou dan ook raadzaam zijn te bepalen dat ten aanzien van de personeelsleden bedoeld in artikel 24, § 4, van de Grondwet, de regels betreffende de betrekkingen tussen de overheid en de vakbondsorganisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, alsmede met de leden van deze vakbondsorganisaties, zoals alle andere statutaire bepalingen, uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, behalve wanneer onderhandeld moet worden over regels die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale Staat bevoegd blijft (pensioenen, sociale zekerheid).

Het Comité A zou zich in dit verband niet meer moeten uitspreken over de regelgeving die de ene of de andere gemeenschap uitvaardigt binnen de grenzen van haar bevoegdheden.

*5.5. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

Wel kan hier herinnerd worden aan het eerder geformuleerde voorstel om artikel 87, § 5, van de BWHI in die zin aan te passen dat «de gemeenschappen en de gewesten de regels vaststellen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties».

Het syndicaal statuut vormt immers samen met het administratief en het geldelijk statuut de derde schakel in het personeelsbeleid. De wijze waarop en waarover onderhandeld en overlegd wordt inzake de rechtspositie van de ambtenaar dient integraal deel uit te maken van de bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten.

*5.6. Eindbespreking (11 maart 1999)*

*5.6.1. Opmerkingen van de heer Depré*

De heer Depré wijst erop dat de probleemstelling een gevolg is van een tegenspraak tussen de tekst van

Constitution et celui de l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La troisième exception à la compétence des régions en matière d'enseignement est le régime des pensions, ce qui suppose *a contrario* que les communautés sont compétentes pour régler le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant, les pensions exceptées. La difficulté de cette répartition des compétences vient de ce que l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit que «les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, de la compétence de l'autorité fédérale». En d'autres termes, les relations collectives relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Il résulte de la coexistence des deux textes que les relations collectives, en tant que subdivision du statut du personnel, sont constitutionnellement une compétence communautaire. Cet état de fait est reconnu comme tel pour ce qui est de l'enseignement libre mais pas pour ce qui est de l'enseignement officiel. Cette contradiction est réelle. Une solution possible serait d'ajouter à l'article 127 de la Constitution que les communautés ne sont pas compétentes en matière de relations collectives. Une autre solution serait de prévoir expressément à l'article 87, § 5, de la loi spéciale que l'enseignement est exclu.

En ce qui concerne la compétence fédérale en matière de pensions, la Communauté flamande propose de limiter la compétence de l'autorité fédérale en matière de pensions du personnel enseignant. M. Depré se demande à cet égard pourquoi cette proposition ne porte que sur le personnel enseignant et à l'exclusion des autres fonctionnaires.

#### 5.6.2. Discussion

##### — pensions

Un membre souligne à cet égard que la Communauté flamande propose de fixer des garanties minimales au niveau fédéral en ce qui concerne les pensions, et d'autoriser les communautés à prendre des mesures supplétives. Le membre plaide pour que l'on donne expressément aux communautés la possibilité d'intervenir accessoirement en matière de pensions dans le secteur de l'enseignement.

Un autre membre rejette formellement cette proposition qui ouvre le débat sur la scission de la sécurité sociale et sur la remise en question de la solidarité.

Un autre membre établit une comparaison avec le secteur privé. De nos jours, une société peut aussi octroyer des pensions complémentaires à son person-

artikel 127, § 1, van de Grondwet en de tekst van artikel 87, § 5, van de BWHI. De derde uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs is de pensioenregeling. Dit veronderstelt *a contrario* dat de gemeenschappen bevoegd zijn om het administratief en geldelijk statuut van het onderwijzend personeel te regelen, de pensioenen uitgezonderd. De moeilijkheid met deze bevoegdheidsverdeling is dat artikel 87, § 5, van de BWHI bepaalt dat «de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de overheid en de vakbondsorganisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, alsmede met de leden van deze vakbondsorganisaties, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoren wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs». De collectieve betrekkingen behoren met andere woorden tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Gevolg van het naast elkaar bestaan van beide teksten is dat de collectieve betrekkingen als onderdeel van het personeelsstatuut constitutioneel een gemeenschapsbevoegdheid zijn. Dit wordt als zodanig erkend voor het vrij onderwijs doch niet voor het officieel onderwijs. Deze tegenstelling is reëel. Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan om in artikel 127 van de Grondwet op te nemen dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor de collectieve betrekkingen. Een andere oplossing is om in artikel 87, § 5, van de bijzondere wet «onderwijs» uitdrukkelijk uit te sluiten.

Wat de federale bevoegdheid voor de pensioenen betreft, stelt de Vlaamse Gemeenschap voor de bevoegdheid van de federale overheid te beperken inzake de pensioenen van het onderwijzend personeel. De heer Depré vraagt zich bij dit voorstel waarom dit enkel zou worden voorgesteld voor het onderwijzend personeel en niet voor andere ambtenaren.

#### 5.6.2. Bespreking

##### — pensioenen

Een lid wijst er terzake op dat de Vlaamse Gemeenschap voorstelt om op federaal niveau minimale pensioengaranties vast te leggen en toe te laten dat de gemeenschappen aanvullend zouden optreden. Het lid pleit ervoor aan de gemeenschappen expliciet de mogelijkheid te geven om aanvullend op te treden wat de pensioenen in de onderwijssector betreft.

Een volgend lid wijst dit voorstel uitdrukkelijk af. Dit voorstel opent het debat over de splitsing van de sociale zekerheid en het op de helling zetten van de solidariteit.

Een ander lid maakt de vergelijking met de privé-sector: een bedrijf kan vandaag de dag toch ook aanvullende pensioenen toekennen aan zijn personeel.

nel, alors que le pouvoir organisateur de l'enseignement ne le peut pas.

Un autre membre estime que le point de vue du préopinant que son groupe politique ne partage absolument pas participe d'une vision dans laquelle l'enseignement serait privatisé.

— relations collectives

Un membre estime que, dans les faits, toute la question du personnel enseignant est réglée au niveau des communautés.

Un autre membre s'insurge contre ce point de vue et se dit aussi opposé à une défédéralisation du statut syndical du personnel enseignant. Le groupe politique dont il fait partie est favorable à l'unité du statut syndical dans la société sociale. Il s'agit d'un pilier essentiel du système belge. Son groupe politique ne voit aucune objection non plus à une adaptation du statut fédéral dans un sens ou dans l'autre en vue de rendre la concertation plus efficace.

L'intervenant précédent souligne cependant que les relations collectives du personnel enseignant relèvent déjà de la compétence des communautés pour ce qui est de l'enseignement libre.

M. Depré précise que l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne concerne que les agents qui ressortissent à la compétence des institutions de droit public. Par conséquent, seul le personnel enseignant de l'enseignement officiel est visé. Pour ce qui est de l'enseignement libre, c'est le principe défini à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution qui est applicable, si bien que les communautés ont compétence en la matière.

Un autre membre souligne que la question soulevée plus haut concernant les relations collectives ne se pose plus qu'en ce qui concerne la Communauté française. En vertu de l'article 8 de la loi du 15 décembre 1998 modifiant la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités et la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public et aux chômeurs mis au travail dans ce secteur(1), l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne pose à l'heure actuelle plus aucun problème pour la Communauté flamande.

Un autre membre précise qu'en d'autres termes la compétence fédérale ne vaut qu'en ce qui concerne les relations collectives de l'enseignement officiel de la Communauté française.

M. Depré souligne qu'il est malheureux, du point de vue juridique, qu'il y ait une contradiction entre

De inrichtende macht van het onderwijs kan dit echter niet.

Een volgend lid is van oordeel dat de stelling van de vorige spreker een privatiserende visie is op het onderwijs die zijn fractie zeker niet deelt.

— collectieve betrekkingen

Een lid is van oordeel dat in de feiten heel de personeelsproblematiek van het onderwijs eigenlijk op het niveau van de gemeenschappen wordt geregeld.

Een volgend lid verzet zich echter tegen deze stelling en verzet zich ook tegen een defederalisering van het syndicaal statuut van het onderwijspersoneel. Zijn fractie is voorstander van de eenheid van syndicaal statuut voor de sociale maatschappij. Dit is één van de essentiële steunpilaren van het Belgische systeem. Anderzijds, in de mate dat het gaat om dit federaal statuut in de ene of de andere zin aan te passen om een efficiënter overleg mogelijk te maken, heeft zijn fractie geen enkel bezwaar.

De vorige spreker wijst er evenwel op dat de collectieve betrekkingen voor het onderwijspersoneel in het vrij onderwijs reeds tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren.

De heer Depré verduidelijkt dat artikel 87, § 5, van de BWHI enkel betrekking heeft op de ambtenaren die onder de bevoegdheid ressorteren van publiekrechtelijke instellingen. Bijgevolg betreft het enkel het onderwijspersoneel van het officieel onderwijs. Voor het vrij onderwijs is het principe van toepassing van artikel 127, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet, vandaar dat in dit verband de gemeenschappen bevoegd zijn.

Een ander lid wijst erop dat de bovenvermelde problematiek met betrekking tot de collectieve betrekkingen zich enkel nog voordoet voor de Franse Gemeenschap. Krachtens artikel 8 van de wet van 15 december 1998 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen(1), doet artikel 87, § 5, van de BWHI voor de Vlaamse Gemeenschap op dit moment geen probleem meer rijzen.

Een ander lid preciseert dat de federale bevoegdheid met andere woorden beperkt wordt tot de collectieve betrekkingen voor het officieel onderwijs in de Franse Gemeenschap.

De heer Depré wijst erop dat het vanuit juridisch-technisch oogpunt toch ongelukkig is wanneer er te

(1) *Moniteur belge* du 29 janvier 1999.

(1) *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 1999.

une disposition constitutionnelle et une disposition de loi spéciale.

### 5.7. Conclusion de la commission

La commission n'arrive pas à s'accorder pour pouvoir formuler une recommandation sur ce point. Pour ce qui est de la question des pensions, certains membres estiment qu'il est indiqué de revoir l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution de manière que l'on ne fixe plus, au niveau fédéral, que des garanties minimales en matière de pensions et que les communautés puissent prendre des mesures supplétives. D'autres membres sont opposés à une révision de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution.

Pour ce qui est de la question des relations collectives, certains membres estiment qu'il y a lieu de mettre l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles en concordance avec l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, de manière que les communautés soient entièrement compétentes en matière de relations collectives pour l'ensemble du personnel enseignant. D'autres membres s'opposent à toute modification de l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

## 6. Sécurité au travail et surveillance médicale des travailleurs

### 6.1. Note de la Communauté française (note du 10 juin 1998)

Les dispositions fédérales en matière de sécurité sur les lieux de travail ne sont pas soumises préalablement aux entités fédérées. En outre, les projets en la matière sont soumis à l'examen du Conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (devenu le «Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail») au sein duquel ne sont pas représentés les «employeurs» des services publics.

Proposition: modification de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités afin de préciser que tout projet fédéral ayant trait à la protection du travail au sens large et ayant des répercussions sur les entités fédérées, doit également être négocié ou concerté en Comité A.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 27 mars 1998 modifiant et abrogeant diverses dispositions du règlement général pour la protection du travail étend l'application de la surveillance médicale des travailleurs aux élèves et étudiants qui poursuivent des études pour lesquelles le programme de formation prévoit une forme de travail effectué dans l'établissement d'enseignement.

genspraak is tussen een grondwettelijke bepaling en een bepaling in de bijzondere wet.

### 5.7. Besluit van de commissie

De commissie bereikt geen akkoord om over dit punt een aanbeveling te formuleren. Wat het probleem met betrekking tot de pensioenen betreft, zijn sommige leden van oordeel dat het aangewezen is artikel 127, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet te herzien zodat enkel nog de minimale pensioengaranties federaal worden vastgelegd en de gemeenschappen aanvullend kunnen optreden. Andere leden verzetten zich tegen een herziening van artikel 127, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet.

Wat het probleem met betrekking tot de collectieve betrekkingen betreft, zijn sommige leden van oordeel dat artikel 87, § 5, van de BWHI in overeenstemming moet gebracht worden met artikel 127, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet zodat de gemeenschappen de volledige bevoegdheid zouden verwerven inzake collectieve betrekkingen voor het gehele onderwijspersoneel. Andere leden verzetten zich tegen elke wijziging van artikel 87, § 5, van de BWHI.

## 6. Veiligheid op het werken medisch toezicht over de werknemers

### 6.1. Nota van de Franse Gemeenschap (nota van 10 juni 1998)

De federale regelgeving inzake veiligheid op het werk wordt niet voorafgaandelijk aan de deelgebieden voorgelegd. De voorstellen op dat gebied worden bovendien ter bespreking voorgelegd aan de Hoge Raad voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen (die onlangs omgevormd is tot de Hoge Raad voor preventie en bescherming op het werk) waarin de «werkgevers» van de overheidsdiensten niet vertegenwoordigd zijn.

Het probleem vereist een wijziging van de voornoemde wet van 19 december 1974 (betreffende het vakbondsstatuut), in die zin dat bepaald moet worden dat over elk federaal ontwerp dat betrekking heeft op de arbeidsbescherming in de ruime zin van het woord en dat een weerslag heeft op de deelgebieden, ook onderhandeld of overlegd moet worden in het Comité A.

Tenslotte verruimt het koninklijk besluit van 27 maart 1998 tot wijziging en opheffing van diverse bepalingen van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming het medisch toezicht over de werknemers tot de leerlingen en studenten die een studie volgen waarvoor het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die verricht wordt in de onderwijsinstelling.



La Communauté française estime qu'elle est seule compétente pour définir les mesures de sécurité et d'hygiène applicables aux élèves, conformément à la loi du 21 mars 1964 sur l'inspection médicale scolaire.

### 6.2. Discussion finale (11 mars 1999)

Plusieurs membres se rallient au point de vue de la Communauté française au sujet de la compétence des communautés en ce qui concerne la définition des mesures de sécurité et d'hygiène applicables aux élèves.

La proposition visant à modifier la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités afin de préciser que tout projet fédéral ayant trait à la protection du travail et ayant des répercussions sur les entités fédérées doit également être négocié ou concerté en Comité A, est expressément rejetée par un membre. Le processus d'élaboration de la réglementation s'en trouverait considérablement ralenti.

Un autre membre rappelle que le problème de la protection du travail est abordé aussi à un autre endroit du rapport. On peut résumer la situation actuelle comme suit: la protection *extra-muros* est une matière régionale et la protection est une matière fédérale. On peut quand même s'interroger, selon ce membre, sur le maintien de cette distinction et se demander s'il ne vaudrait pas mieux régionaliser toute la protection du travail. Il en est partisan.

Pour ce qui est de la proposition relative à la protection du travail, les points de vue sont partagés au sein de la commission: certains membres sont opposés à la proposition de la Communauté française de faire examiner obligatoirement en Comité A tout projet ayant trait à la protection du travail; d'autres soutiennent cette proposition.

Un troisième groupe est d'avis qu'il serait préférable de régionaliser la compétence en matière de protection du travail en général.

### 6.3. Conclusions de la commission

La commission estime que la fixation des mesures de sécurité et d'hygiène applicables aux élèves conformément à la loi du 21 mars 1964 sur l'inspection médicale scolaire, relève (doit relever) de la compétence exclusive des communautés.

De Franse Gemeenschap is van oordeel dat zij alleen bevoegd is om de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen te bepalen die van toepassing zijn op de leerlingen, overeenkomstig de wet van 21 maart 1964 op het medisch schooltoezicht.

### 6.2. Eindbespreking (11 maart 1999)

Verscheidene leden sluiten zich aan bij het standpunt van de Franse Gemeenschap voor wat de bevoegdheid van de gemeenschappen betreft inzake het bepalen van de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen die van toepassing zijn op de leerlingen.

Het voorstel om de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel te wijzigen zodat elk federaal ontwerp betreffende de arbeidsbescherming dat een weerslag heeft op de deelgebieden, ook onderhandeld of overlegd wordt in het Comité A, wordt door een lid uitdrukkelijk verworpen. Daardoor zou het tot stand komen van regelgeving terzake al te zeer worden vertraagd.

Een ander lid wijst er wél op dat op een andere plaats in het verslag ook het discussiepunt met betrekking tot de arbeidsbescherming aan bod komt. De huidige situatie komt samengevat hierop neer: de bescherming buiten de muren is een gewestelijke aangelegenheid en de bescherming binnen de muren is een federale aangelegenheid. Men kan zich volgens dit lid toch vragen stellen bij de zin van het voortbestaan van dit onderscheid en de vraag is volgens dit lid of men niet beter de hele arbeidsbescherming zou regionaliseren. Het lid is daar voorstander van.

Voor wat betreft het voorstel met betrekking tot de arbeidsbescherming, zijn de standpunten in de commissie verdeeld: sommige leden verzetten zich tegen het voorstel van de Franse Gemeenschap om elk ontwerp betreffende arbeidsbescherming verplicht te bespreken in het Comité A; andere leden steunen het voorstel van de Franse Gemeenschap wel.

Een derde groep is de mening toegedaan dat de bevoegdheid inzake arbeidsbescherming in het algemeen best zou worden geregionaliseerd.

### 6.3. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat de gemeenschappen exclusief bevoegd (moeten) zijn om de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen te bepalen die van toepassing zijn op de leerlingen, overeenkomstig de wet van 21 maart 1964 op het medisch schooltoezicht.

## **7. Gestion des établissements internationaux d'enseignement**

### *7.1. Note additionnelle du ministère de la Communauté flamande (9 juin 1998)*

Une série d'établissements internationaux d'enseignement figurent toujours au budget fédéral (programme 60/4 enseignement, formation, activités éducatives). Il s'agit en l'occurrence de subsides au Collège de l'Europe (Bruges), à la fondation Biermans-Lapôte (Paris), à l'Institut universitaire européen (Florence), à la fondation universitaire, à l'Academia Belgica (Rome) et à la Belgian-American Educational Foundation.

Aucune des compétences fédérales en matière d'enseignement ne justifiant cela, la Constitution elle-même oblige à confier aux communautés les budgets et la responsabilité en matière de gestion. La mise en œuvre pratique, concertée entre les communautés, ne peut évidemment pas entraver le bon fonctionnement de ces établissements.

### *7.2. Discussion finale (11 mars 1999)*

Un membre signale que les établissements eux-mêmes ne sont pas favorables à un transfert aux communautés. Son groupe politique est par conséquent d'avis que tant que ces institutions fonctionnent bien, il n'est pas nécessaire de les faire ressortir aux communautés.

Un autre membre ajoute qu'à l'exception du Collège de l'Europe, ces établissements sont situés à l'étranger, ce qui rend, à son avis, une communautarisation d'autant plus difficile. La gestion de ces établissements s'en trouverait compliquée d'autant.

La commission est partagée sur la question de la communautarisation des établissements internationaux d'enseignement précités. Certains membres estiment que la communautarisation de ces établissements en compliquerait passablement la gestion. D'autres membres estiment qu'eu égard à la compétence qui est la leur en matière d'enseignement en vertu de l'article 127 de la Constitution, à l'exception des quelques points expressément réservés, les communautés doivent aussi être compétentes pour ces établissements d'enseignement internationaux.

## **7. Het beheer van de internationale onderwijsinstellingen**

### *7.1. Aanvullende nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (9 juni 1998)*

Een aantal internationale onderwijsinstellingen worden nog ondergebracht op de federale begroting (programma 60/4 onderwijs, vorming, educatieve activiteiten). Het gaat hierbij om toelagen aan het Europa College (Brugge), de stichting Biermans-Lapôte (Parijs), het Europees Universitair Instituut (Firenze), de Universitaire Stichting, de Academia Belgica (Rome) en de Belgian-American Educational Foundation.

Aangezien geen van de federale bevoegdheden inzake onderwijs hiervoor de basis kan bieden, noopt de Grondwet zelf ertoe de budgetten en de beheersverantwoordelijkheid toe te vertrouwen aan de gemeenschappen. De praktische uitwerking, in overleg tussen de gemeenschappen, moet uiteraard de nodige garanties inhouden opdat de werking van deze instellingen niet wordt bemoeilijkt.

### *7.2. Eindbespreking (11 maart 1999)*

Een lid wijst erop dat de instellingen zelf geen voorstander zijn van een overheveling naar de gemeenschappen. Zijn fractie is dan ook van oordeel dat, zolang deze instellingen goed functioneren, het niet nodig is hen naar de gemeenschappen over te dragen.

Een ander lid vult hierbij nog aan dat, behalve het Europa College, deze instellingen zich in het buitenland bevinden. Dit maakt volgens hem een communautarisering nog moeilijker. Het beheer van de instellingen zou hierdoor zeker worden bemoeilijkt.

De commissie is verdeeld over de communautarisering van bovenvermelde internationale onderwijsinstellingen. Sommige leden zijn van oordeel dat de communautarisering van deze instellingen het beheer ervan sterk zou bemoeilijken. Andere leden zijn van oordeel dat, de gemeenschappen, aangezien zij overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet bevoegd zijn voor het onderwijs, enkele grondwettelijk verankerde punten buiten beschouwing gelaten, ook bevoegd moeten zijn voor deze internationale onderwijsinstellingen.

### SECTION 3. MATIÈRES PERSONNALISABLES

#### 3.1. De manière générale

3.1.1. *Remarques générales préliminaires relatives à la répartition des compétences.*

3.1.1.1. *Note de M. Pas (15 janvier 1998)*

Les matières personnalisables sont précisées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elles comportent deux catégories principales: la politique de santé et l'aide aux personnes. L'application de cette répartition des compétences est déjà beaucoup plus problématique que celle qui prévaut dans les matières culturelles ou l'enseignement et ce, en raison des nombreuses exceptions prévues dans chaque domaine. Les contestations et les ambiguïtés liées à l'exercice des compétences en matière d'aide aux personnes sont donc monnaie courante.

Selon toute vraisemblance, on peut inférer des travaux préparatoires des articles de la Constitution que la «sécurité sociale» n'entre pas dans la notion constitutionnelle de «matières personnalisables» et que la législation de la sécurité sociale est donc en tout cas exclue des compétences des communautés. Non sans inconséquence avec ce qui vient d'être dit, divers aspects de la sécurité sociale sont mentionnés dans la loi spéciale comme faisant explicitement exception aux compétences communautaires, par exemple, l'assurance maladie et invalidité. Cette ambiguïté n'est pas sans importance. Dans le domaine de la politique familiale, par exemple, les communautés sont pleinement compétentes, sans la moindre exception en faveur du pouvoir fédéral. Les allocations familiales constituent une forme d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants et devraient être, si l'on se fonde sur la loi spéciale, une matière personnalisable, et donc relever de la compétence des communautés. Il faut, par conséquent, considérer que les allocations familiales, volet de la sécurité sociale, ne sont pas comprises dans la notion constitutionnelle de «matières personnalisables». Mais de cela, on ne trouve aucune indication explicite. L'ambiguïté est cependant levée en partie si on considère que l'exception prévue à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 4, 12<sup>o</sup>, concernant les compétences régionales en matière de politique économique, vaut reconnaissance générale de la compétence exclusive du pouvoir fédéral en matière de sécurité sociale. Elle ne doit donc pas être regardée uniquement comme une limitation de la compétence en matière d'économie, mais plutôt comme limitant toutes les compétences attribuées aux communautés comme aux régions. Dans ce cas, il conviendrait que le législateur spécial clarifie la question en formulant cette exception comme telle. Ph. Coenraets indiquait lui aussi dans son commen-

### AFDELING 3. PERSOONSGEBONDENAANGELEGENHEDEN

#### 3.1. Algemeen

3.1.1. *Algemene inleidende opmerkingen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling.*

3.1.1.1. *Nota van de heer Pas (15 januari 1998)*

De persoonsgebonden aangelegenheden zijn nader bepaald in artikel 5, § 1, BWHI. Ze omvatten twee hoofdcategoriën: het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen. De toepassing van deze bevoegdheidsverdeling ligt al een heel stuk moeilijker dan die inzake culturele aangelegenheden of onderwijs, gelet op de talrijke uitzonderingen die bij elk beleidsdomein voorzien zijn. Betwistingen en onduidelijkheid over de bevoegdheden inzake welzijnsbeleid komen daarom vrij vaak voor.

Uit de voorbereiding bij de totstandkoming van de grondwetsartikelen kan men (naar alle waarschijnlijkheid) opmaken dat de «sociale zekerheid» niet behoort tot het grondwettelijk begrip van de persoonsgebonden materies en dat de sociale zekerheidswetgeving dus sowieso uitgesloten is van de bevoegdheid van de gemeenschappen. Niet geheel consequent daarmee worden een aantal aspecten van de sociale zekerheid in de bijzondere wet hernomen als uitdrukkelijke uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheden. Bijvoorbeeld, de ziekte en invaliditeitsverzekering. Deze onduidelijkheid is niet zonder belang. Immers, bijvoorbeeld, inzake gezinsbeleid wordt aan de gemeenschappen een volledige bevoegdheid toegewezen, zonder enige uitzondering ten voordele van de federale overheid. Gezinsbijlagen vormen een vorm van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen, en zouden als dusdanig, op basis van de bijzondere wet, een persoonsgebonden aangelegenheid, en dus een gemeenschapsbevoegdheid vormen. Men dient hier derhalve aan te nemen dat gezinsbijlagen, als aspect van de sociale zekerheid, niet in het grondwettelijk begrip «persoonsgebonden aangelegenheden» begrepen zit. Maar hiervoor is dus geen uitdrukkelijke aanknopng te vinden. De onduidelijkheid wordt wel enigszins opgelost wanneer men er van uitgaat dat de uitzondering voorzien in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 12<sup>o</sup>, ten aanzien van de gewestbevoegdheden inzake economisch beleid, geldt als de erkenning in het algemeen van de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid voor de sociale zekerheid. En dus niet alleen als een beperking op de bevoegdheid inzake economie, maar wel als een beperking van alle toegewezen bevoegdheden van zowel gemeenschappen als gewesten. In dat geval zou het aangewezen zijn dat de bijzondere wetgever hierover duidelijkheid verschaft door die uitzondering

taire sur les compétences régionales que la sécurité sociale ne peut être limitée au cadre de l'union économique et monétaire. Lui aussi se demandait s'il ne faudrait pas lui accorder une place particulière et en faire une exception générale.

*3.1.1.2. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La répartition actuelle des compétences en matière de politique de la santé et de politique familiale n'est guère cohérente, elle engendre des dysfonctionnements et par conséquent, ne satisfait pas à la nécessité d'homogénéisation des compétences.

Dans les constatations provisoires, principes et propositions du 6 mars 1997 de la commission de Réforme de l'État du Parlement flamand, il a été opté pour un transfert intégral aux communautés de la compétence en matière de fixation de normes, de mise en œuvre et de financement de la politique de la santé et de la politique familiale, y compris notamment l'assurance soins de santé et les allocations familiales (régimes de compensation des frais de la sécurité sociale).

Qui plus est, il faut préciser ce que l'on entend exactement par «sécurité sociale». En effet, la doctrine ne définit pas la notion de manière univoque :

«Par sécurité sociale au sens strict, l'on entend généralement l'ensemble des règles prévoyant le versement d'un revenu de remplacement en cas de disparition du revenu issu du travail ou prévoyant le versement d'un revenu de remplacement destiné à couvrir certains frais et charges, tels que l'éducation des enfants et les soins médicaux (...). En ce sens, la sécurité sociale des travailleurs et, partiellement également, celle des indépendants, comprend les règles relatives aux risques et charges concernant les soins médicaux, l'invalidité, les pensions, les allocations familiales, les maladies professionnelles, les accidents du travail, le chômage et les vacances annuelles.

Mais dans un sens plus large, la sécurité sociale comprend non seulement la sécurité sociale *stricto sensu*, mais également l'aide sociale. C'est cette notion large que la commission pour la codification et l'harmonisation de la sécurité sociale a notamment utilisée dans son rapport final. Au demeurant, la distinction entre la sécurité sociale et l'aide sociale est discutable, ou, à tout le moins plus floue qu'il ne paraît à première vue. La notion de sécurité sociale au sens large, qui inclut l'aide sociale, a été également utilisée dans des études importantes consacrées récemment à la défédéralisation de la sécurité sociale.

ook als zodanig te formuleren. Ook Ph. Coenraets gaf in zijn toelichting bij de gewestbevoegdheden aan dat de sociale zekerheid niet beperkt mag worden tot het kader van de economische en monetaire unie. Ook hij vroeg zich af of er niet een bijzondere plaats aan toegekend moet worden, als algemene uitzondering.

*3.1.1.2. Aanvullende bedenkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

De actuele bevoegdheidsverdeling op het vlak van gezondheidsbeleid en gezinsbeleid is weinig coherent en zelfs dysfunctioneel en beantwoordt bijgevolg niet aan de noodzaak om te komen tot meer homogene bevoegdheden.

In de voorlopige vaststellingen, uitgangspunten en voorstellen van de commissie Staatshervorming van het Vlaams Parlement op 6 maart 1997, werd geopteerd voor de integrale overheveling van de normerings-, uitvoerings- en financieringsbevoegdheid betreffende het volledige gezondheids- en gezinsbeleid naar de gemeenschappen, dus onder meer met inbegrip van de gezondheidszorgverzekering en de gezinsbijslagen (kostencompenserende regelingen).

Verder is er verduidelijking nodig over wat precies wordt verstaan onder «sociale zekerheid». In de rechtsleer wordt dit begrip immers niet op eenduidige wijze benaderd :

«Onder de sociale zekerheid in de enge zin verstaat men meestal het geheel van regelen die in een vervangingsinkomen voorzien bij het wegvallen van het arbeidsinkomen of die de uitkering bepalen van een aanvullend inkomen ter dekking van bepaalde kosten en lasten, zoals de kost kinderen groot te brengen en de kost van geneeskundige verzorging (...). In deze betekenis omvat de sociale zekerheid voor werknemers en deels ook voor zelfstandigen de regeling van de risico's en lasten met betrekking tot de geneeskundige verzorging, invaliditeit, pensioenen, gezinsbijslag, beroepsziekten, arbeidsongevallen, werkloosheid, en jaarlijkse vakantie.

Maar in meer ruime zin omvat de sociale zekerheid niet alleen de sociale zekerheid in de meest restrictieve opvatting, maar ook de sociale bijstand. Zulk een ruim begrip werd bijvoorbeeld gehanteerd in het eindverslag van de Commissie voor het codificeren en harmoniseren van de sociale zekerheid. Het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand is trouwens bediscussieerbaar, minstens minder duidelijk dan het op het eerste gezicht lijkt. Het ruime begrip sociale zekerheid, met inbegrip van de sociale bijstand, wordt ook gehanteerd in recente belangrijke studies over de defederalisering van de sociale zekerheid.

On trouvera une description précise et détaillée du système belge de sécurité sociale dans un rapport récent du Conseil national du travail. Selon ce rapport, la sécurité sociale, au sens large, comprend les régimes en faveur des travailleurs salariés en matière de soins de santé, d'invalidité, de pension, d'allocations familiales, de maladies professionnelles, d'accidents du travail, de chômage et de prépensions.

La sécurité sociale des indépendants ne couvre que les soins de santé gros risques, l'incapacité de travail, les allocations familiales et les pensions.

Par ailleurs, la sécurité sociale comprend, selon ce rapport, un régime particulier pour les mineurs et les marins de la marine marchande, la sécurité sociale d'outre-mer, les régimes facultatifs dans certaines branches pour les assurés libres. Selon le CNT, la sécurité sociale comprend encore les régimes statutaires applicables aux agents de l'État fédéral, des communautés et des régions, les soins de santé formant une branche commune avec les travailleurs salariés, ainsi que le régime applicable aux agents des services publics provinciaux et locaux.

Le CNT souligne, en outre, que la sécurité sociale complémentaire organisée par les fonds pour la sécurité d'existence et par les entreprises, sous forme d'assurances de groupe et de fonds de pension principalement, fait également partie de la sécurité sociale belge au sens large. Enfin, selon le CNT, les dispositions en matière d'aide sociale, comme le revenu garanti aux personnes âgées, les allocations aux handicapés, les prestations familiales garanties et le minimum de moyens d'existence relèvent de la sécurité sociale matérielle.

Dans sa signification la plus large, la sécurité sociale inclut également la politique sociale, par exemple les soins de santé des pouvoirs publics et la politique du logement.

Cette définition large de la sécurité sociale cadre plutôt mal avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui classe parmi les compétences des communautés et des régions des pans importants de la politique sociale, tels que la politique de la santé, la politique familiale, l'aide sociale et le logement. (Rauws W., « *Sociale-zekerheidsbevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten: defederaliseren of federaliseren?* », dans: Van Steenberge J. en Van Regenmortel A., « *Actuele problemen van het sociale-zekerheidsrecht* », Bruges, 1995, pp. 263-264).

La politique hospitalière est source de dispersion, mais elle empêche également la Communauté flamande de mener sa propre politique, d'autant plus que la concertation avec le fédéral, dans le domaine des compétences mixtes, est semée d'embûches.

Een nauwkeurige en ruime omschrijving van het Belgische sociale-zekerheidsstelsel vindt men in een recent rapport van de Nationale Arbeidsraad. Volgens dit rapport omvat de sociale zekerheid in ruime zin de regeling ten gunste van werknemers met betrekking tot geneeskundige verzorging, invaliditeit, pensioenen, gezinsbijslag, beroepsziekten, arbeidsongevallen, werkloosheid en brugpensioenen.

De sociale zekerheid voor zelfstandigen is beperkt tot de geneeskundige verzorging grote risico's, de arbeidsongeschiktheid, kinderbijslag en pensioenen.

Daarnaast omvat de sociale zekerheid volgens dit rapport een bijzondere regeling voor mijnwerkers en zeelieden van de koopvaardij, de overzeese sociale zekerheid, de vrijwillige regelingen in sommige takken voor de vrij verzekerden. Volgens de NAR omvat de sociale zekerheid verder de statutaire regelingen voor de ambtenaren van de federale Staat, gemeenschappen en gewesten, met de geneeskundige verzorging als gemeenschappelijke tak met de werknemers, en de regeling voor de personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

Verder wijst de NAR erop dat de aanvullende sociale zekerheid georganiseerd door de fondsen voor bestaanszekerheid en door de bedrijven, vooral onder de vorm van groepsverzekeringen en pensioenfondsen eveneens tot de Belgische sociale zekerheid in de ruime zin behoort. Tenslotte vallen volgens de NAR ook de sociale bijstandregelingen, en met name het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de bijslag voor gehandicapten, de gewaarborgde gezinsbijslag en het recht op minimale bestaansmiddelen onder de materiële sociale zekerheid.

In de meest ruime betekenis slokt de sociale zekerheid ook het sociale beleid op, bijvoorbeeld de gezondheidszorg van de overheid en het huisvestingsbeleid.

Deze ruime omschrijving van de sociale zekerheid is minder bruikbaar met betrekking tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die belangrijke delen van het sociale beleid, onder meer het gezondheidsbeleid, het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijn en de huisvesting heeft omschreven als een bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten» (Rauws W., *Sociale-zekerheidsbevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten: defederaliseren of federaliseren?*, in: Van Steenberge J. en Van Regenmortel A., *Actuele problemen van het sociale-zekerheidsrecht*, Brugge, 1995, blz. 263-264).»

Het ziekenhuisbeleid leidt niet enkel tot versnippering, maar belet de Vlaamse Gemeenschap het voeren van een eigen beleid, des te meer omdat het overleg met het federaal niveau op het vlak van de gemengde bevoegdheden zeer moeizaam verloopt.

3.1.2. *Remarques spécifiques par rapport aux «contrats de sécurité et de prévention», conclus par l'autorité fédérale.*

3.1.2.1. *Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences — et note complémentaire du 9 juin 1998*

Le pouvoir fédéral — par le refinancement de «contrats de sécurité et de prévention» qu'il conclut avec les grandes communes — empiète régulièrement sur le terrain des communautés en matière de bien-être, de santé et d'intégration. Ces contrats voient le jour sans participation ni concertation des communautés. Selon la Communauté flamande, de telles initiatives font obstacle à une politique communautaire cohérente et à l'élaboration de dispositions propres en matière de bien-être, d'intégration et de santé. Il est renvoyé à cet égard à la politique flamande à l'égard des groupes défavorisés, aux initiatives prises par les autorités flamandes en vue d'améliorer le cadre de vie dans les communes (Fonds d'impulsion sociale).

En outre, ces contrats empêchent également la Région flamande de mener une politique cohérente à l'égard du personnel des administrations locales, d'une part, par le biais de la tutelle administrative sur les questions de personnel (cadres, statut administratif et pécuniaire), d'autre part, par le biais des négociations au comité C1 censées déboucher sur un accord sectoriel pour l'ensemble du personnel des administrations locales. En effet, ces contrats de sécurité et de prévention contiennent en général un volet «personnel» propre et assorti de subventions.

En vue d'exclure à l'avenir pareille intervention fédérale, il est proposé de reformuler l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I et II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, comme suit:

«Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis(1), de la Constitution sont:

I. En ce qui concerne la politique de santé:

1<sup>o</sup> ...;

2<sup>o</sup> la politique en matière d'éducation et de prévention sanitaires;

II. En matière d'aides aux personnes:

3<sup>o</sup> la politique d'intégration sociale ....»

3.1.2.2. *Note du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

Dans le cadre du plan global pour l'emploi, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une série de mesures relatives au soutien de la politique de sécu-

3.1.2. *Specifieke opmerkingen met betrekking tot de «veiligheids- en preventiecontracten», afgesloten door de federale overheid.*

3.1.2.1. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling — en aanvullende nota van 9 juni 1998*

De federale overheid betreedt regelmatig het terrein van de gemeenschappen inzake onder meer welzijn, gezondheid en integratie, via de financiering van «veiligheids- en preventiecontracten» die ze afsluit met de grotere gemeenten. Deze contracten komen tot stand zonder inspraak of overleg met de gemeenschappen. Volgens de Vlaamse Gemeenschap belemmeren dergelijke initiatieven een coherent gemeenschapsbeleid en de uitbouw van de eigen voorzieningen in de materies van welzijn-, integratie en gezondheid. Er wordt verwezen naar het Vlaamse beleid inzake bestrijding van kansarmoede, naar initiatieven van de Vlaamse overheid inzake verbetering van de leefomgeving in de gemeenten (Sociaal Impulsfonds).

Ze belemmeren bovendien ook dat het Vlaamse Gewest een coherent beleid kan voeren inzake het personeel van de lokale besturen, enerzijds via het administratief toezicht op de personeelsaangelegenheden (formaties, administratief en geldelijk statuut), anderzijds via de onderhandelingen in Comité C1 om te komen tot een sectoraal akkoord voor al het personeel van de lokale besturen. Immers, die veiligheids- en preventiecontracten bevatten meestal ook een geëigend luik «personeel» met bijhorende subsidiëring.

Om in de toekomst dergelijk federaal optreden uit te sluiten wordt de volgende herformulering van artikel 5, § 1, I en II, van de BWHI voorgesteld:

«De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, §2bis(1), van de Grondwet zijn:

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft:

1<sup>o</sup> ...;

2<sup>o</sup> het beleid inzake gezondheidsopvoeding- en preventie;

II. Wat de bijstand aan personen betreft:

3<sup>o</sup> het beleid inzake de sociale integratie...»

3.1.2.2. *Nota van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998)*

In het kader van het «globaal werkgelegenheidsplan» heeft de federale regering een aantal maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van het veiligheids-

(1) Devenu l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

(1) Nu: artikel 128, § 1, van de Grondwet.

rité. Les autorités locales ont développé des projets en matière de prévention de la délinquance des jeunes, lutte contre le décrochage scolaire, lutte contre la maltraitance et lutte contre la toxicomanie.

L'absence de concertation avec les communautés a provoqué une certaine confusion sur le terrain. Une conférence interministérielle sur le renouveau urbain a promis d'examiner les problèmes de chevauchement de compétences dans le cadre des contrats de sécurité.

Proposition: des accords de coopération obligatoires devraient être conclus, à tout le moins lorsque des dispositions en matière de sécurité interfèrent avec l'aide aux jeunes en difficulté.

### 3.1.3. Discussion finale (18 mars 1999)

#### 3.1.3.1. Observations de Mme Popelier

Selon Mme Popelier, deux questions importantes se posent :

— Qu'entend-on par sécurité sociale ?

— La sécurité sociale relève-t-elle de la notion de « matières personnalisables » ?

La sécurité sociale peut être définie au sens étroit et au sens large. Dans la note de M. Pas, on peut lire que la sécurité sociale ne fait pas partie des matières personnalisables, sauf les exceptions énumérées aux articles 5 et 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La note propose de faire toute la clarté. Il ressort des travaux préparatoires de la révision de la Constitution que la sécurité sociale n'est pas considérée comme une matière personnalisable. Par ailleurs, on ne voyait pas non plus clairement ce qu'il y avait lieu d'entendre par sécurité sociale. En tout cas, cette matière n'était pas considérée comme pouvant être transférée aux communautés. Cette exclusion ressort uniquement des travaux préparatoires. Pour le constituant, ce n'était pas un *a priori*; la matière était (est) donc susceptible d'évoluer. Toutefois, ces travaux préparatoires ne font pas ressortir une définition de la sécurité sociale. Le Conseil d'État renvoie au système existant et, en particulier, aux sources de financement. Le législateur a défini lui-même la sécurité sociale dans la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social. La définition donnée par cette loi est très large.

La mention de l'assurance maladie-invalidité à l'article 5 n'est pas superflue. Dire que la sécurité sociale ne relève pas de la notion légale de « matières personnalisables », c'est considérer qu'il s'agit d'une compétence résiduelle. En vertu de l'article 38 de la Constitution, cette compétence peut être transférée aux communautés par une loi spéciale. Dans ce cas, l'exception mentionnée à l'article 5 devient pertinente. La même remarque vaut pour ce qui est de l'article 6.

beleid. De plaatselijke overheden hebben projecten ontwikkeld met het oog op preventie van jeugddelinquentie, strijd tegen de schoolmoeheid, strijd tegen mishandeling en tegen drugsverslaving.

Het uitblijven van overleg met de gemeenschappen heeft geleid tot een zekere verwarring op het terrein. Een interministeriële conferentie over stadsvernieuwing heeft beloofd de bevoegdheidsverlappingen in het kader van de veiligheidscontracten te onderzoeken.

Voorstel: de betrokken overheden zouden verplicht moeten worden een samenwerkingsakkoord te sluiten wanneer veiligheidsbepalingen en de bepalingen met betrekking tot de hulp aan jongeren in moeilijkheden elkaar overlappen.

### 3.1.3. Eindbespreking (18 maart 1999)

#### 3.1.3.1. Opmerkingen van mevrouw Popelier

Volgens mevrouw Popelier rijzen er twee belangrijke vragen :

— Wat verstaat men onder sociale zekerheid ?

— Valt de sociale zekerheid onder het begrip « persoonsgebonden aangelegenheden » ?

Sociale zekerheid kan in enge en in ruime zin worden omschreven. In de nota van de heer Pas staat te lezen dat de sociale zekerheid niet tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoort, behalve de uitzonderingen opgesomd in artikel 5 en artikel 6 BWHI. In de nota wordt voorgesteld hierin duidelijkheid te scheppen. Uit de voorbereidende werken voor de herziening van de Grondwet blijkt dat de sociale zekerheid niet gezien werd als een persoonsgebonden aangelegenheden. Het was van de andere kant ook niet duidelijk wat onder sociale zekerheid werd verstaan. In ieder geval werd die aangelegenheid niet beschouwd als zijnde vatbaar voor overdracht van de gemeenschappen. Die uitsluiting blijkt enkel uit de voorbereidende werken. Voor de grondwetgever was dat geen *a priori*; de aangelegenheid was (is) dus voor evolutie vatbaar. De definitie van sociale zekerheid blijkt evenwel niet uit die voorbereidende werken. De Raad van State verwijst naar het bestaande systeem, inzonderheid de financieringsbronnen. De wetgever zelf heeft de sociale zekerheid omschreven in de wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van sociaal verzekerde. De definitie in die wet is zeer ruim.

De vermelding van de ziekte- en invaliditeitsverzekering in artikel 5 is niet overbodig. Wanneer men zegt dat sociale zekerheid niet behoort tot het wettelijk begrip « persoonsgebonden aangelegenheid », dan gaat het om een residuaire bevoegdheid. Op grond van artikel 38 van de Grondwet kan die bevoegdheid met een bijzonder wet aan de gemeenschappen worden toegewezen. Als dat gebeurt, dan wordt de uitzondering vermeld in artikel 5 wel relevant. Voor artikel 6 geldt dezelfde opmerking.

En ce qui concerne les contrats de sécurité et de prévention, la note dit que l'autorité fédérale empêche régulièrement sur le terrain des communautés par le biais du financement de ces contrats. Cela se produit également dans d'autres États fédéraux. En Belgique, toutefois, l'autorité fédérale ne peut accorder des subventions que dans les domaines qui relèvent de sa compétence. La Cour d'arbitrage veille au respect du principe de la proportionnalité.

La nouvelle formulation de l'article 5 proposée par la Communauté flamande manque un peu de clarté. Le terme «prévention sanitaire», entre autres, est malheureux.

### 3.1.3.2. Discussion

Un commissaire observe qu'il est sensible aux arguments de la Communauté française, qui indique qu'il faudrait une concertation avec les communautés.

Un membre comprend qu'il puisse y avoir des chevauchements et qu'il soit nécessaire de conclure des accords de coopération. Il suppose que des accords de coopération seront conclus spontanément en cas de chevauchement.

Un sénateur fait observer que la loi spéciale impose l'obligation de conclure des accords de coopération dans une série de matières. Les contrats de sécurité ne figurent toutefois pas sur la liste. Ou bien on stimule la conclusion de ces contrats, ou bien on les inscrit sur la liste des accords à conclure obligatoirement.

Le préopinant demande quelle est la sanction éventuelle en cas de non-conclusion d'un accord de coopération.

Mme Popelier répond que dans ce cas, une loi éventuelle peut être annulée par la Cour d'arbitrage; un acte administratif peut être contesté devant le Conseil d'État.

### 3.1.3.3. Conclusions de la commission

La commission souhaite que des accords de coopération soient conclus lorsque l'on constate des chevauchements. De tels accords peuvent éventuellement être inscrits sur la liste des accords de coopération dont la conclusion est obligatoire.

Wat de veiligheids- en preventiecontracten betreft, stelt de nota dat de federale overheid «regelmatig het terrein van de gemeenschappen betreedt» via de financiering van die contracten. Ook in andere federale staten gebeurt dat. In België evenwel, kan de federale overheid alleen subsidies toekennen wat haar bevoegdheidsdomein betreft. Het Arbitragehof ziet erop toe dat het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd.

De door de Vlaamse Gemeenschap voorgestelde herformulering van artikel 5 is iewat onduidelijk. Onder meer de term «gezondheidspreventie» is ongelukkig.

### 3.1.3.2. Bespreking

Een commissielid merkt op dat hij gevoelig is voor de argumenten van de Franse Gemeenschap, die erop wijst dat er overlegd zou moeten worden met de gemeenschappen.

Een lid begrijpt dat er overlappingsen kunnen zijn en dat het nodig is samenwerkingsakkoorden te sluiten. Hij neemt aan dat, wanneer er overlappingsen zijn, de samenwerkingsakkoorden spontaan tot stand zullen komen.

Een senator merkt op dat de bijzondere wet de verplichting oplegt, in een aantal aangelegenheden, samenwerkingsakkoorden te sluiten. Veiligheidscontracten zijn evenwel niet in de lijst opgenomen. Ofwel stimuleert men het sluiten van die contracten, ofwel worden ze opgenomen in de lijst van de verplicht te sluiten akkoorden.

De vorige spreker vraagt wat de eventuele sanctie is voor het niet-sluiten van een samenwerkingsakkoord.

Mevrouw Popelier antwoordt dat in zo'n geval een eventuele wet kan vernietigd worden door het Arbitragehof; een administratieve handeling kan worden aangevochten voor de Raad van State.

### 3.1.3.3. Besluit van de commissie

De commissie drukt de wens uit dat samenwerkingsakkoorden worden gesloten wanneer overlappingsen worden vastgesteld. Eventueel kunnen dergelijke akkoorden worden opgenomen in de lijst van samenwerkingsakkoorden die verplicht moeten worden afgesloten.



### 3.2. Politique de santé

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

«§ 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

1<sup>o</sup> La politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception :

- a) de la législation organique;
- b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique;
- c) de l'assurance maladie-invalidité;
- d) des règles de base relatives à la programmation;
- e) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd;
- f) des normes nationales d'agrément uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b), c), d) et e) ci-dessus;
- g) de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux.

(...)

#### 3.2.1. La politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins.

##### 3.2.1.1. Note de M. Pas

Les communautés sont compétentes pour la politique de dispensation de soins dans et en dehors des institutions de soins. De nombreuses exceptions sont prévues en la matière (pour les pouvoirs publics fédéraux), lesquelles entraînent une certaine fragmentation de la politique. Cette fragmentation résulte également d'une interprétation étroite du domaine de politique attribué. Le paquet de compétences peut sans doute être rendu plus homogène, mais tout dépend évidemment d'une décision politique et non juridique.

### 3.2. Gezondheidsbeleid

***Artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt :***

«§ 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1<sup>o</sup> Het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

- a) de organieke wetgeving;
- b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving;
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- d) de basisregelen betreffende de programmering;
- e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur;
- f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren;
- g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen.

(...)

#### 3.2.1. Beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen

##### 3.2.1.1. Nota van de heer Pas

De gemeenschappen zijn bevoegd voor het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen. Hierop zijn ruime uitzonderingen voorzien (voor de federale overheid) die voor een zekere versnippering in het beleid zorgen. Een versnippering komt ook voor door een enge interpretatie van het toegewezen beleidsdomein. Het bevoegdheidspakket kan zonder twijfel homogener gemaakt worden, maar dit is vanzelfsprekend een politieke en geen juridische beslissing.

3.2.1.2. *Note du ministère de la Communauté flamande (Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

Dans sa proposition d'harmonisation de la répartition des compétences, le ministère de la Communauté flamande aborde les pierres d'achoppement et les solutions possibles suivantes dans l'actuelle répartition des compétences en ce qui concerne la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins :

1. L'intervention de l'INAMI dans les frais hospitaliers de personnes âgées admises en maison de repos relève de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'ensuit que le financement de ces établissements, tant en ce qui concerne la contribution personnelle des personnes âgées que les interventions de l'INAMI, échappe totalement à la compétence de la Communauté flamande. Les communautés sont pourtant pleinement compétentes en ce qui concerne les conditions de création et l'agrément de ces établissements. Donc, selon la Communauté flamande, le financement est un instrument politique important dont elle est actuellement privée et qu'elle souhaite acquérir. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*)

2. Une éventuelle proposition de solution des problèmes actuels de compétence consisterait à transférer l'ensemble de la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception toutefois de l'assurance maladie-invalidité. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*).

À l'appui de cette proposition, il est dit que si l'on veut unifier la politique menée, une seule autorité doit être compétente pour :

- la législation organique;
- la planification et la programmation;
- les normes d'agrément;
- le financement des frais d'exploitation et de l'infrastructure;
- la surveillance et le contrôle de tous les points susvisés.

Cela signifie que la compétence relative à la loi organique (loi du 7 août 1987 sur les hôpitaux), à la programmation et à la détermination des normes d'agrément et du prix de la journée d'entretien doit être transféré intégralement aux communautés.

Cette proposition maintient au niveau fédéral l'ensemble de la réglementation AMI au sein de l'INAMI en tant que branche du système fédéral de sécurité sociale. Le flux des ressources dont bénéficie chaque hôpital sur la base de la nomenclature de l'INAMI peut demeurer une compétence de l'INAMI

3.2.1.2. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling)*

In haar voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling, brengt het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de volgende knelpunten en mogelijke oplossingen in de huidige bevoegdheidsverdeling inzake het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen aan :

1. De tussenkomst van het RIZIV in de verpleegkosten van bejaarden, opgenomen in de rusthuizen, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Dit heeft voor gevolg dat de financiering van deze instellingen, zowel wat de eigen bijdrage van de bejaarden betreft als de RIZIV-tussenkomsten volledig buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt. Nochtans hebben de gemeenschappen de volle bevoegdheid over deze inrichtingen voor wat de oprichtingsvoorwaarden en de erkenning betreft; financiering is volgens de Vlaamse Gemeenschap dan ook een belangrijk beleidsinstrument dat haar nu ontbreekt en dat zij wenst te verwerven. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*)

2. Een mogelijk voorstel tot oplossing van de huidige problemen inzake de bevoegdheidsproblemen is de overheveling van het gehele beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen met uitzondering evenwel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*).

Als argumentatie bij dit voorstel wordt gesteld dat, wil men eenheid van beleid realiseren, één enkele overheid bevoegd moet zijn voor :

- organieke wetgeving;
- planning en programmatie;
- erkenningsnormen;
- financiering van exploitatiekosten en infrastructuur;
- het toezicht en de controle op alle hogervermelde punten.

Dit betekent dat de bevoegdheid over de organieke wetgeving (ziekenhuiswet van 7 augustus 1987), over de programmatie en de bepaling van de erkenningsnormen en van de verpleegdagprijs volledig naar de gemeenschappen moeten worden overgeheveld.

Heel de ZIV-reglementering binnen het RIZIV als tak van het federale sociale zekerheidsstelsel blijft in dit voorstel behouden op het federale niveau. De inkomensstroom die elk ziekenhuis heeft vanuit de RIZIV-nomenclatuur kan volledig RIZIV-bevoegdheid blijven, mits evenwel een uitzuivering zodat de

à part entière, étant entendu que les frais d'équipement et d'amortissement pour tous les services hospitaliers seraient intégrés dans le prix de la journée d'entretien.

3. Une proposition analogue est faite pour la programmation, l'agrément et le financement des maisons de repos et de soins (MRS), des maisons de soins psychiatriques (MSP) et des habitations protégées (HP): à l'heure actuelle, cette matière est une compétence partagée entre l'INAMI (forfait journalier), le ministre fédéral de la Santé publique (règles de base de programmation et d'agrément, législation organique) et les ministres communautaires ayant les établissements de soins (planification concrète et agrément) et le bien-être dans leurs attributions.

Il est proposé de limiter les attributions de l'INAMI aux véritables prestations de santé et à l'aide médicale. L'aide dispensée dans des établissements par les licenciés, les diplômés A1, les praticiens de l'art infirmier, le personnel soignant et les auxiliaires paramédicaux, doit être considérée comme de l'assistance aux personnes qui relève des matières personnalisables. On pourrait ainsi transférer intégralement aux communautés la compétence en matière de financement des MRS, des MSP et des HP, de même que les moyens financiers voulus du budget fédéral et des cotisations ONSS.

Un argument important en faveur de cette proposition est la nécessité de pouvoir mener une politique salariale identique pour l'ensemble du personnel infirmier et des auxiliaires paramédicaux occupés comme salariés. Le secteur connaît beaucoup d'agitation sociale, notamment, parce que les augmentations salariales ne peuvent pas être accordées uniformément à tous les praticiens de l'art infirmier, certains étant rémunérés par des canaux fédéraux, d'autres par les communautés. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*).

4. En ce qui concerne les soins de santé à domicile, on assiste actuellement à un morcellement de la politique imputable à l'intervention de l'assurance-maladie fédérale dans le domaine, organisé par les communautés, des initiatives de coopération en matière de soins de santé à domicile.

Conformément au principe selon lequel c'est l'autorité réglementaire qui applique, contrôle et finance aussi, il est proposé — comme pour les points précédents — de ne maintenir la nomenclature de l'INAMI que pour les praticiens de l'art infirmier et les auxiliaires paramédicaux indépendants qui pratiquent individuellement. Ceux qui travaillent dans le cadre des soins à domicile organisés doivent pouvoir être financés par les communautés. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*).

kosten voor uitrusting en afschrijving voor alle ziekenhuisdiensten in de verpleegdagprijs zouden worden geïntegreerd.

3. Een gelijkaardig voorstel heeft betrekking op de programmering, de erkenning en financiering van rust- en verzorgingstehuizen (RVT), psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT) en Beschut Wonen (BW): op dit ogenblik is deze materie een verdeelde bevoegdheid tussen het RIZIV (forfait per dag), de federale minister van Volksgezondheid (basisregels van programmatie en erkenning, organieke wetgeving) en de gemeenschapsministers bevoegd voor de gezondheidsinstellingen (concrete planning en erkenning) en voor Welzijn.

Er wordt voorgesteld het RIZIV te beperken tot werkelijke geneeskundige verstrekkingen en medische hulpverlening. De hulpverlening door licentiaten, A1-gediplomeerden, verpleegkundigen, verzorgenden en paramedici, tewerkgesteld in instellingen dient beschouwd te worden als een ondersteuning van bijstand aan personen, die behoren tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Op deze wijze zou de bevoegdheid inzake financiering van RVT, PVT en BW volledig overgeheveld worden naar de gemeenschappen, mede met de nodige financiële middelen uit de federale begroting en de SZ-bijdragen.

Een belangrijk argument voor dit voorstel is de nood om eenzelfde loonpolitiek te kunnen voeren voor al het verplegend personeel en de paramedici die als werknemer werkzaam zijn: de sector kent immers veel sociale onrust ondermeer omdat de loonsverhogingen niet op dezelfde wijze aan alle verpleegkundigen kunnen worden toegekend: sommigen worden immers vergoed via federale kanalen, anderen via de gemeenschappen. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*).

4. Voor wat de thuisgezondheidszorg betreft, bestaat er momenteel een versnipperd beleid dat te wijten is aan de tussenkomst van de federale ziekteverzekering op het door de gemeenschap georganiseerde terrein van samenwerkingsinitiatieven inzake thuisgezondheidszorg.

Vanuit het gehanteerde principe dat de regelgevende overheid ook toepast, controleert en financiert, wordt — zoals in de bovenstaande punten — voorgesteld de RIZIV-nomenclatuur enkel te behouden voor individueel optredende zelfstandige verpleegkundigen en paramedici. De verpleegkundigen en paramedici die werken in het kader van de georganiseerde thuiszorg moeten door de gemeenschappen kunnen worden gefinancierd. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*).

5. Même si la LSRI n'en fait pas mention explicitement, le Conseil d'État comme la Cour d'arbitrage estiment que la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales est restée une compétence du législateur fédéral. En d'autres termes, l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, ne ressortirait pas à la politique de la santé au sens de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, de la LSRI.

En partant de la thèse que l'autorité exerçant la compétence générale pour les soins de santé doit régler également les conditions de formation et de diplôme des professions médicales et infirmières, afin d'assurer l'actualisation permanente de la formation dans le cadre de l'évolution de la médecine, nous plaçons pour que la politique «relative à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier et des professions paramédicales» soit explicitement inscrite comme compétence des communautés à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 3<sup>o</sup>, de la LSRI. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*).

6. Dans un de ses arrêts, la Cour d'arbitrage a confirmé que l'aide médicale urgente (AMU) était restée une matière intégralement fédérale, non seulement pour la réglementation de base, mais aussi pour toute l'exécution de cette réglementation. Le ministre de la Communauté flamande souligne toutefois que le service 100 et la loi du 8 juillet 1964 relative à l'AMU ne visent pas seulement le transport des malades, mais aussi la dispensation des premiers soins. L'autorité édicte, par conséquent, elle-même des normes qui concernent, par exemple, la formation des ambulanciers, l'équipement des véhicules, l'aide apportée par le personnel médical et infirmier, etc. Pour le ministre de la Communauté flamande, ces éléments se rapportent à la «dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins», ce qui, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, de la LSRI, est une compétence communautaire.

Le ministre de la Communauté flamande part donc du principe que l'organisation de l'AMU est indissociablement liée au secteur hospitalier et qu'elle doit donc être régie par la même réglementation; l'INAMI ne conserverait au niveau fédéral que ce qu'il finance lui-même, tandis que toute la réglementation et tout le financement qui se fait actuellement par le biais du budget fédéral «Santé publique», seraient transférés aux communautés.

L'organisation concrète de l'AMU dans les régions de la frontière linguistique serait réglée par voie d'accord de coopération intercommunautaire.

On propose par ailleurs de confier la coordination des mesures de santé et de l'aide sanitaire à la population civile en cas de catastrophes, de calamité ou de guerre aux communautés, et notamment à leurs servi-

5. Alhoewel nergens uitdrukkelijk vermeld in de BWHI, nemen zowel de Raad van State als het Arbitragehof aan dat de regeling van de uitoefening van de geneeskunde en de paramedische beroepen een bevoegdheid van de federale wetgever is gebleven. Zo zou met andere woorden het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 op de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies niet behoren tot het gezondheidsbeleid, als bedoeld in artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup> van de BWHI.

Vanuit de stelling dat de overheid die de algemene bevoegdheid heeft over gezondheidszorg, ook de opleidingsvoorwaarden en de diplomaveristen van de medische en verpleegkundige beroepen moet kunnen regelen om een permanente actualisering van de scholing in het licht van de evolutie inzake geneeskunde mogelijk te maken, wordt ervoor gepleit het beleid «betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde en de paramedische beroepen» als uitdrukkelijke gemeenschapsbevoegdheid in artikel 5, § 1, I, 3<sup>o</sup> van de BWHI op te nemen. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*).

6. Het Arbitragehof heeft in één van haar arresten bevestigd dat de dringende geneeskundige hulpverlening (DGH) een volledige federale bevoegdheid is gebleven, niet alleen voor wat de basisreglementering betreft maar ook wat de volledige uitvoering van alle reglementering betreft. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wijst er echter op dat de dienst 100 en de wet van 8 juli 1964 op de DGH niet alleen het vervoer van zieken beoogt, doch ook de toediening van de eerste zorgen. De overheid stelt bijgevolg zelf normen op inzake bijv. opleiding van ambulanciers, uitrusting van wagens, bijstand van medisch- en verpleegkundig personeel,... Dit zijn volgens het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap elementen die betrekking hebben op «zorgenverstrekking in en buiten een verplegingsinrichting», wat overeenkomstig artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup> BWHI een gemeenschapsbevoegdheid is.

Vandaar dat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ervan uitgaat dat de organisatie van de DGH onlosmakelijk verbonden is met de ziekenhuissector en bijgevolg volledig dezelfde regeling moet krijgen: enkel hetgeen het RIZIV financiert blijft bij het RIZIV op federaal niveau maar alle reglementering en alle financiering die op dit ogenblik gebeurt via de federale begroting «Volksgezondheid» wordt naar de gemeenschappen overgeheveld.

De concrete organisatie van de DGH in taalgrensgebieden wordt geregeld in een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen.

Er wordt tevens voorgesteld de coördinatie van gezondheidsvoorzieningen en sanitaire hulp aan de burgerbevolking in geval van rampen, onheil of oorlog toe te vertrouwen aan gemeenschappen,

ces de l'Inspection de la santé». Toutefois, il est préférable que les aspects de la sécurité et de la police restent au niveau fédéral. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*).

3.2.1.3. *Audition de Mme Doms, (administration des soins de santé du ministère de la Communauté flamande) (27 novembre 1998)*

### **De manière générale**

L'administration estime, en effet, qu'il est préférable de ne pas partir de structures existantes ou de subdivisions de la réglementation en vigueur, pour définir les compétences, mais de le faire en fonction de certaines missions sociales qui relèvent en partie de la responsabilité des pouvoirs publics. En définissant et fixant les compétences sur la base de structures existant à un moment donné, l'on aura beaucoup de mal à procéder à des adaptations «transstructurelles» et l'on courra le risque d'être confronté en permanence à des conflits de compétences de par le fait que certaines structures souhaitent devenir actives dans de nouveaux domaines.

Bien que le présent exposé ne concerne pas une réorganisation ou restructuration éventuelle de l'assurance, l'on se rendra vite compte de l'impossibilité de définir une politique de soins de santé cohérente sans associer l'assurance maladie à cette tâche.

### **Problèmes**

#### *1. Politique en matière d'établissements hospitaliers*

##### *a) Dispositions organiques*

Les autorités fédérales sont compétentes pour ce qui est de la «législation organique» relative à la politique de dispensation de soins dans et en dehors des institutions de soins. Pour des raisons de facilité, l'on explique parfois que cette disposition porte sur la loi de 1963 sur les hôpitaux, coordonnée en 1994. Il suffit dès lors aux pouvoirs publics fédéraux d'insérer des dispositions dans la loi sur les hôpitaux pour étendre eux-mêmes leur compétence en la matière. En pratique, les choses ne sont toutefois pas aussi simples. Bien des articles de cette loi ne sont absolument pas «organiques». En effet, plusieurs dispositions sont restées inscrites dans la loi sur les hôpitaux, parce que le niveau fédéral est resté compétent pour les hôpitaux bruxellois, mais elles sont désuètes maintenant (exemple: chapitre II, section 3, «Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales», articles 71 et suivants relatifs à la procédure d'agrément...).

Les arrêtés d'exécution, pris en application de la loi sur les hôpitaux, relèvent aussi, selon le Conseil

inzonderheid hun diensten «Gezondheidsinspectie». De veiligheids- en politieaspecten hiervan blijven evenwel het best op het federale niveau behouden. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*).

3.2.1.3. *Hoorzitting met mevrouw Doms (administratie Gezondheidszorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) (27 november 1998)*

### **Algemeen**

De administratie is van mening dat, bij het omlinden van bevoegdheden, men beter niet uitgaat van bestaande structuren of indelingen in bestaande regelgeving, dan wel van bepaalde maatschappelijke opdrachten, waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid heeft te dragen. Indien bevoegdheden omlind en gedetermineerd zijn door op een bepaald ogenblik bestaande structuren, zijn er, enerzijds, grote problemen om structuuroverschrijdende aanpassingen door te voeren, en anderzijds bestaat het risico tot permanente bevoegdheidsgeschillen doordat bepaalde structuren zich op nieuwe domeinen wensen te manifesteren.

Al is een mogelijke reorganisatie of herstructurering van de ziekteverzekering als dusdanig niet het voorwerp van deze discussie, zal spoedig blijken dat een coherent gezondheidsbeleid onmogelijk is, zonder die ziekteverzekering erbij te betrekken.

### **Knelpunten**

#### *1. Ziekenhuisbeleid*

##### *a) Organieke bepalingen*

De federale overheid is bevoegd voor de «organieke wetgeving» in het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen. Gemakshalve wordt deze bepaling soms uitgelegd, als slaande op de ziekenhuiswet van 1963, gecoördineerd in 1994. Het volstaat dan dat de federale overheid bepalingen opneemt in de ziekenhuiswet, om zelf hun bevoegdheid ter zake uit te breiden. In de praktijk echter is het minder eenvoudig. Heel wat artikelen van deze wet zijn helemaal niet «organiek». Zo zijn een aantal bepalingen in de ziekenhuiswet blijven staan omdat het federale niveau bevoegd bleef voor de Brusselse ziekenhuizen, en zijn inmiddels achterhaald (bijvoorbeeld hoofdstuk II, afdeling 3 over het «Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen», artikelen 71 en volgende over de erkenningsprocedure ...).

De uitvoeringsbesluiten, genomen op basis van de ziekenhuiswet, behoren volgens de Raad van State

d'État, de la compétence des autorités fédérales, et les communautés ne peuvent pas y déroger. Comme les autorités fédérales expriment les choses de manière extrêmement précise dans ces arrêtés d'exécution, les compétences des communautés sont en fait vidées de leur substance.

— Les normes d'agrément valables pour la plupart des services hospitaliers datent des années 70, sont très détaillées et ne laissent plus aucune marge de régulation aux communautés, alors que l'article 5 de la loi spéciale dispose que les normes d'agrément relèvent uniquement de la compétence des autorités fédérales dans la mesure où ces normes peuvent avoir une répercussion sur le financement, l'AMI, les règles de base relatives à la programmation ou le financement de l'infrastructure.

— Les arrêtés d'exécution relatifs au financement des investissements contiennent des dispositions relatives à la superficie maximale par lit, le coût maximum par lit, etc. 40% des investissements dans l'hôpital peuvent être amortis à charge du prix de la journée et 60% des investissements donnent lieu à des subventions de la communauté. Les arrêtés fédéraux de 1966 et de 1978 sont à peine actualisés et ils indiquent sans plus comment les fonds des communautés doivent être affectés.

Comme la loi sur les hôpitaux est restée de la compétence des autorités fédérales, il est très difficile de réagir aux modifications que subit le secteur des hôpitaux, qui est en perpétuelle évolution. Il faut, en effet, chercher constamment des compromis entre les diverses parties du pays et, lorsque celles-ci veulent s'inscrire dans le cadre de réalités différentes, issues parfois de l'évolution historique, et défendent des visions différentes pour ce qui est de l'organisation de la médecine, les compromis sont parfois difficiles à dégager et fragiles s'ils existent. Il arrive aussi que certaines règles soient difficilement applicables, parce que le niveau fédéral n'est pas très familiarisé avec la situation concrète qui règne au sein des hôpitaux; en effet, les inspecteurs des communautés seront seuls à procéder à des inspections sur le terrain dans les institutions. Il en résulte une réglementation complexe à l'excès et des annulations régulières par le Conseil d'État, et une situation dans laquelle des arrêtés qui viennent d'être publiés doivent déjà être adaptés ou dans laquelle des arrêtés prévoient un calendrier qui ne pourra pas être respecté:

— programmation de services médico-techniques lourds, et moratoires;

— moratoires concernant le nombre de lits prévus et agréés et règles de réduction équivalente;

— arrêté royal de 1989 contenant des normes complémentaires d'agrément pour ce qui est de la taille minimale des hôpitaux et des services, du taux d'occupation et de la durée d'hospitalisation.

ook tot de federale bevoegdheid, en de gemeenschappen mogen er niet van afwijken. Omdat de federale overheid uiterst gedetailleerd is in deze uitvoeringsbesluiten, leidt dit in feite tot een uitholling van de bevoegdheden van de gemeenschappen.

— De erkenningsnormen voor de meeste hospitalisatiediensten dateren van de jaren zeventig, zijn zeer minutieus uitgeschreven, en laten geen enkele ruimte voor normering door de gemeenschappen, alhoewel artikel 5 van de bijzondere wet zegt dat de erkenningsnormen alleen tot de federale bevoegdheden behoren voor zover ze een weerslag hebben op de financiering, de ZIV, of de basisregels inzake programmatie of financiering van infrastructuur.

— De uitvoeringsbesluiten inzake de financiering van de investeringen bevatten bepalingen over het maximum aantal vierkante meter per bed, maximum kostprijs per bed enz ... 40% van de investeringskost in het ziekenhuis kan afgeschreven worden via de verpleegdagprijs, en 60% wordt in de vorm van subsidie door de gemeenschap toegekend. De federale besluiten van 1966 en 1978 worden nauwelijks geactualiseerd, en bepalen zonder meer hoe gelden van de gemeenschappen moeten besteed worden.

Doordat de ziekenhuiswet federale bevoegdheid is gebleven, is het zeer moeilijk om in te spelen op wijzigingen in het enorm snel evoluerende werkveld dat de ziekenhuissector is. Er moet voortdurend een compromis gevonden worden tussen alle landsgedeelten, en waar die andere, soms historische gegroeide, realiteiten aansturen met soms andere visies op de organisatie in de geneeskunde, zijn dergelijke compromissen zeer moeilijk en wankel. Mogelijk zijn sommige regels ook moeilijk toepasbaar omdat het federale niveau minder voeling heeft met de concrete situatie in de ziekenhuizen; immers, alleen inspecteurs van de gemeenschappen gaan zorginspecties te velde uitvoeren. Dit leidt tot een quasi onoverzichtelijk geheel van regelgeving, met regelmatig nietigverklaringen door de Raad van State en besluiten die al aangepast worden, wanneer ze nauwelijks zijn bekendgemaakt, of die een timing opleggen die onhaalbaar is:

— programmatie van zware medisch technische diensten, en moratoria;

— moratoria van aantal geplande en erkende bedden en regels van gelijkwaardige vermindering;

— koninklijk besluit 1989 met aanvullende erkenningsnormen over minimum grootte van een ziekenhuis en van de diensten, bezettingsgraden en ligduren.

— La Communauté flamande a mis au point un nouvel instrument qui subordonne le financement des investissements à une évaluation des besoins adaptée à la situation concrète dans la région en question et aux projections réalisées. Les critères de programmation fédéraux sont toutefois surannés et statiques et la méthode utilisée est inadaptée. Elle doit pourtant être appliquée elle aussi.

Les compétences pour ce qui est du contrôle qualitatif des soins de santé sont également des compétences imprécises. Il est vrai que le souci d'assurer la qualité dans le secteur de la santé ne doit pas être fait exclusif de telle ou telle autorité. Mais, de par la répartition actuelle des compétences, les hommes de terrain sont confrontés à un véritable maquis de conditions, de normes, d'obligations d'enregistrement et de contrôles. La Cour d'arbitrage a confirmé que, dans le secteur hospitalier, le ministre fédéral de la Santé publique et les communautés sont habilités à imposer des conditions relatives au contrôle qualitatif (autre exemple de réglementation obscure pour les hommes de terrain : celle qui concerne les soins palliatifs).

Dans le secteur hospitalier, l'on s'accorde dans les grandes lignes à dire qu'il faudrait introduire de nouvelles méthodologies : au lieu de prendre comme critère le nombre de lits, l'on ferait mieux d'évaluer les besoins, d'assurer le contrôle qualitatif et de programmer le financement dans le cadre de programmes de soins axés sur certains groupes cibles de patients ou sur certaines pathologies. C'est cela que l'on entend généralement par «nouveau concept hospitalier».

L'objectif est alors d'aboutir à une réglementation plus dynamique et, pas moins efficace pour autant. L'on souhaite en outre, pour le patient, une transition plus aisée entre les diverses formes de soins extra-muros et de soins intra-muros. Ce projet n'est assurément pas facile à structurer et sa mise en oeuvre est compliquée en raison des divergences de vues d'origine historique et culturelle entre la Wallonie, la Flandre et Bruxelles (exemple : l'accent est mis sur la première ligne de soins ambulatoires ou sur les soins intra-muros et les polycliniques). Si l'on veut réaliser une véritable transition en douceur entre les divers sous-secteurs, en responsabilisant à cet égard les dispensateurs de soins, l'on doit concentrer au sein d'une même autorité les compétences en matière de financement, de réglementation et de contrôle pour tous les sous-secteurs concernés.

*b) Scission entre le financement et l'application des règles d'agrément et de programmation — Flux financiers non transparents*

De par cette scission, telle autorité établit une réglementation de base qui s'inspire principalement (d'aucuns disent quasi exclusivement) de considérations budgétaires, alors que telle autre prend des déci-

— Binnen de Vlaamse gemeenschap is een nieuw instrument uitgebouwd om bij de financiering van investeringen uit te gaan van een behoefteraming, aangepast aan de concrete situatie in de regio en aan de te verwachten evoluties in de toekomst. De federale programmatiecriteria zijn echter verouderd en statisch, en de methode is onaangepast. Toch moet ze ook toegepast worden.

Een ander voorbeeld van onduidelijke bevoegdheden is de kwaliteitsbewaking in de gezondheidszorg. Het is juist dat de bekommernis voor kwaliteit in de gezondheidssector geen monopolie hoeft te zijn voor deze of gene overheid. Maar door de huidige opsplitsing van bevoegdheden leidt dit tot een voor de veldwerkers onoverzichtelijk geheel van voorwaarden, normen registratieverplichtingen en controles. Het Arbitragehof heeft bevestigd dat in de ziekenhuissector, zowel de federale minister van Volksgezondheid als de gemeenschappen, bevoegd zijn op inzake kwaliteitsbewaking, voorwaarden op te leggen. (Ander voorbeeld van onoverzichtelijke regulering voor het veld: palliatieve zorg).

In de ziekenhuissector is men het in grote lijnen eens dat er zou moeten overgeschakeld worden naar nieuwe methodieken : in plaats van het aantal bedden als criterium te nemen, zou men beter ertoe komen de behoefteraming, kwaliteitscontrole en financiering te formuleren in termen van zorgprogramma's gericht op bepaalde doelgroepen van patiënten of op bepaalde pathologieën. Dit is wat algemeen bedoeld is met het nieuw ziekenhuisconcept.

Het is de bedoeling te komen tot een meer dynamische en daardoor niet minder efficiënte regelgeving. Bovendien wil men een voor de patiënt vlottere overgang tussen de diverse extra- en intramurale zorgvormen. Dit is geen gemakkelijk in regels te gieten plan, dat echter nog extra bemoeilijkt wordt door verschillende historisch en cultureel bepaalde visies tussen Wallonië, Vlaanderen en Brussel (bijvoorbeeld nadruk op ambulante eerstelijnszorg dan wel op intramurale zorg en poliklinieken). Om een recht naadloze overgang tussen de diverse sectoren te realiseren, met een responsabilisering in dit verband van de zorgverstrekkers, moet de bevoegdheid inzake financiering, regelgeving en controle voor alle betrokken sub-sectoren bij éénzelfde overheid geconcentreerd zijn.

*b) Scheiding financiering — toepassing erkennings- en programmatieregels — Ondoorzichtige geldstromen*

Deze opsplitsing leidt ertoe dat de ene overheid basisreglementering maakt die vooral (sommigen zeggen quasi uitsluitend) door budgettaire overwegingen is geïnspireerd, terwijl de andere overheid de

sions dont elle ne doit pas supporter les conséquences financières.

— Les normes d'agrément imposent certaines conditions en matière d'occupation du personnel, qui sont appliquées et parfois aussi interprétées par la communauté. Les effectifs du personnel effectivement financés à charge du prix de la journée d'entretien ne respectent pas toujours lesdites normes;

— La dissociation entre le prix de la journée d'entretien et la nomenclature de l'INAMI oblige les directions d'hôpitaux à négocier avec le corps médical les retenues pour investissements, d'autant plus que des études ont révélé que leur viabilité financière dépend de services techniques médicaux lourds;

— Pendant des années, l'INAMI a financé des prestations médicales qui avaient été dispensées dans des services non agréés, une pratique punissable en vertu de la loi sur les hôpitaux. Finalement, l'on a adapté la législation sur l'INAMI, mais, à mon avis, l'on n'a pas pu développer, comme il se doit, de système parfaitement efficace qui permette de prévenir le paiement de prestations illégales;

— En ce qui concerne le financement des investissements (*cf. supra*, 40% fédéral — 60% communauté), l'on a prévu un « calendrier des travaux » dans la loi sur les hôpitaux, pour éviter que les communautés ne gonflent leurs subventions à tel point que les 40% d'amortissements à charge du prix de la journée d'entretien grèvent trop lourdement le budget fédéral. L'autorité fédérale détermine ainsi quelle doit être l'affectation du budget communautaire, mais il subsiste aussi, parmi les dispositions qui fixent le prix de la journée d'entretien, des articles vagues et généraux qui ouvrent des échappatoires (exemples: « travaux de gros entretien », charges d'amortissement de biens mobiliers qui ne peuvent pas faire l'objet de subventions).

Les données enregistrées importantes (par exemple les données cliniques minimales, les données infirmières minimales, les données psychiatriques minimales, ...) sont entre les mains de l'autorité fédérale et, après des demandes répétées depuis quelques années, des négociations tardives ont été engagées pour permettre aux communautés d'en disposer. Les communautés n'ont pas accès aux données de l'INAMI, alors que, dans ce secteur qui évolue rapidement, la collecte et la gestion accélérées des données dans le souci d'en assurer un accès aisé, peuvent être un atout considérable pour les autorités.

*c) Commission de recours — article 76 de la loi sur les hôpitaux*

En vertu de cet article, il existe, au sein du ministère fédéral, une juridiction administrative auprès de laquelle tout hôpital peut introduire un recours contre un retrait d'agrément opéré par une communauté. Deux parties (l'hôpital et la communauté) y

financière conséquences van haar beslissingen niet moet dragen.

— De erkenningsnormen stellen bepaalde eisen inzake personeelsbezetting, die door de gemeenschap toegepast en soms ook geïnterpreteerd worden. Deze normen kloppen niet altijd met de effectief in de VDP (verpleegdagprijs) gefinancierde personeelsbezetting;

— Door de scheiding VDP-RIZIV nomenclatuur zijn de ziekenhuisdirecties verplicht tot onderhandelingen met het medisch corps omtrent de afhoudingen voor investeringen, des te meer daar uit studies is gebleken dat hun financiële leefbaarheid afhankelijk is van de zwaar medisch technische diensten;

— Gedurende jaren heeft het RIZIV medische prestaties gefinancierd, die werden geleverd in zwarte, dat wil zeggen niet erkende diensten, hetgeen volgens de ziekenhuiswet strafbaar is. Uiteindelijk heeft men de RIZIV-wetgeving aangepast, maar de uitbouw van een volledig sluitend systeem om betaling voor illegale prestaties te vermijden, staat niet op punt;

— Voor de financiering van investeringen (*cf. supra*, 40% federaal — 60% gemeenschap) is er een « bouwkalender » in de ziekenhuiswet ingeschreven, om te vermijden dat de gemeenschappen zoveel subsidies zouden geven dat de 40% afschrijvingen in de VDP het federaal budget te veel zouden belasten. Niet alleen bepaalt zo de federale overheid hoe het gemeenschapsbudget moet besteed worden, tegelijkertijd blijven er in de regels ter bepaling van de VDP vage en algemene artikels staan die « achterpoortjes » installeren (bijvoorbeeld « grote onderhoudswerken », afschrijvingslasten van niet betoelaagbare onroerende goederen).

Belangrijke geregistreerde data (bijvoorbeeld minimale klinische gegevens, minimale verpleegkundige gegevens, minimale psychiatrie gegevens ...) berusten bij de federale overheid, en na herhaalde vragen tijdens de afgelopen jaren zijn pas nu onderhandelingen gestart om daar als gemeenschap te kunnen over beschikken. RIZIV-gegevens zijn voor de gemeenschappen helemaal ontoegankelijk terrein, daar waar in de snel evoluerende sector, het vlot en gebruiksvriendelijk verzamelen en beheren van gegevensbanken een enorme troef kan zijn voor de beleidsvoerders.

*c) Beroepscommissie, bedoeld in artikel 76 van de ziekenhuiswet*

Op grond van dit artikel is er een administratief rechtscollege binnen het federale ministerie, waar elk ziekenhuis beroep kan aantekenen tegen een intrekking van erkenning door een gemeenschap. Twee partijen (ziekenhuis en gemeenschap) pleiten er voor



plaident devant un tribunal dont le personnel du « greffe » relève de l'instance fédérale, laquelle a rédigé et décrété elle-même les règles applicables. Cette situation n'est acceptable ni pour le secteur proprement dit, ni pour la communauté. En outre, la simple introduction du recours est déjà financièrement avantageuse pour l'hôpital, dans la mesure où le recours a un effet suspensif.

#### d) *Déficits des CPAS*

Le chapitre VII de la loi sur les hôpitaux met en place tout un système d'assainissement des déficits financiers des hôpitaux de CPAS. Ce chapitre figure dans la loi sur les hôpitaux, parce qu'au moment où le système est entré en vigueur, le même ministre était compétent en ce qui concerne la loi sur les hôpitaux et l'aide sociale dans le cadre des CPAS. Dans l'intervalle, toutefois, les communautés sont devenues compétentes pour ce qui est du financement des communes et de la politique relative aux CPAS. Le fait que le ministre fédéral de la Santé publique se charge de ces problèmes est donc un anachronisme, puisque ces déficits n'entraînent pas de frais supplémentaires à charge du prix de la journée d'entretien.

#### 2. *MRS - MSP - AP (maisons de repos et de soins, maisons de soins psychiatriques, ateliers protégés)*

Les secteurs des MRS et des MSP trouvent leur base juridique à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins. L'on a subordonné le développement de ces secteurs à la réduction progressive du nombre de lits d'hôpitaux, pour ne pas surcharger le budget fédéral.

#### MRS :

— normes de programmation et d'agrément (avec, entre autres, des normes relatives au personnel) du ministre fédéral de la Santé publique;

— financement par forfait INAMI (ministre des Affaires sociales) (avec, entre autres, des normes relatives au personnel);

— MRS dans des maisons de repos: il y a également des normes d'agrément flamandes pour les maisons de repos (avec, entre autres, des normes relatives au personnel) et une programmation flamande;

— normes relatives à la sécurité incendie: diffèrent selon que la MRS se trouve dans un (ancien) hôpital ou dans une maison de repos;

— prix de la journée en maison de repos et en MRS: ministre fédéral des Affaires économiques (politique des prix).

#### MSP :

— programmation, normes d'agrément et financement (prix de l'admission) par le ministre fédéral de la Santé publique;

een rechtbank, waar de « griffie » bemand wordt door de federale instantie die zelf de regels opstelde en uitvoerde. Deze situatie is noch voor de sector zelf, noch voor de gemeenschap, aanvaardbaar. Bovendien is alleen al het instellen van het beroep voor het ziekenhuis financieel lonend, door het opschortend karakter van het beroep.

#### d) *OCMW-tekorten*

Hoofdstuk VII van de ziekenhuiswet installeert een heel systeem voor de sanering van de financiële tekorten in de OCMW-ziekenhuizen. Dit hoofdstuk staat in de ziekenhuiswet omdat, toen het stelsel is begonnen, dezelfde federale minister bevoegd was, zowel voor de ziekenhuiswet, als voor de materie maatschappelijk welzijn in de OCMW. Inmiddels echter zijn de gemeenschappen bevoegd geworden voor de financiering van de gemeenten en voor het OCMW-beleid. Het is derhalve een anachronisme dat de federale minister voor volksgezondheid zich met deze problemen inlaat, vermits deze tekorten in genen dele enige extra belasting voor de VDP meebrengen.

#### 2. *Rust- en verzorgingstehuizen (RVT) - Psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT) - Beschut wonen (BW)*

De RVT- en PVT-sector vinden hun rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wet op de ziekenhuizen en betreffende andere vormen van verzorging. Het ontstaan van deze sectoren is afhankelijk gemaakt van de afbouw van ziekenhuisbedden, teneinde het federale budget niet te overbelasten.

#### RVT :

— programmatie en erkenningsnormen (met onder andere normen inzake personeel) van federale minister Volksgezondheid;

— financiering via RIZIV forfait (minister van Sociale Zaken) (met onder andere voorwaarden inzake personeel ...);

— RVT in rusthuizen: ook Vlaamse erkenningsnormen voor rusthuizen (met onder andere personeelsnormen) en Vlaamse programmatie;

— brandveiligheidsnormen: verschilt ngl. RVT in zich in een (ex) ziekenhuis of in een rusthuis bevindt;

— dagprijs in rusthuis en RVT: federale minister van Economische Zaken (prijsbeleid).

#### PVT :

— programmatie, erkenningsnormen en financiering (opnemingsprijs) door de federale minister van Volksgezondheid;

— application des normes de programmation et d'agrément par la communauté;

— lien avec la réduction progressive dans les hôpitaux psychiatriques (différences historiques Flandre/Bruxelles/Wallonie).

HP:

— programmation et normes d'agrément par le ministre fédéral de la Santé publique;

— financement par contribution de l'habitant et par l'intermédiaire de l'hôpital participant;

— application par la communauté.

### 3. Aide médicale urgente (AMU)

Diverses autorités interviennent dans l'organisation de l'AMU:

— normes de programmation et d'agrément pour le service mobile d'urgence (SMUR): ministre fédéral de la Santé publique

— zones d'intervention concrètes du SMUR: ministres fédéraux de l'Intérieur et de la Santé publique

— commission AMU: idem

— formation des secouristes-ambulanciers: idem

— agrément et programmation SMUR, service des urgences: communautés

### **Problèmes:**

Impossibilité de mener une politique cohérente. L'agrément du SMUR, du service des urgences et de l'hôpital connecté au service 100 est accordé par les communautés tandis que la collaboration avec l'Intérieur s'organise concrètement par le biais des instances fédérales de santé publique. Le SMUR ne peut fonctionner sans zone d'intervention. L'agrément de l'hôpital comme hôpital connecté au service 100 est accordé sans l'intervention de la communauté.

Dans les zones de la frontière linguistique (parfois desservies par des hôpitaux bilingues) et à Bruxelles, la Communauté flamande n'a aucune possibilité de vérifier si le service d'ambulance, le SMUR ou le service des urgences sont capables de servir un patient néerlandophone dans sa langue et, si tel n'est pas le cas, elle ne dispose d'aucun moyen pour les contraindre à le faire. Les autres autorités (par exemple l'autorité bruxelloise qui accorde l'agrément) n'y sont pas (suffisamment) attentives.

La connaissance insuffisante du néerlandais est d'ailleurs un problème qui se pose également dans les institutions bilingues bruxelloises, alors

— toepassing van programmatie- en erkenningsnormen door de gemeenschap;

— gebonden aan afbouw in psychiatrische ziekenhuizen (historische verschillen Vlaanderen/Brussel/Wallonie).

BW:

— programmatie en erkenningsnormen door de federale minister van Volksgezondheid;

— financiering door bijdrage van de bewoner, en via de participierend ziekenhuis;

— toepassing door de gemeenschap.

### 3. Dringende Geneeskundige Hulpverlening (DGH)

Bij de organisatie van de DGH zijn diverse overheden betrokken;

— programmatie- en erkenningsnormen voor Mobiele Urgentie Groep (MUG): federale minister van Volksgezondheid

— concrete interventiezones voor MUG: federale ministers van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid

— commissie DGH: idem

— opleiding hulpverleners-ambulanciers: idem

— erkenning en programmatiebeslissing inzake MUG, spoedgevallendienst: gemeenschappen.

### **Problemen:**

Geen coherent beleid mogelijk. Erkenning van MUG; spoeddienst en het ziekenhuis die bij de 100 is aangesloten, gebeurt door de gemeenschappen, terwijl de samenwerking met Binnenlandse Zaken in concreto gebeurt via de federale instanties volksgezondheid. De MUG zonder interventiezone kan niet werken. De erkenning van het ziekenhuis als zijnde aangesloten in het 100 systeem gebeurt zonder tussenkomst van de gemeenschap.

In taalgrensgedebieden (soms bediend door bilingue ziekenhuizen) en in Brussel heeft de Vlaamse Gemeenschap geen enkele mogelijkheid om na te gaan of af te dwingen dat de bedienende ambulancedienst, MUG of spoeddienst in staat is om een Nederlandstalige patiënt in het Nederlands te bedienen. Andere overheden (vb. de Brusselse overheid die de erkenning geeft) besteden er geen of onvoldoende aandacht aan.

De onvoldoende kennis van het Nederlands is overigens ook een probleem in de Brusselse bilingue voorzieningen, alhoewel de tweetaligheid

que le bilinguisme devrait être la règle, surtout pour les hôpitaux dépendant d'un CPAS. La Communauté flamande n'a toutefois pas le pouvoir d'imposer cette garantie essentielle pour la qualité des soins dispensés vis-à-vis des Flamands de Bruxelles et d'ailleurs, qui ont recours à ces institutions.

La Cour d'arbitrage estime, dans deux arrêts rendus en 1995 (dans lesquels le gouvernement wallon n'a fait valoir aucun argument), que l'administration de soins urgents par le service 100 est une compétence résiduelle qui ne tombe pas sous l'appellation «politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins», alors que le Conseil d'État avait estimé précédemment (en 1988 et 1992) que l'AMU tombait sous cette appellation.

La collaboration avec les services communaux et les services de l'Intérieur en matière de plans catastrophe et de protection civile a lieu sur place, dans la zone de la catastrophe. Les inspections de l'hygiène des communautés et du fédéral pourraient être fusionnées, ce qui permettrait d'éviter que subsistent des services dédoublés.

#### *4. Inspection des denrées alimentaires et IEV (Institut d'expertise vétérinaire)*

Si le commerce des denrées alimentaires et la qualité de la viande sont importants pour le consommateur en termes de santé publique, c'est évidemment dans une optique de prévention. Les aspects touchant aux pratiques du commerce ou à la politique agricole doivent être attribués conformément aux règles de compétence applicables ou convenues dans ces matières. Toutefois, les aspects liés à la santé publique relèvent indiscutablement des communautés.

Si, en 1980, la nécessité de se conformer aux directives européennes a pu être un argument permettant de justifier que ces services restent fédéraux, les communautés ont acquis, depuis, des compétences internationales qui leur permettent d'ailleurs de conclure éventuellement des accords mutuels.

#### *5. Politique en matière de médicaments et inspection pharmaceutique*

Les missions liées à l'enregistrement et à l'importation des médicaments peuvent sans doute rester coordonnées au niveau fédéral dans l'attente d'être éventuellement transférées ultérieurement vers le niveau européen ou supranational.

Par ailleurs, les décisions relatives au remboursement conditionnel ou au non-remboursement de certains médicaments, les décisions relatives à la distribution des médicaments et à la répartition géographique des officines s'inscrivent assurément dans la vision globale que l'on entend développer pour la politique en matière de santé. Interviennent en

zeker voor OCMW-ziekenhuizen de regel zou moeten zijn. De Vlaamse Gemeenschap is echter niet bevoegd om deze essentiële waarborg voor de kwaliteit van zorg ter attentie van de Vlaamse Brusselaars en de Vlamingen die zich tot die voorzieningen wenden, af te dwingen.

Het Arbitragehof heeft in twee arresten van 1995 (waarbij in de procedure de Waalse regering geen enkel argument liet gelden) beslist dat het toedienen van dringende zorgen door de 100 dienst een rest-bevoegdheid is, niet vallend onder de omschrijving «het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting», en dus van de federale overheid, daar waar de Raad van State eerder heeft beslist (1988 en 1992) dat de DGH wel degelijk mede door die omschrijving gevat wordt.

De samenwerking met de diensten van gemeenten en Binnenlandse Zaken rond rampenplannen en burgerbescherming gebeurt ter plekke in de regio waar de ramp zich voordoet. De gezondheidsinspecties van de gemeenschappen en de federale gezondheidsinspecties kunnen best samengevoegd worden, het zou het voortbestaan van nu ontdubbelde diensten vermijden.

#### *4. Eetwareninspectie en Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK)*

Indien het verhandelen van eetwaren en de kwaliteit van het vlees voor de consument dan al van belang zijn voor de volksgezondheid, dan is het toch vanuit preventief oogpunt. Aspecten die verband houden met handelspraktijken of landbouwbeleid moeten toegewezen worden conform de bevoegdheidsregels die in deze materies gelden of afgesproken worden. De aspecten volksgezondheid echter behoren ontegensprekelijk toe aan de gemeenschappen.

In 1980 kan de noodzakelijke conformiteit met Europese richtlijnen misschien een argument geweest zijn om de diensten federaal te houden. De gemeenschappen hebben echter inmiddels ook internationale bevoegdheden gekregen, waarbij trouwens eventueel onderlinge akkoorden kunnen gesloten worden.

#### *5. Geneesmiddelenbeleid en farmaceutische inspectie*

Taken in verband met geneesmiddelenregistratie en -invoer kunnen wellicht op federaal niveau gecoördineerd blijven, om misschien later op Europees of internationaal niveau geregeld te worden.

Anderzijds moeten de beslissingen om bepaalde geneesmiddelen al of niet terug te betalen onder bepaalde voorwaarden, beslissingen inzake geneesmiddelendistributie en spreiding van officina, zeker passen in de globale visie op het gezondheidsbeleid dat men wil uitbouwen. Het heeft te maken onder andere met technology assessment, keuzen inzake

l'espèce notamment l'évaluation technologique, les choix en matière de soins (sur les plans social, éthique et budgétaire) et l'accessibilité.

Dans le cadre décrit ici, ces compétences relèvent donc elles aussi des communautés.

#### 6. *Médecine du travail*

La médecine du travail a pour objet d'assurer l'hygiène, la santé et la sécurité sur le lieu de travail : certaines missions de prévention dans ce domaine relèvent à l'évidence des communautés.

Lors de la réforme de l'État de 1980, l'agrément des services de médecine du travail, les normes d'agrément et le contrôle du respect de celles-ci ont été transférés aux communautés, mais les moyens et le personnel sont restés dans le giron du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail. Cela signifie que les communautés accordent l'agrément aux services de médecine du travail, mais qu'ils ne leur est pas possible d'organiser des inspections sur place pour en contrôler le bon fonctionnement, dès lors que ces contrôles relèvent de la compétence de l'inspection médicale du ministère de l'Emploi et du Travail. La concertation en la matière est pour ainsi dire inexistante.

En raison de cette situation, l'on a prévu, dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail (codex), et ce, bien que l'on intègre les services de la médecine du travail dans de nouveaux services de prévention et de protection à créer, que les communautés doivent agréer séparément les services qui s'occupent de l'aspect médical. La communauté se trouve à nouveau dans l'impossibilité de contrôler la qualité du travail des services soumis à l'agrément et de faire cadrer ceux-ci dans une vision intégrale de la sécurité du travail.

Cette répartition n'est pas réaliste. Il faut que les communautés puissent assurer l'hygiène au travail et la médecine du travail, en tant que pouvoirs publics à part entière ayant compétence pour la médecine préventive.

#### 7. *Exercice de la médecine, de l'art infirmier et des professions paramédicales*

La Cour d'arbitrage et le Conseil d'État ont confirmé que l'arrêté royal n° 78 concerne dans sa totalité des matières fédérales.

Toutefois, depuis 1988, l'enseignement est devenu une matière communautaire : il s'est avéré plus d'une fois très difficile de surmonter les différences entre les politiques d'enseignement des diverses entités fédérées du pays en adoptant une réglementation fédérale unique concernant l'exercice des professions pour lesquelles les diplômes en question sont requis. (Par exemple, la formation en soins infirmiers, la kinésithérapie...). Les différences culturelles entre les entités fédérées se font également sentir en la matière.

zorg (sociaal, ethisch en budgettair) en bereikbaarheid.

Ook deze bevoegdheden behoren dus in het hier geschetste kader, aan de gemeenschappen.

#### 6. *Arbeidsgeneeskunde*

Arbeidsgeneeskunde heeft tot doel om de hygiëne, gezondheid en veiligheid op de werkplaatsen te verzekeren : daartoe behoren preventieve taken, die duidelijk gemeenschapsbevoegdheid zijn.

Bij de staatshervorming van 1980 zijn de erkenning van de arbeidsgeneeskundige diensten, de erkenningsnormen en de controle op de naleving ervan, naar de gemeenschappen overgeheveld, maar de middelen en het personeel is gebleven bij het federale ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Dit komt erop neer dat de gemeenschappen arbeidsgeneeskundige diensten erkennen, maar ten plekke gaan vaststellen of ze al of niet goed werken kan men niet, want dit behoort tot de bevoegdheid van de medische inspectie van het ministerie van Tewerkstelling. Er is weinig of geen overleg ter zake.

In de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers (codex) heeft deze situatie ertoe geleid dat, alhoewel de arbeidsgeneeskundige diensten geïntegreerd worden in nieuw op te richten diensten voor preventie en bescherming, toch de onderdelen die het medisch aspect ten laste nemen, afzonderlijk door de gemeenschappen moeten erkend worden. En weerom kan de gemeenschap daarbij niet de kwaliteit van het werk van de te erkennen diensten toetsen, of kaderen in een integrale visie op arbeidsveiligheid.

Dit is een onwerkzame opsplitsing : de gemeenschappen moeten als volwaardige overheden, bevoegd voor preventiegeneeskunde, voor de arbeidshygiëne en arbeidsgeneeskunde kunnen staan.

#### 7. *Uitoefening van de geneeskunde, verpleegkunde en paramedische beroepen.*

Zowel het Arbitragehof als de Raad van State hebben bevestigd dat heel het koninklijk besluit n° 78 federale bevoegdheid gebleven zijn.

De onderwijsbevoegdheid is echter sinds 1988 gemeenschapsmaterie geworden : meer dan eens reeds is het zeer moeilijk gebleken de verschillen in onderwijsbeleid tussen de landsgedeelten te overbruggen door één federale regelgeving over de uitoefening van de beroepen, waarvoor die diploma's vereist zijn. (Vb. Opleiding verpleegkundige, kinesitherapie ...). De culturele verschillen tussen de landsgedeelten laten zich ook hier voelen.

Dans la mesure où il appartient aux communautés d'édicter des normes en matière de soins de santé (*cf. supra*), il faut aussi leur attribuer le pouvoir de définir les conditions en matière d'enseignement et de formation continue. Les missions que les commissions médicales provinciales ont en la matière (viser les diplômes, détecter les cas d'exercice illégal, organiser les services de garde...) pourraient également être reprises par les communautés, avec la participation des inspections de la santé flamande, wallonne et bruxelloise et après fusion des deux services distincts actuels.

Il est clair que le nombre de prestataires qui est nécessaire pour que l'on puisse faire face aux besoins dépend notamment de la manière dont les soins *intra muros* et *extra muros* sont organisés et structurés, du rôle que l'on veut leur attribuer dans le cadre de la prévention, du budget disponible et des priorités qui ont été définies, etc.

Prévoir le nombre de prestataires, régler l'exercice de la profession, organiser les services de garde, dresser les plans catastrophes, sont des aspects de la politique que l'on ne peut pas dissocier d'une vision intégrée de la politique de la santé.

#### 8. Soins à domicile

Pour les malades chroniques et les personnes âgées invalides, les soins requis constituent un ensemble indivisible en fonction de la profession du dispensateur de soins. Dès lors, la couverture assurée dans le cadre de l'assurance maladie devra correspondre à celle qui sera assurée dans le cadre de l'assurance autonomie, que l'on est en train d'élaborer en Communauté flamande.

Par cette assurance autonomie, la Communauté flamande souhaite répondre aux nouveaux besoins que provoquera notamment le vieillissement rapide de la population.

Les soins organisés à domicile incluent aussi les soins infirmiers et paramédicaux; le médecin généraliste doit y être associé. Dans le cadre de ces soins, l'on fait appel à la fois à des infirmiers ayant un statut d'indépendant et à des infirmiers engagés dans les liens d'un contrat de travail. Il serait néfaste, dès lors, de faire, sur la base du statut professionnel, une distinction pour ce qui est des compétences, si l'on souhaite axer la politique sur le patient.

#### 9. Proposition de redéfinition des compétences

1. Les communautés deviennent pleinement compétentes pour la politique de la santé, qu'il y aurait lieu de définir en fonction des besoins des patients et de la population.

Ce n'est qu'en formant des ensembles de compétences homogènes que l'on pourra remédier aux problèmes cités. Il y aurait lieu :

Indien de normering over de zorgverstrekking (*cf. supra*) aan de gemeenschappen toekomt, is het noodzakelijk om opleidingsvereisten en voorwaarden inzake permanente vorming aan dezelfde overheid toe te bedelen. De taken die de provinciale geneeskundige commissies in dit verband hebben (viseren van diploma's, gevallen van onwettige uitoefening opsporen, organiseren van wachtdiensten ...) kunnen ook door de gemeenschappen overgenomen worden, met participatie van de Vlaamse/Waalse/Brusselse gezondheidsinspecties, na fusie van de twee nu naast elkaar bestaande diensten.

Het is duidelijk dat het aantal zorgverstrekkers dat nodig is om aan de behoeften te voldoen, mede afhankelijk is van de manier waarop de extra-en intramurale zorg georganiseerd en gestructureerd is, van de rol die men van hen verwacht in de preventie, van het beschikbare budget en de prioriteiten daarrond gesteld, enz.

Planning van het aantal zorgverstrekkers, regeling van de beroepsuitoefening, het regelen van wachtdiensten, rampenplannen enz. het zijn beleidsaspecten die onlosmakelijk verbonden zijn met één geïntegreerde visie op gezondheidsbeleid.

#### 8. Thuisgezondheidszorg

Chronische zieken en invalide bejaarden ervaren hun zorgbehoefte als één geheel dat niet zomaar te splitsen is naargelang de professie van de zorgverstrekker. Zo moet de dekking in de ziekteverzekering naadloos aansluiten bij de dekking in de zorgverzekering, die op dit ogenblik binnen de Vlaamse Gemeenschap wordt uitgewerkt.

Met deze zorgverzekering wil de Vlaamse Gemeenschap inspelen op nieuwe behoeften onder andere veroorzaakt door de snelle vergrijzing in de toekomst.

Georganiseerde thuiszorg omvat ook verpleegkundige en paramedische zorgen en betrokkenheid van de huisarts, en bij de organisatie ervan worden afspraken gemaakt, zowel met in zelfstandig statuut werkende verpleegkundigen als met verpleegkundigen in dienstverband. Een onderscheid in bevoegdheden op basis van beroepsstatuut, is derhalve nefast, indien men in het beleid de patiënt wil centraal stellen.

#### 9. Voorstel tot herdefiniëring van bevoegdheden

1. De gemeenschappen worden volledig bevoegd voor het gezondheidsbeleid, opgebouwd rond de noden van de patiënten en de bevolking.

Alleen door deze homogene bevoegdheidspakketten te vormen, wordt het mogelijk te verhelpen aan de voorgaande knelpunten :

— de confier les compétences et les responsabilités à un seul niveau de pouvoir. Celui qui élabore les règles doit être également responsable du financement et du contrôle de l'application des diverses normes;

— de veiller à une plus grande transparence des flux financiers et de la réglementation, à développer un système qui tiendrait compte davantage des besoins des «clients» des pouvoirs publics;

— d'assurer un passage aisé entre les divers secteurs de soins, dans l'intérêt du patient;

— d'assurer une médecine préventive et une médecine curative qui soient inscrites dans une perspective globale.

2. Cela signifie que les communautés deviendraient compétentes pour la promotion de la santé, la prévention et les prestations de soins de santé à l'intérieur et à l'extérieur des institutions de soins, et ce, sans exception, ainsi que pour les règles en matière d'exercice de la médecine et pour la politique concernant les médicaments.

Les moyens inscrits au budget fédéral en faveur de la santé publique seraient transférés aux communautés.

Les recettes actuelles de l'assurance maladie (cotisations et autres) seraient également transférées aux communautés.

Les changements dans l'assurance maladie dépendront tout d'abord des options que prendra chaque communauté. Il y a plusieurs possibilités :

- la fiscalisation;
- le maintien d'un système de cotisations sociales;
- d'autres solutions.

La conclusion d'accords de coopération entre les communautés et bientôt, sans doute, avec les autres pays et régions d'Europe également, devrait permettre de garantir aux patients, si nécessaire, le libre choix du dispensateur et des soins.

Il faudra prévoir un délai réaliste pour que chacune des communautés puisse mettre au point son propre régime, de manière à pouvoir assurer la mission qui lui aura été transférée.

En tout cas, il y a lieu de se fonder sur une vision globale et l'on devra mettre celle-ci en œuvre en en admettant toutes les conséquences. Grâce à cette vision globale, l'on doit pouvoir s'accorder sur un plan de mise en œuvre par étapes: toutefois, une approche fragmentaire et une période transitoire progressive auront toujours pour inconvénient, de laisser subsister des frictions et des discussions à propos des responsabilités et des flux financiers. De

— bevoegdheden en verantwoordelijkheden samenbrengen bij één overheidsniveau. Wie de regelgeving maakt, staat ook in voor de financiering, en de controle op de toepassing van de diverse normen;

— grotere transparantie van geldstromen en reglementering, gebruiksvriendelijker systeem voor de «klanten» van de overheid;

— naadloze overgang tussen de diverse zorgvormen, in het belang van de patiënt;

— preventie en curatie geïntegreerd in een globale visie.

2. Dit betekent dat de gemeenschappen bevoegd worden voor de gezondheidspromotie, preventie én de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinstellingen, zonder uitzonderingen, en inclusief de regels inzake uitoefening van geneeskunde en geneesmiddelenbeleid.

De geldmiddelen voor volksgezondheid op het federale budget worden overgeheveld naar de gemeenschappen.

De actuele inkomsten van de ziekteverzekering (sociale premies en andere) worden eveneens overgeheveld naar de gemeenschappen.

Hoe de veranderingen in de ziekteverzekering er dan zullen uitzien, hangt in eerste instantie af van de opties die elke gemeenschap zal nemen. Er zijn diverse mogelijkheden :

- fiscalisering;
- behoud van een systeem met sociale premies;
- andere alternatieven.

Samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenschappen, en weldra wellicht ook met de andere landen en regio's binnen Europa, moeten ervoor zorgen dat de vrije keuze van zorgverstreker en voorziening van de patiënten, waar nodig, gevrijwaard blijft.

Er zal dan een realistische termijn moeten voorzien worden opdat de gemeenschappen elk hun systeem zouden kunnen opbouwen en klaarmaken om op het moment van overdracht de opdracht over te nemen.

Men dient in elk geval uit te gaan van een globaal concept, en een visie die in al haar consequenties wordt doorgevoerd. Vanuit die globale visie kan een stappenplan ter implementatie worden overeengekomen: een fragmentaire aanpak en geleidelijke overgang zal echter altijd als nadeel hebben dat er onderling fricties en discussies over verantwoordelijkheden en geldstromen zullen blijven bestaan. De besluitvaardigheid binnen het gezondheidsbeleid dat de

telles frictions nuisent gravement à la faculté des pouvoirs publics de prendre des décisions dans le cadre de la politique de la santé: la vision globale doit être mise en œuvre rapidement dans sa totalité.

#### 3.2.1.4. *Observation d'un membre*

Il existe bien des raisons de transférer nombre de compétences à l'Union européenne. Toutefois, celle-ci invoque aujourd'hui la règle de la subsidiarité dans de nombreux domaines. L'Union européenne définit les règles générales, mais les États membres peuvent apporter des corrections, édicter des règles complémentaires ou des règles qui vont plus loin que celles de l'Union. En Belgique, on pourrait laisser aux entités fédérées le soin de le faire. La règle générale est le libre-échange, mais, par exemple pour des raisons sanitaires, un État membre peut y apporter des corrections. Comme la prévention sanitaire relève de la compétence des communautés, celles-ci doivent corriger la règle générale en conséquence, comme c'est le cas avec la prévention antitabac. L'État belge ne doit pas intervenir entre les communautés et l'instance européenne.

Confier l'intégralité des soins de santé aux communautés pose deux problèmes, dès lors que cela revient à les rattacher au lieu de résidence et non plus au lieu de travail, comme on le fait aujourd'hui, par le biais de l'assurance-maladie. Dans les pays voisins, les soins de santé sont rattachés au lieu de travail et non pas au lieu de la résidence. Comme il y a de nombreux transfrontaliers parmi les travailleurs belges, de plus en plus de problèmes se posent en matière d'assurance-maladie. La situation de Bruxelles engendre assurément aussi des difficultés.

#### 3.2.1.5. *Observation d'un membre*

Un commissaire se demande pourquoi certaines compétences doivent être transférées aux communautés. L'on ferait mieux, plutôt que de transférer certaines matières, comme la problématique des hormones, aux communautés, de partir du niveau fédéral pour promouvoir une harmonisation européenne. Le repli au niveau des communautés entraîne un évident progressif du niveau fédéral. La question se pose de savoir si les citoyens jugent cette évolution souhaitable.

3.2.1.6. *Audition des MM. J. De Cock (administrateur général de l'INAMI), G. Grinberg (administrateur général adjoint de l'INAMI) et F. Praet (directeur général de l'INAMI) (27 novembre 1998)*

D'une façon générale, l'administrateur général tient à souligner que — conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, C, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'assurance maladie-invalidité

overheid voert, wordt er ernstig door aangetast: de globale visie dient zo vlug mogelijk in haar totaliteit gerealiseerd te worden.

#### 3.2.1.4. *Opmerking van een lid*

Er zijn aardig wat redenen om nogal wat bevoegdheden naar de Europese Unie over te hevelen. Op dat ogenblik laat de Europese Unie voor nogal wat zaken echter de subsidiariteit spelen. De Europese Unie bepaalt de algemene regels, maar de lidstaten kunnen corrigeren, bijkomende regels uitvaardigen of verder gaan dan de Unie. Dit zou in België aan de deelstaten overgelaten kunnen worden. De algemene regel is de vrije markt, maar bijvoorbeeld om gezondheidsredenen mag een lidstaat correcties aanbrengen. Aangezien de gezondheidspreventie een bevoegdheid is van de gemeenschappen moeten zij ook de correcties op die algemene regel aanbrengen, zoals bijvoorbeeld in zake tabakspreventie. Tussen gemeenschappen en Europees niveau moet de Belgische Staat niet tussenkomen.

Het integraal toevertrouwen van de gezondheidszorgen aan de gemeenschappen brengt twee problemen mee. Het betekent dat de gezondheidszorgen verbonden worden met de plaats waar men woont en niet langer verbonden blijft met het werken. Dat is vandaag, via de ziekteverzekering, het geval. In de ons omringende staten zijn de gezondheidszorgen gelieerd aan de werkplaats en niet aan de woonplaats. Aangezien er ook nogal wat Belgen over de grens werken ontstaan er steeds meer problemen inzake ziekteverzekering. Ook voor Brussel is het zeker moeilijk.

#### 3.2.1.5. *Opmerking van een lid*

Een lid vraagt zich af waarom bepaalde bevoegdheden naar de gemeenschappen moeten worden overgeheveld. Eerder dan bepaalde materies, zoals bijvoorbeeld de problematiek van de hormonen, over te hevelen naar de gemeenschappen, zou men vanuit het federale niveau moeten vertrekken om tot een Europese harmonisering te komen. Zich terugplooiën op het niveau van de gemeenschappen, betekent een progressieve uitholling van het federale niveau. De vraag is, of deze evolutie door de burgers wenselijk wordt geacht.

3.2.1.6. *Hoorzitting met de heren J. De Cock (administrateur-generaal van het RIZIV), G. Grinberg (adjunct-administrateur-generaal van het RIZIV) en F. Praet (directeur-general van het RIZIV) (27 november 1998)*

De administrateur-generaal wijst er in het algemeen op, dat de ziekte- en invaliditeitsverzekering — thans de verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen genoemd — overeenkomstig artikel 5,

— ce que l'on appelle maintenant l'assurance soins de santé et indemnités — ne fait pas partie des matières personnalisables et en a été expressément exclue. Cette matière est considérée comme un élément essentiel de la sécurité sociale. Les six propositions formulées par les communautés, tendent à transférer certains secteurs de l'assurance soins de santé aux communautés. À la lecture des propositions, on distingue quatre zones de tension :

1. la compétence législative et normative opposée à la compétence exécutive;
2. les soins de santé opposés à l'aide sociale;
3. les soins préventifs opposés aux soins curatifs;
4. les soins *intra-muros* opposés aux soins *extra-muros*.

Il s'agit de propositions visant à élargir les compétences actuelles des communautés. Les propositions susmentionnées présentent une certaine contradiction entre elles. Certaines ont pour objet le transfert intégral de l'assurance maladie-invalidité, tandis que d'autres ne visent que le transfert de certaines parties de cette assurance. On ne voit pas non plus clairement si toutes ces propositions contribuent à une homogénéité et une efficacité plus grandes. Dans les soins à domicile, par exemple, l'on fait la distinction entre les équipes de soins à domicile et les soins à domicile par des prestataires de soins individuels.

Le débat concernant un tel élargissement est tout d'abord une question politique.

La répartition actuelle des compétences montre que divers responsables politiques sont associés d'une façon directe au processus décisionnel, tant au niveau fédéral qu'au niveau des communautés. De plus, au niveau fédéral, plusieurs facteurs se manifestent. D'une façon générale, du point de vue de l'INAMI, cette situation ne donne pas lieu à de grandes difficultés. Cependant, il y a des points de discussion récents.

1. Un premier point de discussion se rapporte à la coordination entre les agréments de services hospitaliers, qui est de la compétence des communautés, et le remboursement des prestations dans ces services, qui est une compétence de l'assurance maladie-invalidité.

Afin de permettre une meilleure coordination, un article 64 a été inséré dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Conformément à cette disposition, pour les prestations effectuées au moyen de l'appareillage médical lourd dans

paragraaf 1, I, 1<sup>o</sup>, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen niet behoort tot de persoonsgebonden aangelegenheden en daarvan uitdrukkelijk werd uitgesloten. Deze materie wordt immers beschouwd als een essentieel onderdeel van de sociale zekerheid. De zes voorstellen, die door de gemeenschappen zijn geformuleerd, strekken ertoe bepaalde onderdelen van de sociale zekerheid naar de gemeenschappen over te hevelen. Uit deze voorstellen komen vier spanningsvelden naar voren :

1. het spanningsveld tussen de wetgevende bevoegdheid en de implementerende bevoegdheid;
2. het spanningsveld tussen preventieve en curatieve zorg;
3. het spanningsveld tussen gezondheidszorg en welzijnszorg;
4. het spanningsveld tussen intramurale en extramurale zorg.

Met de voorstellen wil men de bevoegdheden die de gemeenschappen nu hebben, uitbreiden. We stellen vast dat deze voorstellen een zekere onderlinge tegenstrijdigheid vertonen. Sommige gaan uit van een volledige overheveling van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, andere gaan uit van de overheveling van stukken daarvan. Evenmin is het onmiddellijk duidelijk of al deze voorstellen wel bijdragen tot een grotere homogeniteit en efficiëntie. Zo wordt in de thuiszorg bijvoorbeeld een opsplitsing gemaakt tussen de teams voor thuiszorg en de thuiszorg door individuele zorgenverstrekkers.

Uiteraard is een debat over een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenschappen hoe dan ook een politieke aangelegenheid.

Uit de huidige bevoegdheidsverdeling blijkt dat verschillende beleidsverantwoordelijken rechtstreeks ingrijpen in de besluitvorming, zowel op het federale niveau, als op het niveau van de gemeenschappen. Op het federale niveau zijn er bovendien meerdere spelers. Over het algemeen geeft deze situatie vanuit het standpunt van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en van het RIZIV geen aanleiding tot grote moeilijkheden. Toch zijn er enkele discussiepunten uit het recente verleden.

1. Een eerste discussiepunt heeft betrekking op de coördinatie tussen de erkenning van ziekenhuisdiensten, die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort, en de tegemoetkoming voor prestaties in deze diensten, die een bevoegdheid is van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Om een zekere coördinatie mogelijk te maken werd destijds in de wetgeving op de ziekteverzekering een artikel 64 ingevoerd. Dit artikel bepaalt, dat de toekenning van de verzekeringstegemoetkoming voor verrichtingen met zware medische apparatuur in



des services médicaux, services médico-techniques, sections ou fonctions, l'octroi d'une intervention de l'assurance est subordonné à la condition que ces prestations soient effectuées au moyen d'appareillage ou dans des services agréés. À juste titre, les communautés se sont plaintes du fait que malgré les dispositions en question, des prestations ont été remboursées bien qu'ayant été effectuées dans des services non agréés. Pour exécuter la disposition susmentionnée, une adaptation de la nomenclature des prestations de santé était nécessaire, afin de désigner les prestations faisant partie du champ d'application de ladite disposition. Entre-temps, ce problème a été résolu dans une large mesure, puisque les arrêtés royaux du 13 février 1998 et du 2 juin 1998 portent exécution de l'article 64 en question et concernent l'appareillage et les services suivants: dialyse, cathétérisme cardiaque, radiothérapie, imagerie médicale. En application de cet arrêté royal, l'INAMI a prié le ministère de la Santé publique de communiquer tous les agréments que les ministres des communautés ont octroyés. Cette information a été vérifiée et un numéro d'identification qui doit être mentionné sur les attestations de soins a été communiqué aux services concernés.

La plainte formulée il y a quelques années a donné lieu à une correction, mais il était nécessaire d'imposer des règles afin de pouvoir exécuter les dispositions légales, en établissant le lien entre l'agrément et le financement.

2. Un deuxième point problématique a trait à un secteur qui n'existait pas encore au moment de l'adoption de la loi sur la réforme de l'État, à savoir les soins palliatifs. Début 1990, on a prévu un financement à titre expérimental par le biais de l'INAMI, notamment les expériences «Busquin». Le but était de préparer un cadre légal. Finalement, au cours de l'année 1997, ce cadre a été créé. Des associations en matière de soins palliatifs peuvent être soutenues financièrement. Chaque association doit disposer d'une équipe d'accompagnement multidisciplinaire. Pour le financement, une adaptation légale était nécessaire. Ce qui s'est fait par la loi-programme du 22 février 1998. Des conventions ont été présentées au comité d'assurance de l'institut, pour assurer les soins palliatifs et les financer par le biais de l'assurance maladie. Des dispositions permettant de réduire l'intervention personnelle de certains assurés seront ainsi exécutées. En attendant, des initiatives ont été prises par certaines communautés. Ainsi, des réseaux palliatifs ont été créés, visant à compléter le financement expérimental. Il n'est pas clairement établi que ce financement sera encore maintenu pour les années à venir, vu le financement structurel.

medische diensten, medisch technische diensten, afdelingen of functies afhankelijk is van de voorwaarde dat deze verstrekkingen worden uitgevoerd met apparatuur of in diensten die door de gemeenschappen erkend zijn. De gemeenschappen hebben zich er terecht over beklagd dat, desondanks, verstrekkingen werden vergoed die in niet erkende diensten werden uitgevoerd. De uitvoering van artikel 64 vergde een ingewikkelde aanpassing van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekking, aangezien moest worden aangegeven welke prestaties onder het toepassingsgebied van deze regeling vallen. Intussen is het probleem grotendeels opgelost, aangezien het betrokken artikel werd uitgevoerd door twee koninklijke besluiten van 13 februari 1998 en 2 juni 1998 met betrekking tot een aantal zware diensten, zoals nierdialyse, hartcatherisatie, radiotherapie en medische beeldvorming. In toepassing van deze koninklijke besluiten heeft het RIZIV gevraagd alle erkenningen die door de gemeenschappen werden verleend, mee te delen. Deze informatie is geverifieerd en de betrokken diensten hebben een identificatienummer gekregen dat moet voorkomen op elke geattesteerde prestatie.

De klacht die enkele jaren geleden werd geformuleerd gaf dus aanleiding tot een correctie, maar het was ook nodig regels op te leggen om de wettelijke bepalingen te kunnen uitvoeren, die de link legden tussen de erkenning en de financiering.

2. Een tweede probleem heeft te maken met een sector die op het moment dat de wet op de staatshervorming werd aangenomen nog niet bestond, namelijk de palliatieve verzorging. Begin 1990 werd in een experimentele financiering voorzien via het RIZIV, meer bepaald de zogenaamde «experimenten-Busquin». Het doel was een wettelijk kader voor te bereiden. Dat kwam uiteindelijk in de loop van 1997 tot stand. Samenwerkingsverbanden op het vlak van palliatieve zorg kunnen nu financieel worden ondersteund. Deze samenwerkingsverbanden moeten over een multidisciplinaire thuiszorgequipe beschikken. Voor de financiering was een wetswijziging nodig. Dit gebeurde via de programmawet van 22 februari 1998. Op het verzekeringscomité van het instituut werden de overeenkomsten voorgelegd, waarbij de palliatieve verzorging zou kunnen worden verzekerd en gefinancierd via de ziekteverzekering. Zo zal uitvoering worden gegeven aan de bepalingen, waarbij de persoonlijke tussenkomst voor bepaalde verzekerden kunnen worden gereduceerd. In afwachting daarvan namen bepaalde gemeenschappen reeds initiatieven. Zo werden palliatieve netwerken gecreëerd die tot doel hadden de experimentele financiering aan te vullen. Wat het lot van deze financiering door de gemeenschappen de volgende jaren zal zijn is, gelet op de structurele financiering, evenwel niet duidelijk.

3. Il y a eu des discussions concernant l'instance qui doit prendre en charge certaines prestations. Conformément à la législation relative à l'assurance soins de santé et indemnités, ne sont pas remboursés les frais se rapportant aux prestations effectuées pour le compte des administrations publiques, d'un établissement public ou d'un organisme d'intérêt public. Ici, un rôle subsidiaire est attribué à l'assurance maladie. Dans un certain nombre de situations, les communautés ont indirectement fait endosser les dépenses par l'assurance soins de santé. À ce propos, on peut mentionner: la révision de l'effectif médical dans les établissements relevant du secteur de l'aide sociale, la mesure visant à supprimer les interventions pour les maladies dites sociales, la suppression des subventions d'entretien pour les centres de rééducation et les préventoriums.

4. Dans le cadre des communautés, certains accords de coopération sont également conclus en matière de soins à domicile, à l'instar des soins palliatifs. Ils complètent d'ailleurs des allocations qui sont attribuées à des prestataires individuels de soins ou des prestataires de soins travaillant dans des services organisés de soins à domicile. À cette fin, une disposition a été reprise dans la loi-programme sociale.

Par ailleurs, quelques questions peuvent encore être mises en relief:

1. Tout d'abord beaucoup de divergences d'opinions ou d'imprécisions apparues au cours des années précédentes peuvent être évitées par une bonne collaboration. La collaboration entre le fédéral et les entités fédérées est une composante essentielle du fédéralisme. Dans le cadre de l'article 92*bis* de la loi sur les réformes institutionnelles, peu d'accords de coopération — au sens strict — ont été conclus. Cependant, il y a des protocoles. Des protocoles d'accord ont certes vu le jour à l'occasion de la mise à exécution de certaines mesures politiques qui avaient été prises par la conférence interministérielle: restructuration des hôpitaux, réorganisation des soins psychiatriques et politique de soins aux personnes âgées. Depuis le début des années 80, quelque quinze véritables accords de coopération ont été conclus dans le cadre de la politique de la santé. Il s'agit, notamment, d'accords de coopération relatifs au fonctionnement de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, qui ne relève pas de l'assurance maladie-invalidité, à la prévention de l'alcoolisme et de la toxicomanie, aux pratiques sportives, du point de vue médical, d'accords de coopération concernant des programmes de recherches sur le sida, ainsi que d'un accord de coopération concernant la création du Comité consultatif de bioéthique. À cela s'ajoute un

3. Een ander discussiepunt heeft betrekking op de vraag naar de tenlasteneming van de verstrekkingen. De wetgeving op de ziekteverzekering bevat een artikel, waarin staat dat zij geen kosten vergoedt die eigenlijk voor rekening komen van andere openbare besturen, openbare instellingen of instellingen van openbaar nut. Hier wordt een subsidiaire rol aan de verzekering toegekend. In een aantal situaties werd vastgesteld dat door de gemeenschappen een aantal kosten werden afgewendeld op de verzekering voor de geneeskundige verzorging. Zo is er de herziening van de medische bestaffing in de instellingen, behorend tot de welzijnssector, er is de maatregel tot opheffing van de tegemoetkomingen voor zogenaamde sociale ziekten, de afschaffing van de onderhoudstoeelagen voor revalidatiecentra en preventoria.

4. In het kader van de gemeenschappen gebeuren ook bepaalde interventies voor samenwerkingsverbanden op het vlak van de thuiszorg, een beetje te vergelijken met hetgeen met de palliatieve zorg gebeurt. Dit is trouwens complementair met de toelagen, die vanuit de ziekteverzekering worden verleend aan individuele zorgverstrekkers of zorgverstrekkers die in de georganiseerde diensten voor thuisverpleging werken. In de sociale programmawet werd daartoe een bepaling opgenomen.

Nog enkele algemene bedenkingen:

1. Veel meningsverschillen of onduidelijkheden die de afgelopen jaren zijn ontstaan kunnen worden vermeden door een goede samenwerking op de diverse niveaus. Samenwerking tussen de federatie en de deelstaten is een essentieel bestanddeel van het federalisme. In het kader van artikel 92*bis* van de wet op de hervorming van de instellingen, zijn niet veel echte samenwerkingsakkoorden zijn gesloten. Er zijn wel protocollen van afspraak tot stand gekomen naar aanleiding van de uitvoering van bepaalde beleidsmaatregelen die door de interministeriële conferentie worden genomen: herstructurering van de ziekenhuizen, reorganisatie van de psychiatrische zorg en het ouderenzorgbeleid. Sinds het begin van de jaren 80 werden ongeveer vijftien echte samenwerkingsakkoorden afgesloten in het kader van het gezondheidsbeleid. Het gaat met name om samenwerkingsakkoorden met betrekking tot de werking van het Instituut voor hygiëne en epidemiologie, dat niet tot de ziekteverzekering behoort, over alcohol en drugpreventie, over sportieve praktijken, op het medisch vlak, samenwerkingsakkoorden over onderzoeksprogramma's inzake aids, en een over de samenwerking inzake het de oprichting van het Raadgevend Comité voor de bio-ethiek. Verder bestaat ook nog een samenwerkingsakkoord uit 1982, aangevuld in

accord de coopération datant de 1982 et complété en 1986 sur la politique hospitalière et la restructuration des hôpitaux.

Il y a également l'échange de données concernant l'agrément, les fermetures et les investissements. Cette information est d'ailleurs mentionnée à l'article 5, § 2, de la loi spéciale. Il n'existe toutefois aucun organe qui procède à une concertation systématique permanente, du moins pas au niveau administratif. L'on conclut évidemment des accords dans le cadre des conférences interministérielles. Il s'agit de formes de coopération contractuelle définies dans des protocoles. Ces protocoles constituent en partie des formes de coopération *ad hoc*. C'est ainsi qu'il existe un protocole sur la politique du suivi en matière de psychiatrie, qui a été conclu en 1989. Il n'y a pas de coopération continue. Dans d'autres secteurs et, notamment, dans certaines matières régionales, la coopération est plus élaborée et mieux structurée; le caractère *ad hoc* y est dépassé. L'on est en droit de se demander s'il ne conviendrait pas d'approfondir la coopération dans d'autres domaines.

Depuis le début des années quatre-vingts, le Conseil d'État souligne, par exemple, qu'il est difficile de réaliser la réforme des hôpitaux sans y associer les ministres communautaires. Les protocoles en question ont donc vu le jour sur la proposition du Conseil d'État et sans qu'il existe aucune obligation légale. Sur cette base, le pouvoir fédéral a, dans plusieurs cas, pris l'initiative de convenir de la façon dont devaient s'opérer les restructurations dans le secteur hospitalier et le secteur des homes pour personnes âgées. L'on a conclu une série d'accords concernant la vitesse de la conversion, les compétences réciproques et l'échange d'informations. C'est dans ce cadre-là que lesdits accords ont vu le jour. C'est ainsi qu'a été concrétisée la coopération, à laquelle furent invités les divers partenaires. Ces accords sont nés au cours de négociations menées au niveau politique, mais il n'existe aucune continuité administrative à ce sujet. Ce n'est qu'à l'occasion d'un protocole *ad hoc* que des règles ont été mises au point et que des accords ont été conclus.

2. Le deuxième thème concerne l'accès à l'information. À ce propos, les communautés ont demandé d'avoir un accès direct à l'information disponible à l'INAMI et au ministère de la Santé publique. En cette matière, le problème suivant se pose pour l'INAMI. Les données relatives aux personnes morales, entre autres les établissements de santé, doivent être considérées comme des données personnelles, dont la communication en dehors du réseau de la sécurité sociale est subordonnée à une autorisation préalable du comité de surveillance. Cette prescription est un obstacle à la souplesse dans l'échange de données. Un article de la loi-programme

1986, over het ziekenhuisbeleid en de herstructurering van de ziekenhuizen.

Er is ook de uitwisseling van gegevens inzake erkenning, sluitingen en investeringen. Deze informatieplicht staat trouwens in artikel 5, § 2, van de bijzondere wet. Er bestaat echter geen orgaan waar op een systematische manier constant overleg wordt gepleegd, althans niet op het administratief niveau. In het kader van de interministeriële conferenties worden er uiteraard afspraken gemaakt. Het zijn vormen van contractuele samenwerking, vastgelegd in protocollen. Die protocollen zijn gedeeltelijk samenwerkingen *ad hoc*. Zo bestaat er een protocol over het opvolgingsbeleid inzake psychiatrie, afgesloten in 1989. Er is geen continue samenwerking. In andere sectoren, met name in bepaalde gewestmateries, is de samenwerking meer uitgewerkt en beter gestructureerd; het *ad hoc*-karakter wordt overstegen. Men moet zich afvragen of de samenwerking op andere vlakken niet verder moet worden uitgediept.

De Raad van State heeft er sinds het begin van de jaren tachtig op gewezen dat het moeilijk is om bijvoorbeeld de hervorming van de ziekenhuizen te realiseren zonder dat de gemeenschapsministers hierbij zouden worden betrokken. Deze protocollen zijn dus tot stand gekomen op voorstel van de Raad van State en zonder dat er een wettelijke verplichting bestond. De federale overheid heeft op die basis in verschillende gevallen het initiatief genomen om af te spreken op welke wijze de herstructureringen in de ziekenhuissector en de sector van de bejaardeninstellingen moesten gebeuren. Er werd een aantal afspraken gemaakt over de snelheid van de omschakeling, de wederzijdse bevoegdheden en de wederzijdse uitwisseling van informatie. Binnen dit kader zijn de akkoorden tot stand gekomen. Daarmee werd in feite de gevraagde samenwerking tussen de verschillende partners in praktijk omgezet. Die akkoorden waren de vrucht van onderhandelingen op het politiek niveau, waarbij er echter geen administratief continuüm bestaat. Het is enkel naar aanleiding van een protocol *ad hoc* dat regels werden uitgewerkt en afspraken gemaakt.

2. Een tweede thema betreft de toegang tot de informatie. De gemeenschappen formuleerden de vraag om rechtstreeks toegang te krijgen tot de informatie, beschikbaar bij het RIZIV en het ministerie van Volksgezondheid. Wat het RIZIV betreft, is er een probleem omdat die dienst behoort tot de sociale zekerheid. Gegevens met betrekking tot rechtspersonen, ook van verzorgingsinstellingen, worden beschouwd als gegevens van persoonlijke aard. De uitwisseling van die gegevens vereist een voorafgaandelijke machtiging van het toezichtscomité, opgericht bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Dat is uiteraard een omslachtige methode die een soepele

portant des dispositions sociales prévoit qu'une autorisation préalable n'est plus nécessaire que pour les données se rapportant aux personnes physiques. L'exposé des motifs renvoie à un échange de données relatives aux établissements de soins, concernant, bien entendu, les patients qui y sont soignés.

En ce qui concerne les données combinées INAMI-Santé publique, la loi du 26 avril 1996 a créé une cellule technique auprès du ministère de la Santé publique. Des instances, y compris les communautés et les régions peuvent avoir accès à ces données anonymes.

L'on doit également évoquer la transparence des données. À ce propos, il y a lieu de faire référence à l'article 16, § 2, de la loi relative aux soins de santé par lequel le Conseil général est chargé de transmettre au gouvernement, un rapport circonstancié sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays. Ces rapports — dits «rapports Jadot» — comprennent une évaluation d'éventuelles distorsions injustifiées et des propositions visant à les corriger.

Dans son rapport concernant l'assurance maladie, M. Petit a écrit il y a plus de 20 ans déjà: «L'ensemble du problème de l'assurance maladie est comme une toile d'araignée. Si l'on touche à un fil, toute la structure semble se mettre en mouvement.» Cela risque aussi d'être le cas si l'on veut soustraire certains éléments à l'assurance.

Organiser une politique homogène pour les hôpitaux au niveau des communautés peut contribuer peut-être à une plus grande efficacité à cet échelon, mais l'assurance sera alors confrontée à d'énormes problèmes quand la définition du prix de la journée d'entretien ne sera plus la même, quand les normes d'agrément seront différentes, etc. On constatera forcément la perte d'un certain degré d'homogénéité dans le secteur de l'assurance. Pour conclure, dans toute cette discussion, on ne peut ni perdre de vue la question compliquée du financement, ni compromettre le principe de la solidarité.

Il y a aussi une demande de transparence des données. Il convient à cet égard de faire référence à l'article 16 de la loi relative aux soins de santé, lequel charge le Conseil général de transmettre annuellement au gouvernement un rapport circonstancié sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays — dit «rapport Jadot» — qui comprend une évaluation des distorsions et des propositions visant à les corriger.

Le rapport Jadot comporte une série de propositions visant à supprimer ou à réduire les différences qui existent au niveau de la pratique médicale et dans

uitwisseling van de gegevens in de weg staat. In de sociale programmawet staat een artikel, dat de bijkomende machtiging afschaft als het gaat om gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar gegevensuitwisseling inzake verzorgingsinstellingen, uiteraard niet inzake de gezondheidsgegevens van patiënten die er worden verzorgd.

Door de wet van 1996 werd een technische cel opgericht die gegevens van het ministerie van Volksgezondheid koppelt aan gegevens van het RIZIV. Instanties, inbegrepen de gemeenschappen en de gewesten, kunnen toegang hebben tot de geanonimiseerde gegevens.

Er is ook een vraag naar de transparantie van de gegevens. Dienaangaande moet verwezen worden naar artikel 16 van de wet op de geneeskundige verzorging, waarbij de algemene raad de opdracht krijgt elk jaar aan de regering een omstandig rapport te bezorgen over de eenvormige toepassing van de wetgeving in het hele land — het zogenaamde «rapport-Jadot» —, dat een evaluatie omvat van de verschillen en voorstellen tot het wegwerken ervan.

In zijn rapport over de ziekteverzekering schreef de heer Petit meer dan twintig jaar geleden dat het probleem van de ziekteverzekering op een spinnenweb lijkt. Als men aan een van de draden raakt, dan lijkt het geheel in beweging te komen. Dit dreigt ook het geval te zijn wanneer men bepaalde onderdelen aan de verzekering wil onttrekken.

Het organiseren van een homogeen ziekenhuisbeleid op het niveau van de gemeenschappen, zoals in een van de voorstellen wordt gesuggereerd, kan misschien bijdragen tot een grotere efficiëntie op het niveau van de gemeenschappen, maar dit zal ongetwijfeld de verzekering opzadelen met een aantal belangrijke problemen wanneer de definities van de verpleegdagprijs en de erkenningsnormen verschillen naargelang de gemeenschap. Men zal moeten vaststellen dat een zekere graad van homogeniteit in de verzekering verloren gaat. In gans deze discussie mag men het ingewikkelde vraagstuk van de financiering niet uit het oog verliezen, noch de solidariteit in het gedrang brengen.

Er is ook een vraag naar de transparantie van de gegevens. Dienaangaande moet verwezen worden naar artikel 16 van de wet op de geneeskundige verzorging, waarbij de algemene raad de opdracht krijgt elk jaar aan de regering een omstandig rapport te bezorgen over de eenvormige toepassing van de wetgeving in het hele land — het zogenaamde «rapport-Jadot» —, dat een evaluatie omvat van de verschillen en voorstellen tot het wegwerken ervan.

In het rapport-Jadot staan een aantal voorstellen om verschillen in praktijkvoering en in toepassing van de wetgeving ongedaan te maken of te reduceren.

l'application de la législation. Il appartient à l'autorité politique d'y donner suite ou non. Il est indéniable que ces rapports mentionnent des différences entre certaines parties du pays, non seulement entre le nord et le sud, mais aussi entre l'est et l'ouest, et même à l'intérieur des provinces. Elles existent dans divers domaines. Dans une représentation schématique, il y a peut-être bien une opposition Nord-Sud en ce qui concerne les soins à domicile, mais pas dans d'autres domaines.

Ces différences, souvent qualifiées de régionales, ne constituent pas un privilège ou un handicap pour la Belgique seule. Il suffit de passer en revue la littérature internationale pour s'en convaincre. Je songe ici à un livre de M. Coquat, qui est paru récemment en France, et à certaines études de l'OCDE. Tous ces ouvrages attirent l'attention sur les différences qui existent dans la pratique médicale, différences qui tiennent moins à l'environnement géographique dans lequel les soins sont donnés qu'à toute une série d'autres facteurs. Des études réalisées aux États-Unis montrent également que, pour un même groupe cible, les montants dépensés par le «Medical Care» sont fort différents suivant qu'ils le sont dans les régions de l'Est ou dans les régions de l'Ouest. La France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark et bien d'autres pays sont confrontés à des différences dans la pratique médicale. Il existe beaucoup d'autres études à ce sujet. Il est de plus en plus clair que l'on a voulu, ces dernières années, mettre de l'ordre dans le secteur de la santé par le biais de grandes restructurations et par la limitation de l'offre excédentaire de lits d'hôpitaux, mais qu'il faudra développer d'autres instruments pour gommer les différences dans la pratique médicale et dans le comportement prescripteur.

En tout cas, il ne faut pas ramener les différences à une opposition Nord-Sud. Les rapports Jadot, qui ont également été remis au Parlement, l'indiquent eux aussi. Il en ressort qu'il existe aussi des différences entre les provinces, entre les arrondissements, entre l'Est et l'Ouest, etc. Une question qui se pose en l'occurrence est de savoir où il faut situer Bruxelles. Le problème dépasse en complexité celle qu'il aurait s'il était simplement question d'une opposition Nord-Sud.

Il n'empêche que le groupe de travail doit dépister les éventuelles différences non objectivables et non admissibles et qu'on doit formuler des suggestions en vue d'y remédier, comme cela se fait depuis quelques années en biologie clinique et dans quelques autres secteurs.

### 3.2.1.7. *Observation d'un membre de la commission*

Un membre souligne qu'il conviendrait peut-être de placer les patients au centre du débat. Une femme

Het is de politieke overheid die daar al dan niet gevolg aan moet geven. Er kan niet onkend worden dat die rapporten dergelijke verschillen tussen landsgedeeften vermelden. Die zijn er echter niet alleen tussen Noord en Zuid, maar ook tussen Oost en West en zelfs binnen provincies. Ze doen zich voor op allerlei domeinen. Als we het heel schematisch voorstellen, klopt de Noord-Zuid tegenstelling misschien wel voor de thuisverzorging, maar voor andere domeinen klopt dat beeld dan weer niet.

Het fenomeen van deze verschillen, vaak regionale verschillen genaamd, is niet het voorrecht of het nadeel van België alleen. Het volstaat om even de internationale literatuur door te nemen om dat vast te stellen. Ik verwijst naar een recent boek dat in Frankrijk is verschenen van de hand van de heer E. Coquat of naar studies van de OESO. Allemaal wijzen ze op de verschillen in medische praktijkvoering, die niet zozeer te maken hebben met de geografische omgeving waarin de zorg wordt verstrekt, maar waarbij tal van factoren een rol spelen. Studies in de Verenigde Staten tonen eveneens aan dat voor eenzelfde medische doelgroep van «Medical Care» er in het oosten en het westen een zeer verschillend bedrag wordt uitgegeven. Dit verschil in praktijkvoering is dus een fenomeen waarmee vele andere landen worden geconfronteerd. Er bestaan daarover nog tal van andere studies. Het wordt elke dag duidelijker dat men de afgelopen jaren in de gezondheidssector orde op zaken heeft willen stellen door grote herstructureeringen en door beperking van het overaanbod aan ziekenhuisbedden, maar dat men andere instrumenten zal moeten ontwikkelen om verschillen in praktijkvoering en in voorschrijfgedrag weg te werken.

Hoe dan ook mag men de verschillen niet reduceren tot de Noord-Zuid tegenstelling. Dat blijkt ook uit de rapporten-Jadot, die eveneens aan het Parlement zijn overhandigd. Ze tonen aan dat er ook verschillen zijn tussen provincies, arrondissementen, tussen Oost en West en zo meer. Een vraag daarbij is dan nog waar Brussel zich situeert. Het probleem is meer complex dan een Noord-Zuid tegenstelling.

Dit alles belet niet dat de mogelijke niet-objectiveerbare en niet-toelaatbare verschillen door de werkgroep moeten worden opgespoord en dat men suggesties zal formuleren om dergelijke toestanden recht te trekken. Voor de klinische biologie en in enkele andere sectoren is dat voor een groot deel de afgelopen jaren al gebeurd.

### 3.2.1.7. *Opmerking van een lid van de commissie*

Een lid onderstreept dat de patiënt in het middelpunt van het debat moet worden geplaatst. Een

désireuse de se soumettre à un dépistage du cancer du sein peut recourir à 36 possibilités, qui ne sont en aucune manière coordonnées, toutes remboursées par la sécurité sociale. Certaines patientes font ainsi 3, 4, voire 5 mammographies par an en s'adressant à un médecin généraliste, à un gynécologue, à un centre de dépistage, à une mammomobile, ... Il serait donc fondamental, dans un souci de qualité et de rigueur, de coordonner l'ensemble des aspects en concertation avec les acteurs de terrain. Les patients doivent rester au centre des préoccupations mais il faudrait par ailleurs se pencher sur toutes les facettes du problème pour être en mesure de réaliser des économies. En Allemagne, chaque patiente reçoit un bon par an. Elle est obligée de s'adresser à un médecin chargé de tout centraliser. En Belgique, par contre, c'est le désordre total. Le problème est d'ordre fédéral. Dans notre pays, la liberté des patients est totale. Il y aurait moyen de réaliser d'énormes économies. Le problème est d'ailleurs identique en ce qui concerne les scanners. Il faudrait exiger la domiciliation du patient.

*3.2.1.8. Audition de M. C. Decoster (directeur général de l'administration des soins de santé du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement) (4 décembre 1998)*

*1. Répartition des compétences en matière de politique des soins de santé en Belgique.*

Il apparaît qu'à l'occasion de la répartition des compétences en matière de politique des soins de santé en Belgique (cf. note en annexe), qui a été réalisée dans le cadre de la réforme de l'État, l'on a attribué à l'autorité fédérale les matières qui présentent un lien avec la sécurité sociale et, en particulier, avec l'assurance maladie. En outre, l'on est toujours parti du principe que, pour pouvoir mener une politique cohérente, il convient de situer à un même niveau politique la détermination du concept (l'agrément), la fixation des règles de planification des infrastructures de soins, la fixation du prix, le financement des frais de fonctionnement de ces infrastructures, et le remboursement du prix des prestations médicales qui sont fournies dans ce cadre. En effet, les aspects précités de la politique des soins de santé sont à ce point corrélés qu'en répartissant les instruments de gestion en question entre plusieurs niveaux de décision, l'on provoquera un morcellement de la politique et hypothéquera la cohérence de la gestion.

vrouw, die een zich wenst te laten onderzoeken voor borstkanker, heeft hiervoor 36 mogelijkheden, die niet op mekaar zijn afgestemd, en die alle worden terugbetaald door de sociale zekerheid. Sommige patiënten laten op die wijze jaarlijks 3, 4 of zelfs 5 mammografieën uitvoeren, door zich te wenden tot een huisarts, een gynecoloog, een onderzoekscentrum, een mammomobiel, ... Met het oog op kwaliteit en voorzichtigheid, is het dan ook wenselijk om het geheel van deze aspecten te coördineren in samenspraak met de actoren op het terrein. De patiënten moeten in het middelpunt staan van de bezorgdheid, hoewel men zich over alle facetten van het probleem moet buigen, teneinde in staat te zijn besparingen te realiseren. In Duitsland ontvangt iedere patiënte jaarlijks een bon. Zij is verplicht zich te wenden tot een geneesheer die ermee belast is alles te centraliseren. In België daarentegen, heerst een totale wanorde. Het probleem stelt zich op het federale niveau. In ons land is de vrijheid van de patiënt totaal. Men zou enorme besparingen kunnen realiseren. Hetzelfde probleem stelt zich met betrekking tot de scanners. Men dient een domiciliëring van de patiënt te eisen.

*3.2.1.8. Hoorzitting met de heer C. Decoster (directeur generaal van het Bestuur van de Gezondheidszorg van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu) (4 december 1998)*

*1. Bevoegdheidsverdeling van het gezondheidszorgbeleid in België.*

Uit de bevoegdheidsverdeling van het gezondheidszorgbeleid in België (cf. nota in bijlage) blijkt dat, bij de staats hervorming, die materies aan de federale overheid werden toegewezen die een binding hebben met de sociale zekerheid, in casu de ziekteverzekering. Bovendien werd er steeds vanuit gegaan dat, om een coherent beleid te kunnen voeren, de bepaling van het concept (de erkenning), de vaststelling van de regelen voor de planning van zorgvoorzieningen, de prijsbepaling en de financiering van de werkingskosten van deze zorgvoorzieningen en de terugbetaling van de medische prestaties die in de zorgvoorzieningen verricht worden, op eenzelfde beleidsniveau moeten behouden blijven. Immers, alle voormelde aspecten van het gezondheidsbeleid zijn dermate met elkaar verbonden dat een uiteentrekking van deze beleidsinstrumenten over meerdere beslissingsniveaus zal leiden tot een verboddeling van het beleid en de coherentie van de beleidsvoering zal hypothekeren.

Comme il ressort des résultats de l'étude jointe en annexe, la compétence en matière de politique des soins de santé en Belgique est une compétence partagée sur une série de points, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays où c'est le plus souvent le pouvoir central qui définit la politique à suivre et les régions qui assurent l'exécution de celle-ci.

— Dans certains cas, il y a une compétence exclusive ou quasi exclusive soit du pouvoir fédéral, soit des communautés. L'assurance maladie-invalidité est exclusivement de la compétence fédérale pour ce qui est des soins de santé *intra-muros*. Les soins de santé préventifs relèvent quasi exclusivement de la compétence des communautés, étant entendu que certains actes de prévention sont à charge de l'assurance maladie et que la vaccination obligatoire constitue une compétence fédérale. La désignation des hôpitaux universitaires est une compétence exclusivement fédérale, de même que l'exercice de l'art de guérir.

— Dans d'autres cas, la compétence est complémentaire. C'est le pouvoir fédéral qui fixe les règles fondamentales de subvention et les critères de programmation et ce sont les communautés qui en assurent l'application. C'est le pouvoir fédéral qui fixe les normes d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers qui ont une incidence sur l'AMI, sur le financement des frais de fonctionnement ou sur la programmation, et ce sont les communautés qui en assurent l'application.

— Dans d'autres cas encore, la compétence est partagée. Le pouvoir fédéral peut rédiger des normes d'agrément des hôpitaux si elles ont une incidence sur l'AMI, sur le financement des frais de fonctionnement ou sur la programmation. Les communautés peuvent fixer des normes d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers si celles-ci n'ont aucune incidence sur l'AMI, sur le financement des frais de fonctionnement ou sur la programmation (*cf.* la Cour d'arbitrage dans l'arrêt relatif au décret relatif à la gestion totale de la qualité dans les établissements de soins).

## 2. La répartition actuelle des compétences incite à une concertation régulière

Comme la compétence en matière de politique des soins de santé est généralement une compétence partagée ou complémentaire, une concertation régulière s'impose entre les diverses instances du pouvoir. À l'heure actuelle, cette concertation s'opère de manière structurée par le biais de la conférence interministérielle qui se réunit à intervalles réguliers. Jusqu'à présent, la concertation a abouti le plus souvent à des protocoles d'accord. Divers types de protocoles d'accord ont été conclus.

— Un premier type de protocole d'accord concerne les matières qui tombent sous une législation qui relève de la compétence fédérale, mais pour l'applica-

Zoals uit de studie in bijlage blijkt, is de bevoegdheidsverdeling inzake het gezondheidsbeleid in België, in tegenstelling tot andere landen waar meestal de centrale overheid het beleid bepaalt en de regio's de uitvoering hiervan verzekeren, op een aantal punten een gedeelde bevoegdheid.

— In bepaalde gevallen is er een exclusieve of quasi exclusieve bevoegdheid van hetzij de federale overheid, hetzij de gemeenschappen. De ziekte- en invaliditeitsverzekering met betrekking tot de intramurale gezondheidszorg is exclusief federaal. De preventieve gezondheidszorg is quasi exclusief een gemeenschapsbevoegdheid, met dien verstande dat bepaalde akten van preventie worden betaald door de ziekteverzekering, en dat de verplichte vaccinatie een federale bevoegdheid is. De aanwijzing tot universitair ziekenhuis is een exclusief federale bevoegdheid. De uitoefening van de geneeskunst is een exclusief federale bevoegdheid.

— In bepaalde gevallen is de bevoegdheid complementair. De federale overheid stelt de basisregelen voor subsidiëring vast, de gemeenschappen passen ze toe. De federale overheid stelt de programmacriteria vast, de gemeenschappen passen ze toe. De federale overheid stelt de erkenningsnormen van de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten die een weerslag hebben op de ZIV, op de financiering van de werkingskosten of op de programmatie vast, de gemeenschappen voeren ze uit.

— In bepaalde gevallen is de bevoegdheid gedeeld. De federale overheid kan erkenningsnormen voor ziekenhuizen opstellen, mits ze een weerslag hebben op de ZIV, op de financiering van de werkingskosten of op de programmatie. De gemeenschappen kunnen erkenningsnormen vaststellen voor ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, mits ze geen weerslag hebben op de ZIV, op de financiering van de werkingskosten of op de programmatie (*cf.* het Arbitragehof in het arrest met betrekking tot het genaamd kwaliteitsdecreet).

## 2. De huidige bevoegdheidsverdeling noopt tot regelmatig overleg

Door het feit dat de bevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid veelal een gedeelde of complementaire bevoegdheid is, is het noodzakelijk dat er regelmatig overleg is tussen de verschillende overheidsinstanties. Momenteel verloopt deze concertatie gestructureerd via de interministeriële conferentie die op geregelde tijdstippen plaatsheeft. Het overleg mondde tot op heden meestal uit in protocolakkoorden. Er werden verschillende soorten van protocolakkoord afgesloten.

— Een eerste type protocolakkoord heeft betrekking op die materies die, qua wetgeving, tot de federale bevoegdheid behoren doch waarvoor de federale

tion loyale et conséquente desquelles le pouvoir fédéral doit pouvoir compter sur les communautés. C'est ainsi qu'a été signé, en 1982, un protocole d'accord en vue de l'instauration d'un moratoire concernant le nombre de lits d'hôpitaux généraux et de la création, grâce à la conversion de lits d'hôpitaux, de formes de soins alternatives comme les MRS. La marge budgétaire permettant de créer ces formes de soins alternatives devait être dégagée par l'intermédiaire d'une réduction du nombre des lits d'hôpitaux. Le 25 juillet 1986, un protocole d'accord a été conclu en vue d'une réduction du nombre de lits par le biais de la politique d'agrément. Le protocole d'accord du 15 juin 1989 concernait l'opération de réduction du nombre de lits et la politique de reconversion dans le secteur psychiatrique.

— Un deuxième type de protocole d'accord vise à harmoniser les politiques fédérale et communautaire. C'est ainsi que le montant global des frais de construction et de transformation amorti par le biais du prix de la journée d'entretien doit être fonction des montants que les communautés prévoient pour la subvention de ces travaux. Pour pouvoir maîtriser ce montant d'amortissements, l'on a introduit la notion de calendrier des travaux. Ce calendrier est fixé d'un commun accord par le pouvoir fédéral et les communautés. Au début de 1999, un nouveau protocole d'accord relatif au calendrier des travaux jusqu'en l'an 2005 a été conclu entre le pouvoir fédéral et les communautés.

— Un troisième type de protocole d'accord concerne les compétences qui appartiennent aux communautés, mais qui ont une incidence en matière d'assurance maladie. C'est ainsi qu'a été conclu, le 9 juin 1997, un protocole d'accord instaurant un moratoire concernant le nombre total de lits de maisons de repos. Ce moratoire était nécessaire pour que l'on puisse contenir les dépenses d'AMI. L'on avait constaté, en effet, que l'offre existante répondait aux besoins et que les dépenses devaient être maintenues dans les limites d'une enveloppe fermée de l'AMI. Un protocole d'accord a également été conclu en ce qui concerne la vaccination contre l'hépatite B (mai 1996). Il s'agit ici d'une politique préventive, un domaine qui relève de la compétence des communautés. D'autre part, l'assurance maladie, entre autres, a tout intérêt à ce que l'on mène une bonne politique préventive, car la prévention peut être un facteur favorisant la maîtrise des dépenses. Comme la loi sur l'AMI permet à l'assurance maladie d'intervenir dans le prix des vaccins en question, le protocole d'accord susvisé a prévu un paiement par le truchement de l'INAMI.

— Enfin, il y a des protocoles d'accord par lesquels l'autorité fédérale et les communautés conviennent de sous-traiter et de financer ensemble des études dans des domaines qui touchent aux intérêts des deux niveaux de pouvoir. L'enquête sanitaire, qui consiste à interroger la population, fournit des données relati-

overheid moet kunnen rekenen op de loyale en consequente uitvoering door de gemeenschappen. Zo werd er in 1982 een protocolakkoord getekend om een moratorium van het aantal algemene ziekenhuisbedden in te voeren en om via de omschakeling van ziekenhuisbedden, alternatieve verzorgingsvormen zoals RVT te creëren. De budgettaire ruimte om deze alternatieve verzorgingsvormen op te richten moest komen via de vermindering van het aantal ziekenhuisbedden. Op 25 juli 1986 werd een protocolakkoord gesloten om, via de erkenningspolitiek, tot een vermindering van het beddenbestand te komen. Het protocolakkoord van 15 juni 1989 handelde over de bedverminderingsoperatie en de reconversiepolitiek in de psychiatrische sector.

— Een tweede type van protocolakkoord beoogt het op elkaar afstemmen van het federaal en het gemeenschapsbeleid. Zo dient het globaal bedrag van bouw- en verbouwingkosten dat via de verpleegdagprijs afgeschreven wordt rekening te houden met de bedragen die de gemeenschappen voorzien voor de subsidiëring van deze werken. Ten einde toe te laten dat bedrag aan afschrijvingen te beheersen werd het begrip bouwkalender ingevoerd, die in overleg tussen de federale overheid en de gemeenschappen vastgesteld wordt. Eerstdaags wordt er tussen de federale overheid en de gemeenschappen een nieuw protocolakkoord afgesloten m.b.t. de bouwkalender tot en met het jaar 2005.

— Een derde type protocolakkoord handelt over bevoegdheden die tot de gemeenschappen behoren doch die consequenties hebben naar de ziekteverzekering toe. Zo werd op 9 juni 1997 een protocolakkoord afgesloten dat een moratorium invoerde op het globaal aantal rustoordbedden. Dit moratorium was noodzakelijk om de uitgaven in de ZIV in de hand te houden; er werd met name vastgesteld dat het bestaand aanbod aan de behoeften voldeed en dat de uitgaven, binnen een gesloten enveloppe van de ZIV, moesten beheerst worden. Er werd tevens een protocolakkoord afgesloten m.b.t. de hepatitis B-inenting (mei 1996). Het betreft hier preventief beleid, wat tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Anderzijds heeft met name de ziekteverzekering er alle belang bij dat er een goed preventief beleid gevoerd wordt omdat dit een factor kan zijn in de beheersing van de uitgaven. Gelet op het feit dat de ZIV-wet toelaat dat de ziekteverzekering tussenkomt bij bedoelde inenting, werd in het vermeld protocolakkoord in een betaling via het RIZIV voorzien.

— Tot slot zijn er protocolakkoorden waarbij de federale overheid en de gemeenschappen overeenkomen om gezamenlijk studies uit te besteden en te financieren, omtrent domeinen waar beide beleidsniveaus belang bij hebben. De gezondheidsenquête, zijnde een bevraging bij de bevolking, levert gegevens



ves à l'état de santé de la population, qui sont intéressantes non seulement en termes de prévention, mais aussi pour ce qui est de la politique à mener au niveau fédéral. Il y a également l'étude consacrée au concept de soins de santé mentaux et l'étude sur les besoins en infrastructures psychiatriques. Ces deux études s'inscrivent indubitablement dans le cadre de la politique à mener au niveau fédéral, mais elles sont également importantes pour les communautés en ce qui concerne l'application de cette politique.

### *3. Une politique cohérente grâce à une coopération constructive*

Compte tenu de ce qui précède, il est permis de dire que l'on est parvenu jusqu'à présent, sur la base de compétences partagées et complémentaires, à développer une politique cohérente et à obtenir des résultats importants grâce à celle-ci.

C'est ainsi que, ces 15 dernières années, les secteurs hospitaliers spécialisés dans les maladies aiguës et chroniques et le secteur des hôpitaux psychiatriques ont été réformés et restructurés en profondeur et que l'on a créé des formes de soins alternatifs comme les MRS, les MSP, les HP. L'on a, entre autres, réduit le nombre de lits d'hôpitaux de 20 000 unités (soit de plus d'un cinquième de la capacité totale) et l'on a créé 20 000 lits de MRS, 6 000 lits de MSP et 4 000 places d'HP. L'on a programmé de surcroît la création de 25 000 lits de MRS supplémentaires, à étaler sur les 5 prochaines années.

En outre, les soins préventifs et curatifs ont été mieux harmonisés dans le domaine de la vaccination contre l'hépatite et la politique concernant les dépenses destinées aux établissements pour personnes âgées a été alignée sur la politique en matière d'assurancemaladie.

Ces résultats n'ont pu être obtenus que grâce à la coopération constructive entre le pouvoir fédéral et les communautés et grâce au fait que les lignes politiques concernant la législation organique, la définition des normes d'agrément, la planification et le financement des frais de fonctionnement et des frais de construction, sont définis à un seul niveau de pouvoir. Autrement dit, un niveau politique unique dispose de tous les instruments nécessaires pour réaliser une restructuration globale approfondie. Celle-ci aurait été impossible ou, en tout cas, beaucoup plus difficile à réaliser, si les compétences avaient été réparties entre plusieurs niveaux de pouvoir.

En d'autres termes, il est clair que la coopération entre les diverses autorités a été fructueuse. Il faut d'ailleurs souligner que le système de soins de santé belge est considéré par l'OCDE comme assez performant, tant pour ce qui est des résultats en matière de soins de santé (espérance de vie - qualité des soins) que du point de vue du rapport coût/dépenses totales/qualité fournie.

op rond de gezondheidstoestand van de bevolking die interessant is naar preventie maar evenzeer naar het federaal te voeren beleid. Verder is er de studie omtrent het concept in de geestelijke gezondheidszorg en de behoeftenstudie naar psychiatrische voorzieningen. Beide studies kaderen ongetwijfeld in het federaal te voeren beleid maar hebben ook hun belang voor de gemeenschappen naar de toepassing ervan.

### *3. Een coherent beleid als gevolg van een constructieve samenwerking*

Gelet op het voorgaande kan er gesteld worden dat men er tot op heden in geslaagd is om, met gedeelde en complementaire bevoegdheden, tot een coherent beleid te komen dat tot belangrijke resultaten geleid heeft.

Zo werden de voorbije 15 jaar zowel de acute, de chronische, als de psychiatrische ziekenhuissector grondig hervormd en geherstructureerd en werden alternatieve verzorgingsvormen gecreëerd zoals RVT, PVT, BW. Met name is het beddenbestand in de ziekenhuizen met 20 000 eenheden gedaald (meer dan één vijfde van de totale capaciteit), en werden er 20 000 RVT-bedden, 6 000 PVT-bedden en 4 000 plaatsen beschut wonen gecreëerd. Bovendien werd een planning gemaakt om, gespreid over de 5 komende jaren, 25 000 bijkomende RVT-bedden te creëren.

Bovendien werden de preventieve en de curatieve zorg beter op elkaar afgestemd op het domein van de hepatitis vaccinatie, en werd het beleid wat de uitgaven naar bejaardenvoorzieningen betreft afgestemd op de ziekteverzekering.

Deze resultaten waren slechts mogelijk dank zij de constructieve samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen, evenals door het feit dat de beleidslijnen inzake de organieke wetgeving, de vaststelling van de erkenningsnormen, de planning en de financiering ter hoogte van de werkingskosten als van de bouwkosten zich op één beleidsniveau bevinden. Eenzelfde beleidsniveau beschikt met andere woorden over alle instrumenten die nodig waren om een grondige allesomvattende herstructurering te verwezenlijken. Zulks ware niet mogelijk geweest of veel moeilijker te realiseren indien de bevoegdheden verspreid hadden gelegen over meerdere beleidsniveaus.

Het is met andere woorden duidelijk dat de samenwerking tussen de verschillende overheden tot vruchtbare resultaten heeft geleid. Er moet overigens worden benadrukt dat het Belgisch gezondheidszorgsysteem door de OESO als zijnde vrij performant wordt beoordeeld, zowel naar de resultaten van de gezondheidszorg (te verwachten levensduur- kwaliteit van de zorg) als naar de verhouding kost/totale uitgaven/geleverde kwaliteit.

#### 4. Points méritant une attention particulière

L'on peut déduire de ce qui précède que la réforme de l'État de 1980 a été conçue de manière à ce que le bloc de compétences en matière de réglementation constitue un ensemble cohérent. En apportant des modifications à ce bloc en transférant, par exemple, la loi organique et/ou la fixation des normes et des prix des infrastructures en matière de santé, l'on touche au système de l'assurance maladie et à la cohérence globale. Toutefois, le fait que les instruments politiques se situent à un niveau de pouvoir unique n'empêche pas d'améliorer, sur une série de points, la coopération entre l'État fédéral et les communautés.

a) Il y a lieu, tout d'abord, de proposer de poursuivre l'application du système des protocoles d'accord ou des accords de coopération. En effet, des accords peuvent être conclus dans de nombreux domaines.

b) Il faut mieux harmoniser la compétence des communautés en matière d'agrément avec la politique de remboursements de l'AMI. Il faut arriver, en effet, à ce que l'AMI n'effectue plus de remboursements pour ce qui est d'activités accomplies en dehors d'un service agréé, de l'exercice d'une fonction agréée ou de l'application d'un programme de soins agréé. C'est pourquoi l'INAMI est en train de prendre les arrêtés d'exécution nécessaires pour pouvoir opérer ladite harmonisation entre les deux niveaux de pouvoir. Cela suppose par ailleurs que le pouvoir fédéral puisse compter sur les communautés pour ce qui est de la verbalisation en cas d'infraction et de la communication des infractions. Sinon, il faudrait que l'État fédéral puisse intervenir d'office à l'avenir ou constater les irrégularités, de manière à pouvoir réagir comme il se doit.

c) Une troisième suggestion est d'associer plus étroitement les communautés aux divers organes consultatifs. L'association est déjà un fait pour ce qui est de la commission de planification — en ce qui concerne, d'une part, l'offre médicale, et, d'autre part, le Conseil national des établissements hospitaliers, dont certains membres sont aussi membres des collèges consultatifs qui opèrent au niveau des communautés. La représentation en question est importante dans l'optique de la transmission d'informations entre les divers niveaux de pouvoir. Il y a lieu de recommander, dans une perspective d'avenir, que l'on assure la représentation des communautés non seulement au sein des divers organes fédéraux, mais aussi au sein d'organes consultatifs et, le cas échéant, qu'on la renforce au sein des organes consultatifs au sein desquels elles ont déjà des représentants.

d) Une quatrième suggestion est de procéder à un échange systématique de données. En effet, chaque niveau de pouvoir a besoin de données étayant sa politique et qu'il est inutile de recueillir deux fois pour ce qui est des infrastructures. Des discussions sont en

#### 4. Aandachtspunten

Uit het voorgaande mag blijken dat de staatshervorming in 1980 in die zin was geconcipeerd, dat het bevoegdheidspakket inzake de regelgeving een coherent geheel vormde. Indien er wijzigingen in dat pakket aangebracht worden door bijvoorbeeld de organieke wet en/of de normering en prijsbepaling van gezondheidsvoorzieningen over te hevelen, raakt men aan het stelsel van de ziekteverzekering en aan de globale coherentie. Het feit echter dat de beleidsinstrumenten zich op één enkel beleidsniveau bevinden, belet niet dat de samenwerking tussen de federale Staat en de gemeenschappen op een aantal punten verbeterd kan worden.

a) Vooreerst dient te worden voorgesteld dat het stelsel van protocollen of van samenwerkingsakkoorden dient te worden voortgezet. Op tal van domeinen kunnen immers akkoorden worden gesloten.

b) Er moet worden verder gewerkt aan het beter op elkaar afstemmen van de erkenningsbevoegdheid van de gemeenschappen enerzijds en de terugbetaling door de ZIV anderzijds. Het moet met name de bedoeling zijn dat de ZIV geen terugbetalingen verricht voor activiteiten gepresteerd buiten een erkende dienst, functie of zorgprogramma. Momenteel is het RIZIV dan ook volop bezig de nodige uitvoeringsbesluiten te treffen teneinde tot bedoelde afstemming van de twee beleidsniveaus te komen. Dit veronderstelt anderzijds dat de federale overheid er kan op rekenen dat de gemeenschappen overtredingen verbaliseren en melden aan de federale overheid. Zoniet zou de federale Staat naar de toekomst toe van ambtswege moeten kunnen optreden of onwettigheden kunnen vaststellen om hieraan de nodige gevolgen te verlenen.

c) Een derde suggestie is om de gemeenschappen nauwer te betrekken in de diverse adviesorganen. Overigens is dit nu reeds het geval voor enerzijds de planningscommissie met betrekking tot het medisch aanbod en anderzijds voor de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen die, voor wat dit laatste orgaan betreft, leden telt die tegelijkertijd lid zijn van de adviescolleges die op het gemeenschapsniveau functioneren. Bedoelde vertegenwoordiging is belangrijk met het oog op de doorstroming van informatie over de verschillende beleidsniveaus heen. Naar de toekomst toe valt het zeker aan te bevelen bedoelde vertegenwoordiging van de gemeenschappen in de onderscheiden federale organen uit te breiden tot andere adviesorganen en eventueel te versterken in de adviesorganen waarin ze momenteel reeds zetelen.

d) Een vierde suggestie heeft betrekking op een systematische gegevensuitwisseling. Immers, ieder beleidsniveau heeft gegevens nodig ter ondersteuning van haar politiek, gegevens waarvoor het nutteloos is dat ze ter hoogte van de voorzieningen twee keer wor-

cours avec les communautés en vue d'examiner, par système d'enregistrement, quelles données peuvent être communiquées aux communautés. D'autre part, les communautés disposent de données relatives à l'état de santé de la population, qui sont utiles en ce qui concerne la politique fédérale.

e) Une cinquième suggestion est de poursuivre l'harmonisation de la politique curative/préventive, par analogie avec ce que l'on fait en ce qui concerne la politique en matière de vaccination contre l'hépatite B. L'INAMI finance d'ores et déjà des activités de prévention. Il n'est pas impensable que l'on développe ce groupe d'activités à l'avenir pour la conclusion d'accords au sein de la conférence interministérielle. Il faut également tendre à une plus grande harmonisation de la politique des soins de santé *intra muros* et ambulatoires. À cet égard, un consensus a été dégagé au sein de la conférence interministérielle sur la notion de soins de santé mentaux. Il doit être possible, entre autres, de mener en la matière une politique communautaire adéquate en ce qui concerne les prestations qui sont remboursées par les instances fédérales.

f) Enfin, il faut recommander la réalisation d'études et d'enquêtes communes, par exemple au sujet des besoins. C'est important, pour l'autorité fédérale, en ce qui concerne les frais de fonctionnement des équipements et, pour les communautés, en ce qui concerne la politique de subvention et la définition des priorités.

##### 5. *Quelques questions ponctuelles*

a) En faisant supporter par les communautés l'intervention de l'AMI dans le coût des soins fournis aux personnes âgées qui sont hébergées dans une maison de repos, l'on toucherait aux fondements de l'assurance maladie. Il appartient aux autorités politiques de se prononcer sur l'opportunité de changer ou non ce mécanisme.

b) En dissociant les compétences en matière de définition des normes d'agrément organiques, de programmation et de fixation des prix, d'une part, et le remboursement par l'INAM, d'autre part, l'on rend très difficile le développement d'une politique cohérente en matière de soins de santé, car pour qu'une telle politique soit possible, il faut — comme on l'a vu à l'occasion des mouvements de reconversion — que tous les instruments politiques se situent à un niveau unique. En effet, et la législation organique et les normes d'agrément et les critères de planification (offre de services) ont une incidence immédiate sur la détermination des dépenses.

En faisant dépendre les honoraires et le prix de la journée d'entretien de deux niveaux de compétence différents, l'on rend également difficile le développe-

den opgevraagd. Momenteel worden er gesprekken gevoerd met de gemeenschappen om, per registratiesysteem, na te gaan welke gegevens aan de gemeenschappen kunnen verstrekt worden. Anderzijds beschikken de gemeenschappen over gegevens m.b.t. de gezondheidsstatus van de bevolking, die nuttig zijn voor het federaal beleid.

e) Een vijfde suggestie bestaat erin het beleid op het vlak van het curatief/preventief beleid verder op elkaar af te stemmen, naar analogie met het beleid inzake Hepatitis B- vaccins. Nu reeds wordt door het RIZIV activiteiten voor preventie gefinancierd. Het is denkbaar dat naar de toekomst toe dit pakket wordt uitgebreid door akkoorden die in de schoot van de interministeriële conferentie worden afgesloten. Ook het intramuraal en het ambulant gezondheidszorgbeleid moeten nauwer op elkaar afgestemd worden. Zo werd er in de interministeriële conferentie een consensus bereikt rond het concept van de geestelijke gezondheidszorg. Het moet terzake met name mogelijk zijn om voor de verstrekkingen die door de federale instanties worden terugbetaald een passend gemeenschapsbeleid te voeren.

f) Tenslotte valt het aan te bevelen dat er gemeenschappelijke studies en bevestigingen zouden georganiseerd worden zoals bijvoorbeeld inzake behoeftenonderzoek. Dit is belangrijk voor de federale overheid naar het aspect werkingskosten van voorzieningen, en voor de gemeenschappen naar het aspect subsidiëringbeleid en vaststelling van de prioriteiten.

##### 5. *Enkele punctuele vragen*

a) Wanneer men de ZIV-tussenkost in de kost van de verzorging voor bejaarden die opgenomen zijn in een rustoord voortaan zou toewijzen aan de gemeenschappen raakt men aan het fundament van de ziekteverzekering. Het behoort tot de prerogatieven van het politiek niveau zich uit te spreken over de vraag of al dan niet dit mechanisme moet worden gewijzigd.

b) Wanneer de bevoegdheden inzake vaststelling van de organieke erkenningsnormen, de programmering, de prijszetting enerzijds en de terugbetaling door het RIZIV anderzijds uittrent wordt ieder coherent gezondheidsbeleid zwaar bemoeilijkt omdat, zoals uit de reconversiebewegingen is gebleken, alle beleidsinstrumenten zich op één niveau moeten bevinden. Immers, zowel organieke wetgeving, erkenningsnormen als planningscriteria (aanbod van diensten) hebben een onmiddellijke weerslag op de bepaling van de uitgaven.

Wanneer de honoraria en de verpleegdagprijs over twee bevoegdheidsniveaus verspreid worden wordt ieder coherent beleid eveneens bemoeilijkt. Gelet op

ment d'une politique cohérente. Comme les frais qui ne sont pas couverts par le prix de la journée d'entretien doivent l'être, en principe, par les honoraires, il est indispensable que les compétences en la matière soient exercées à un niveau de décision unique, sinon l'on risque des discussions sans fin sur la question de savoir qui doit payer l'addition. En outre, les efforts accrus d'intégration des médecins au sein de l'hôpital seraient entravés au cas où les décisions concernant le financement des honoraires et du prix de la journée d'entretien seraient prises à plusieurs niveaux différents.

c) Le même raisonnement vaut en ce qui concerne la proposition relative aux MRS, aux MSP et aux HP. Dans ce secteur, les dépenses de l'AMI sont également influencées directement, et par les normes et par les critères de programmation et par les décisions concernant la fixation des prix. Il est également nécessaire de mener une politique cohérente, qui soit définie à un niveau de décision unique.

d) En ce qui concerne les soins à domicile, il y a également lieu de noter que, si seul le remboursement du coût des prestations des dispensateurs de soins indépendants restait à charge de l'AMI, la politique mise en oeuvre serait encore plus incohérente. Les soins à domicile ne peuvent pas non plus être dissociés d'une politique globale en matière de soins de santé. Il faut que l'instance qui est habilitée à tracer les lignes directrices de la politique hospitalière soit également compétente pour ce qui est des soins à domicile, si l'on veut pouvoir mener une politique globale.

e) En ce qui concerne la question de l'exercice de l'art de guérir, il faut également souligner ici que la politique en la matière et les modalités de financement doivent être définies par une autorité unique. En effet, l'introduction de nouvelles spécialités, de nouveaux titres et de nouvelles formations professionnelles a son prix. L'estimation de ce prix et la responsabilité financière en la matière doivent incomber au niveau de pouvoir qui crée les titres, les formations, etc. La liste des prestations que peuvent fournir les dispensateurs est un autre exemple. Si les communautés pouvaient décider que certaines prestations ne pourraient plus être fournies que par un personnel hautement qualifié (et donc plus coûteux), cela aurait une incidence immédiate au niveau de la fixation du prix et en ce qui concerne le remboursement par l'INAMI.

f) Dans le domaine de l'aide médicale urgente aussi, la définition du concept et des modalités de financement doit également se faire de manière cohérente, et il faut dès lors que les décisions en la matière soient prises également à un niveau de pouvoir unique. L'on est notamment parvenu, ces dernières années, à mener une politique globale pour ce qui est des cas d'urgence, en ce sens que l'on a incorporé les directives concernant le 100 dans la réglementation relative aux services d'urgence, au SAMU et aux qualifications professionnelles. Cette politique a en outre été

het feit dat het principe is dat de kosten die niet gedekt worden door de verpleegdagprijs ten laste van de honoraria vallen is het noodzakelijk dat eenzelfde beleidsniveau over de bevoegdheden terzake beschikt, zoniet dreigen eindeloze discussies over wie de rekening moet betalen. Bovendien wordt er meer en meer gestreefd naar integratie van de geneesheren in het ziekenhuis, wat moeilijker wordt wanneer de financiering van de honoraria en van de verpleegdagprijs op verschillende niveaus gebeurt.

c) Dezelfde redenering gaat ook op voor het voorstel met betrekking tot RVT, PVT en BW. Ook hier hebben zowel de normen, de programmatiecriteria als de prijsbepaling een onmiddellijke weerslag op de ZIV-uitgaven en is een coherent beleid op één beslissingsniveau noodzakelijk.

d) Ook wat de thuiszorg betreft dient opgemerkt dat het beleid nog verder zal verbrokkeld worden wanneer enkel nog de terugbetaling van zelfstandige zorgverstrekkers ten laste van de ZIV zou komen. De thuiszorg mag ook niet losgetrokken worden van de globale beleidsvoering op het vlak van gezondheidszorg. Hij die bevoegd is voor de basislijnen inzake het ziekenhuisbeleid moet ook bevoegdheid hebben rond thuiszorg, ten einde een globaal beleid te kunnen voeren.

e) Wat de vraag met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst betreft dient ook hier gesteld dat het beleid en de financiering door eenzelfde overheid moet bepaald worden. Immers, nieuwe specialismen, titels, beroepsbekwamingen creëren hebben een prijskaartje. De inschatting van dat prijskaartje en de financiële verantwoordelijkheid terzake dienen op hetzelfde beleidsniveau te liggen als dat waar de titels, bewaamheden enz. gecreëerd worden. Een ander voorbeeld is de lijst van prestaties die door verstrekkers mogen verricht worden. Wanneer de gemeenschappen kunnen beslissen dat bepaalde prestaties enkel nog kunnen verricht worden door hoger gekwalificeerd (en dus duurder) personeel heeft dit een onmiddellijke weerslag op de prijsbepaling en op de terugbetaling door het RIZIV.

f) Ook wat de dringende medische hulpverlening betreft dient de vaststelling van het concept en de financiering ervan op een coherente wijze te worden bepaald en dus dient op één beleidsniveau beslist te worden. Met name is men er de laatste jaren in geslaagd een globaal spoedgevallenbeleid te voeren waar het beleid ten aanzien van de 100 werd ingepast in het beleid dat werd gevoerd rond spoedgevallendiensten, MUG's en beroepskwalificaties. Bovendien werd dit beleid geïntegreerd binnen het veiligheidsbeleid (rampen, grote manifestaties), dat door Binnen-

intégrée dans la politique de sécurité (catastrophes, grandes manifestations) que mène le ministère de l'Intérieur et dans le cadre de laquelle les disciplines médicales sont au nombre des disciplines essentielles à la police et à la sécurité.

### 6. Conclusion générale

La pratique a montré, ces dernières années, qu'une politique ne peut être cohérente que si elle est bien structurée et, dès lors, élaborée à un niveau de pouvoir unique. Il y a lieu de veiller, entre autres, à la cohérence de la réglementation, pour ce qui est de la conception, des critères de planification, de la fixation des prix et du remboursement. Cette tâche devient en tout cas plus difficile à réaliser lorsque les compétences en question sont scindées. Au cas où l'on déciderait de procéder malgré tout à une nouvelle réforme de l'État, il faudrait en mesurer la qualité à l'aune de la cohérence des compétences en matière de réglementation.

#### 3.2.1.9. Point de vue de M. C. Bayi, administrateur général de la Commission de la Communauté française (27 novembre 1998)

Il résulte des dernières réformes institutionnelles un partage encore plus grand de certaines compétences. L'exemple de la santé est tout à fait parlant à cet égard. En effet, on trouve des compétences en matière de santé à l'échelle fédérale, à l'échelle de la Communauté française et de la Communauté flamande, au niveau bicommunautaire — notamment à la Commission communautaire commune — et depuis les dernières réformes, à l'échelle de la Commission communautaire française. Sur le terrain, il n'est pas toujours facile de savoir de qui relève un dossier : du fédéral, de la Communauté française, du bicommunautaire ou du monocommunautaire, c'est-à-dire de la Commission communautaire française. Parfois, il y a des dossiers dont personne ne veut, chacun ayant tendance à décliner certaines compétences. En ce qui concerne des maladies, plus aucun gouvernement ne se déclare compétent. Les uns disent que pour les personnes traitées dans des établissements hospitaliers bruxellois, c'est le facteur territorial qui détermine la compétence; d'autres estiment que les malades étant soignés dans des établissements universitaires, ils relèvent de la compétence de la Communauté française. Pour les personnes vivant cette situation au quotidien, c'est dramatique, car cela signifie qu'aucun pouvoir ne veut prendre en charge les frais liés au traitement de leur maladie.

landse Zaken wordt gevoerd en waarbij medische disciplines één van de disciplines is die voor politie en veiligheid noodzakelijk is.

### 6. Algemene conclusie

Uit het beleid van de voorbije jaren is gebleken dat een goed gestructureerd beleid veronderstelt dat het samenhangend is en derhalve op eenzelfde niveau wordt uitgewerkt. Er is met name nood aan coherentie in de regelgeving inzake concept, planningscriteria, prijsbepaling en terugbetaling, coherentie die alleszins bemoeilijkt wordt wanneer de bevoegdheden terzake verdeeld worden. Mocht men beslissen om toch een nieuwe staats hervorming door te voeren, zal deze moeten worden getoetst op de coherentie van de bevoegdheden inzake de regelgeving.

#### 3.2.1.9. Hoorzitting met van de heer C. Bayi, administrateur-generaal van de Franse Gemeenschapscommissie (27 november 1998)

De jongste institutionele hervormingen hebben geleid tot een nog grotere opsplitsing van sommige bevoegdheden. Het gezondheidsbeleid is hiervan een goed voorbeeld. Niet alleen de federale overheid heeft bevoegdheden op dit gebied maar ook de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en op bicommunautair niveau zelfs de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en sedert de jongste hervorming ook de Franse Gemeenschapscommissie. In de praktijk is het niet altijd makkelijk te weten wie voor een dossier bevoegd is: het federale niveau, de Franse Gemeenschap, het bicommunautaire niveau of het monocommunautaire, d.w.z. de Franse Gemeenschapscommissie. Soms zijn er dossiers die niemand wil en waarvoor niemand bevoegd wil zijn. Voor sommige ziekten verklaart geen enkele regering zich nog bevoegd. De enen beweren dat voor personen die behandeld worden in Brusselse ziekenhuizen, de territoriale factor bepaalt wie bevoegd is; anderen zijn van mening dat voor zieken die in universitaire instellingen worden verzorgd, de Franse Gemeenschap bevoegd is. Voor de mensen die dagelijks met die praktijk geconfronteerd worden is de toestand dramatisch want dat betekent dat geen enkele overheid de kosten die verbonden zijn aan de behandeling van hun ziekte wil ten laste nemen.

3.2.1.10. *Audition de Mme J. Schröder (directeur d'administration et chef de la section Famille, Santé et Affaires sociales du ministère de la Communauté germanophone), Mme K. Piraprez (coördinatrice du Service Enfant et Famille et inspectrice du secteur «Maisons de repos et Hôpitaux» de la Communauté germanophone) (27 novembre 1998)*

### **1. Inventaire**

Il existe deux hôpitaux, distants de 50 km. Des soins de base sont nécessaires à la population aux deux sites d'Eupen et de St-Vith. Capacité actuelle en nombre de lits : 177 à Eupen et 120 à St-Vith.

Notons à titre informatif que des transferts vers des hôpitaux allemands interviennent déjà lorsque le traitement et son succès sont conditionnés par la langue. Cette situation suppose bien entendu qu'aucune offre correspondante n'existe sur place, et ce critère est vérifié et approuvé pour chaque cas individuel par les médecins-conseil de la mutualité. Notons que la reconnaissance ou l'approbation du séjour stationnaire dans le pays voisin dépend de critères qui sont appréciés et interprétés de manière diverse par les différentes mutualités. De ce fait, il est parfaitement envisageable qu'une même indication soit l'objet de deux décisions différentes. Ainsi, il est fréquent que les patients soient transférés vers des centres de désintoxication pour les phénomènes de dépendance, notamment aux drogues légales telles que l'alcool et les médicaments.

En conclusion, nous signalons qu'en raison de la langue, les hôpitaux de la Communauté germanophone doivent proposer un large éventail de services médicaux, parce que le traitement à l'intérieur du pays se heurte à des difficultés linguistiques et parce que le traitement en Allemagne n'est pas toujours accessible en raison des difficultés susvisées.

### **2. Difficultés liées à la nécessité de proposer cet éventail de services.**

La communauté salue le principe des décisions adoptées par les services fédéraux en vue d'assurer la sécurité d'existence des deux hôpitaux. Dans certains domaines, le maintien des services et des normes rencontre cependant des problèmes considérables. Citons deux exemples :

#### *a) Pédiatrie*

Au sein de la Communauté germanophone, l'organisation d'un service de pédiatrie est logique et nécessaire, parce que la présence de la mère et de l'enfant ainsi que des proches, de même que la communication sans barrières linguistiques concernant la maladie et le traitement sont indispensables au processus thérapeutique de guérison. Des difficultés d'ordres divers se font jour à l'égard des normes et exigences fédérales à respecter. C'est ainsi qu'un minimum de 15 lits est imposé en pédiatrie.

3.2.1.10. *Hoorzitting met mevrouw J. Schröder (bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap), mevrouw K. Piraprez (coördinatie van de Dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector «Rusthuizen en Ziekenhuizen» van de Duitstalige Gemeenschap (27 november 1998)*

### **1. Overzicht**

Er zijn twee ziekenhuizen, op 50 km van elkaar. Er is basiszorg voor de bevolking nodig op twee verschillende plaatsen, in Eupen en in Sankt Vith. Huidig aantal bedden : 177 in Eupen en 120 in Sankt Vith.

Bijkomende inlichting : nu reeds worden patiënten doorverwezen naar Duitse ziekenhuizen, wanneer de taal bepalend is voor de behandeling en de goede afloop ervan. Dit gebeurt natuurlijk uitsluitend wanneer behandeling ter plaatse onmogelijk is en dat wordt voor elk geval apart door de adviserend geneesheer van het ziekenfonds onderzocht en goedgekeurd. De erkenning en de goedkeuring van een verblijf in het ziekenhuis in een buurland hangt evenwel af van criteria die anders worden geïnterpreteerd naargelang van het ziekenfonds. Eenzelfde indicatie kan dus heel goed leiden tot twee totaal verschillende beslissingen. Zo gebeurt het bijvoorbeeld vaak dat verslaafden worden doorverwezen naar ontwenningklinieken, vooral voor «legale» verdovende middelen als alcohol en geneesmiddelen.

Globaal gezien kan men stellen dat de ziekenhuizen van de Duitstalige Gemeenschap een uitgebreide medische dienstverlening moeten kunnen aanbieden, en wel om twee redenen : behandeling elders in België ligt vaak moeilijk wegens de taal, behandeling in Duitsland is niet altijd mogelijk gezien de bovenvermelde moeilijkheden.

### **2. Moeilijkheden die het gevolg zijn van het uitgebreid aanbod**

In principe verheugt de Duitstalige Gemeenschap zich over de beslissingen die de federale overheid heeft genomen om het voortbestaan van de twee ziekenhuizen te verzekeren. In sommige domeinen is het echter erg moeilijk om bepaalde diensten of normen te handhaven. Twee voorbeelden :

#### *a) Pediatric*

Het is niet meer dan normaal dat er in de Duitstalige Gemeenschap een dienst pediatric is : het genezingsproces kan maar goed verlopen als moeder en kind en mensen uit de onmiddellijke omgeving aanwezig kunnen zijn, en als de taal geen barrière vormt. De federale normen zorgen echter voor heel wat problemen. Zo moeten er in de pediatric bijvoorbeeld minstens vijftien bedden beschikbaar zijn.

L'expérience démontre que l'utilisation d'une telle capacité requiert une population plus dense que celle de notre communauté. L'occupation du département de pédiatrie a baissé, comme chacun sait, grâce à l'amélioration des conditions d'hygiène, d'une utilisation régulière des services de prévention, de la maîtrise des maladies contagieuses et des progrès du traitement des pathologies rencontrées. Un arrêté du 6 mai 1997 a permis le maintien d'un service de pédiatrie à 13 lits en Communauté germanophone. De ce fait, le maintien du service dispose d'une base juridique.

Toutefois, la situation est problématique parce que le financement fondé sur le prix à la journée ne prend pas en compte la situation particulière de ce service et que les critères de financement sont les mêmes que pour les services existant à l'intérieur du pays et dont l'occupation est plus importante. Il s'ensuit un développement particulièrement déficitaire dans ce secteur, notamment en raison des effectifs en personnel imposés par arrêté royal.

#### *b) Service des urgences spécialisé*

Il est prévu que le service médical d'urgence (SMUR) et, dans un avenir proche, les services 100, ne pourront plus se diriger que vers des hôpitaux disposant d'un service d'urgences spécialisé. En raison de la surface limitée à couvrir dans la communauté germanophone et la distance séparant les deux institutions (50 km), la création de ce service est une nécessité incontournable pour les deux hôpitaux. La possibilité pour la population de bénéficier d'une aide rapide fournie dans sa langue est une attente naturelle des communautés. Cette attente ne peut être satisfaite que par la voie d'une reconnaissance comme service d'urgences spécialisé.

Toutefois, les normes en matière de personnel ne prennent pas en compte la capacité d'occupation réelle des services d'urgences spécialisés de la communauté germanophone. Ainsi, la norme prévoit la présence permanente de deux infirmiers et d'un médecin spécialisé. En outre, quatre lits doivent être libérés pour les interventions d'urgence, une prévision obligatoire qui ne peut être financée que moyennant une occupation importante. Cette norme constitue donc un problème considérable pour St.-Vith, qui couvre la totalité de l'Eifel germanophone, soit une superficie de 628 km<sup>2</sup> avec une densité de population de 40 habitants par km<sup>2</sup>.

Rappelons en synthèse le dilemme posé :

— d'une part, la communauté souhaite dans le cadre de sa politique de santé offrir un service médical d'urgence. À cet égard, avec ses propres moyens et en collaboration avec les communes, la communauté a créé et subventionné ses propres services d'ambulances qui fonctionnent depuis 5 ans;

De l'expérience apprend également que notre communauté est peu peuplée pour avoir un tel nombre de lits. D'ailleurs, il y a moins de patients dans le service de pédiatrie : l'hygiène est améliorée, on agit plus en prévention, les maladies infectieuses sont mieux traitées et les traitements sont plus efficaces. Heureusement, en vertu d'une décision du 6 mai 1997 de la Communauté germanophone, le service de pédiatrie peut continuer à fonctionner avec 13 lits. De cette façon, le maintien du service est légalement garanti.

Malgré tout, la situation est problématique, car le financement, qui est basé sur le prix à la journée, ne prend pas en compte la situation particulière de ce service et que les critères de financement sont les mêmes que pour les services existant à l'intérieur du pays et dont l'occupation est plus importante. Il s'ensuit un développement particulièrement déficitaire dans ce secteur, notamment en raison des effectifs en personnel imposés par arrêté royal.

#### *b) Gespecialiseerde spoedgevallenzorg*

Il est prévu que le service médical d'urgence (SMUR) et, dans un avenir proche, les services 100, ne pourront plus se diriger que vers des hôpitaux disposant d'un service d'urgences spécialisé. En raison de la surface limitée à couvrir dans la communauté germanophone et la distance séparant les deux institutions (50 km), la création de ce service est une nécessité incontournable pour les deux hôpitaux. La possibilité pour la population de bénéficier d'une aide rapide fournie dans sa langue est une attente naturelle des communautés. Cette attente ne peut être satisfaite que par la voie d'une reconnaissance comme service d'urgences spécialisé.

Toutefois, les normes en matière de personnel ne prennent pas en compte la capacité d'occupation réelle des services d'urgences spécialisés de la communauté germanophone. Ainsi, la norme prévoit la présence permanente de deux infirmiers et d'un médecin spécialisé. En outre, quatre lits doivent être libérés pour les interventions d'urgence, une prévision obligatoire qui ne peut être financée que moyennant une occupation importante. Cette norme constitue donc un problème considérable pour St.-Vith, qui couvre la totalité de l'Eifel germanophone, soit une superficie de 628 km<sup>2</sup> avec une densité de population de 40 habitants par km<sup>2</sup>.

Samengevat komt het dilemma hierop neer :

— enerzijds is het gezondheidsbeleid van de Duitstalige Gemeenschap erop gericht dringende medische hulpverlening aan te bieden. Zo heeft de gemeenschap met eigen middelen en in samenwerking met gemeenten ziekenwagendiensten opgericht en gesubsidieerd, die nu al vijf jaar draaien;

— d'autre part, les exigences imposées par l'État fédéral se fondent souvent sur les besoins rencontrés par les grands centres. Ce fait produit notamment des conséquences lourdes pour le financement de services et fonctions nécessaires mais ne pouvant être pleinement exploités.

### **3. Psychiatrie**

La Communauté germanophone salue les efforts des instances fédérales visant à créer un programme échelonné de soins aux patients en psychiatrie. Ce programme devrait prévoir un réseau d'aides extra-hospitalières complet et adapté aux besoins. Nous participons à ce programme et appuyons les réformes qui sont mises en œuvre de manière conséquente depuis 1990.

Mais comme on a mentionné au point 2, les normes imposées par le gouvernement fédéral à la création des divers services créent des lacunes importantes dans les soins, comme l'illustre le cas de la pédopsychiatrie.

#### ***Pédopsychiatrie***

##### *Niveau stationnaire*

La Communauté germanophone aurait droit à 6 places. Toutefois, un service de pédopsychiatrie doit compter au moins 20 lits. En conséquence, la Communauté germanophone ne peut approuver la création de son propre département de pédopsychiatrie. Mais dans quelle mesure pourra-t-elle s'allier à des institutions situées dans les régions frontalières germanophones qui proposent de participer aux soins à nos patients? Si la Communauté germanophone participe à des frais d'infrastructure à l'étranger, l'État fédéral couvrira-t-il les coûts consécutifs qu'entraînent les tarifs journaliers applicables lorsque les lits sont occupés par des patients germanophones?

##### *Niveau ambulatoire et partiellement stationnaire*

Contrairement à l'Allemagne, la Belgique ne connaît pas de formation spécifique en psychiatrie des enfants et des jeunes gens. La spécialisation passe par la formation de psychiatrie adulte. Un manque cruel de spécialistes dans ce domaine se fait sentir tout particulièrement aujourd'hui, alors que les difficultés avec des jeunes délinquants et perturbés se sont accentuées. Même s'il ne sera jamais possible de créer un département de pédopsychiatrie en Communauté germanophone, un bon diagnostic par un pédopsychiatre permettrait d'aiguiller les patients vers un autre niveau (centres psycho-sociaux, département adultes d'un hôpital, ...).

— anderzijds zijn de normen die de federale Staat oplegt, vaak gebaseerd op de behoeften van grote centra. Dit heeft vooral gevolgen voor de financiering van diensten en functies die weliswaar absoluut noodzakelijk zijn, maar niet ten volle kunnen worden geëxploiteerd.

### **3. Psychiatrie**

De federale instanties spannen zich in om een getrappt programma uit te bouwen voor de verzorging van psychiatrische patiënten, en de Duitstalige Gemeenschap kan die inspanningen alleen maar toejuichen. Met dat programma zou een volledig en op de behoeften afgestemd netwerk tot stand komen van hulp buiten het ziekenhuis. Wij nemen deel aan dat programma en ondersteunen de hervormingen die sinds 1990 consequent worden doorgevoerd.

Dit neemt niet weg dat de normen die de federale regering bij de oprichting van diverse diensten oplegt, belangrijke lacunes creëren in de zorgverstrekking, wat reeds werd aangestipt in punt 2 en wat nogmaals blijkt uit het geval van de kinderpsychiatrie.

#### ***Kinderpsychiatrie***

##### *In het ziekenhuis*

De Duitstalige Gemeenschap zou recht hebben op zes plaatsen, terwijl een dienst kinderpsychiatrie normaal 20 bedden moet tellen. Hierdoor kan de Duitstalige Gemeenschap de oprichting van een eigen afdeling kinderspsychiatrie niet goedkeuren. Maar in hoeverre kan ze aansluiting zoeken bij instellingen in de Duitstalige grensgebieden, die bereid zijn ook onze patiënten te verzorgen? Wat gebeurt er als de Duitstalige Gemeenschap een financiële bijdrage levert aan infrastructuur in het buitenland, en de bedden vervolgens bezet worden door Duitstalige Belgische patiënten? Zal de federale Staat de kosten dragen die voortvloeien uit de verpleegdagprijs die daar wordt aangerekend?

##### *Ambulant en gedeeltelijk in het ziekenhuis verstrekte behandeling*

In tegenstelling tot Duitsland heeft België geen specifieke opleiding voor kinder- en jeugdpsychiaters; dat is een specialisatie die volgt op een opleiding in volwassenenpsychiatrie. Er is een schrijnend gebrek aan dit soort specialisten, vooral nu er steeds meer moeilijkheden zijn met gestoorde jongeren en jonge delinquenten. Het is uitgesloten dat er in de Duitstalige Gemeenschap ooit een afdeling kinderpsychiatrie wordt opgericht, maar een goede diagnose door een kinderpsychiater zou kunnen leiden tot verdere behandeling elders (psycho-sociale centra, psychiatrie-afdeling voor volwassenen in een ziekenhuis, ...).



*Participation à des modèles*

Une importance particulière pour notre communauté revient à la possibilité nouvelle d'élargir l'éventail des offres de soins aux patients par la mise en œuvre de modèles. Parmi ces projets figurent plus particulièrement les soins à domicile, qui incluent notamment les soins consécutifs à une hospitalisation. Ces soins sont très importants pour les patients gravement atteints et exposés aux rechutes, qui ne se soumettraient pas régulièrement aux soins sans cette possibilité de soins sur place.

*3.2.1.11. Discussion finale (18 mars 1999)**3.2.1.11.1. Observations de Mme Popelier*

Mme Popelier constate qu'en vertu des textes en discussion, divers aspects de la politique de la santé sont réglés par des autorités différentes, ce qui rend difficile une politique cohérente. La Communauté flamande demande la conclusion de blocs de compétences homogènes. D'autres instances, notamment l'INAMI, plaident pour plus de concertation et de coopération. D'après Mme Popelier, la notion de «bloc de compétences homogène» est une notion politique. Elle est déterminée par les options politiques et par la perception d'interdépendances sociales et économiques. Une homogénéité intégrale est impossible à atteindre et, dans un État fédéral, il y a toujours une répartition des compétences.

Du point de vue juridique, il y a deux possibilités : ou bien l'on adapte la répartition des compétences, ou bien l'on a recours à des instruments juridiques tel que celui des compétences implicites, celui de l'échange d'information, celui de la conception, et celui des accords de coopération. Lors du choix de ces instruments, la prudence est toutefois de mise. C'est surtout dans les accords de coopération que l'autonomie des différentes entités, le processus décisionnel démocratique des assemblées législatives et la transparence des responsabilités sont mis en péril.

En ce qui concerne la politique de la santé, il s'agit en fait de cinq blocs :

- le financement;
- l'accès à la profession;
- l'infrastructure;
- la prestation de soins;
- l'aide médicale.

Pour ce qui est de l'infrastructure, la loi spéciale dispose que «la législation organique» est une compétence fédérale. Par «législation organique», on entend alors la loi sur les hôpitaux. En fait, on laisse ainsi au législateur fédéral la liberté de déterminer l'ampleur de sa compétence. Il serait donc opportun de préciser le sens du terme «organique»: cela permettrait de mieux comprendre de quels aspects il

*Deelname aan proefprojecten*

Het aanbod aan patiënten kan voortaan worden uitgebreid via proefprojecten, en dat is voor onze gemeenschap bijzonder waardevol. Hier wordt vooral aandacht besteed aan thuiszorg, met onder meer nazorg na een verblijf in het ziekenhuis. Dit is vooral belangrijk voor zwaar zieke patiënten, die het risico lopen te hervallen; zonder thuiszorg zouden ze zich niet regelmatig laten behandelen.

*3.2.1.11. Eindbespreking (18 maart 1999)**3.2.1.11.1. Opmerking van mevrouw Popelier*

Mevrouw Popelier constateert dat luidens de voorliggende teksten verschillende aspecten van het gezondheidsbeleid worden geregeld door verschillende overheden, hetgeen een coherent beleid bemoeilijkt. De Vlaamse Gemeenschap vraagt de samenstelling van homogene bevoegdheidspakketten. Andere instanties en met name het RIZIV pleiten voor meer overleg en samenwerking. Volgens mevrouw Popelier is het begrip «homogeen bevoegdheidspakket» een politiek begrip. Het wordt bepaald door de beleidsopties en inzichten in maatschappelijke en economische interdependenties. Volledige homogeniteit is nooit te bereiken en in een federale staat is er steeds een bevoegdheidsverdeling.

Juridisch gezien, zijn er twee mogelijkheden: ofwel past men bevoegdheidsverdeling aan, ofwel maakt men gebruik van juridische instrumenten zoals impliciete bevoegheden, uitwisseling van informatie, overleg en samenwerkingsakkoorden. Bij de keuze van die instrumenten is wel voorzichtigheid geboden. Zeker bij samenwerkingsakkoorden komt de autonomie van de verschillende entiteiten, de democratische besluitvorming van wetgevende vergaderingen alsmede de transparantie van de verantwoordelijkheden in het gedrang.

Inzake gezondheidsbeleid gaat het in feite om vijf pakketten:

- financiering;
- toegang tot het beroep;
- infrastructuur;
- zorgverstrekking;
- medische hulpverlening.

Wat de infrastructuur betreft, bepaalt de bijzonder wet dat «de organieke wetgeving» een federale bevoegdheid is. Met «organieke wetgeving» wordt dan de ziekenhuiswet bedoeld. Daarmee wordt aan de federale wetgever in feite de vrijheid gegeven om de omvang van zijn bevoegdheid te bepalen. Het zou dus goed zijn de term «organiek» te verduidelijken, waardoor men een beter inzicht zou krijgen over welke

s'agit. Ensuite, il faudrait examiner quelles parties de ces aspects s'inscrivent plutôt dans le cadre des compétences des communautés.

La publicité pour les produits du tabac constitue un autre exemple. Comme le législateur a réglé cette matière dans la législation relative aux produits alimentaires, la Cour d'arbitrage a estimé qu'il n'est pas question, en l'espèce, de soins de santé préventifs relevant des matières personnalisables. La matière est donc fédérale.

### 3.2.1.11.2. Discussion

Un membre fait observer qu'en précisant la notion de «loi organique» l'on pourrait exclure de la compétence fédérale certains domaines qui en font partie actuellement.

Un sénateur se réfère à la loi sur les CPAS, dans laquelle on a déterminé les chapitres qui relèvent de la sphère de compétences des communautés et ceux qui continuent à relever de la sphère de compétences fédérales.

Un intervenant fait remarquer que la loi sur les hôpitaux date d'avant la répartition des compétences. La notion de «législation organique» désigne une catégorie juridique.

Mme Popelier souligne que le problème relatif à la législation organique concerne la politique de la santé, que la jurisprudence renvoie surtout à la loi sur les hôpitaux et interprète cette loi très largement, et qu'elle donne dès lors largement le pouvoir au législateur fédéral de déterminer ce qui en relève ou non.

Un sénateur se demande ce qui arriverait si le législateur fédéral votait une loi organique concernant la politique de la santé. Les communautés pourraient-elles contester cette loi en invoquant un excès de compétences? Quels critères la Cour d'arbitrage utilisera-t-elle pour déterminer s'il s'agit d'une loi organique?

Mme Popelier répond que la Cour d'arbitrage examinera avant tout les travaux préparatoires de la loi. Dans ce cas des soins de santé, on fait référence à la loi sur les hôpitaux. L'on n'y trouve aucune définition de la notion de «loi organique».

Un commissaire estime qu'une loi organique est une loi qui crée un certain nombre d'organes, en d'autres termes une loi dont le but est organisationnel. Selon Mme Popelier, l'on peut étendre et compléter une telle loi au point qu'elle n'a plus aucun lien avec la raison pour laquelle elle avait été adoptée initialement. Le terme «loi organique» doit donc être défini plus précisément.

Un intervenant fait observer que cette discussion deviendra sans doute superflue si toute la politique de la santé est transférée aux communautés.

aspecten het gaat. Vervolgens dient men na te gaan welke gedeelten daarvan beter bij de bevoegdheden van de gemeenschappen aansluiten.

Een ander voorbeeld is de reclame van tabaksproducten. Aangezien de wetgever die aangelegenheid geregeld heeft in de wetgeving betreffende de levensmiddelen, heeft het Arbitragehof geoordeeld dat het hier niet gaat om preventieve gezondheidszorg, behorende tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Het is dus een federale materie.

### 3.2.1.11.2. Bespreking

Een lid merkt op dat een nadere precisering van het begrip «organieke wet» tot gevolg kan hebben dat bepaalde domeinen worden uitgesloten van de federale bevoegdheid, die er nu wel toe behoren.

Een senator verwijst naar de OCMW-wet betreft, waarvoor werd bepaald welke hoofdstukken tot de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen behoren, en welke hoofdstukken federaal gebleven zijn.

Een spreker merkt op dat de ziekenhuiswet dateert van vóór de bevoegdheidsverdeling. Het begrip «organieke wetgeving» bestaat als juridische categorie.

Mevrouw Popelier wijst erop dat het probleem in verband met de organieke wetgeving inzake gezondheidsbeleid is, dat de rechtspraak vooral verwijst naar de ziekenhuiswet en die wet zeer ruim opvat, en dus aan de federale wetgever een ruime bevoegdheid geeft om te bepalen wat hier al of niet onder valt.

Een senator vraagt zich af wat er zou gebeuren, wanneer de federale wetgever een organieke wet zou goedkeuren met betrekking tot het gezondheidsbeleid. Zouden de gemeenschappen die wet kunnen aanvechten op grond van een bevoegdheidsoverschrijding? Welk criterium zal het Arbitragehof hanteren om te bepalen of het een organieke wet is?

Mevrouw Popelier antwoordt dat het Arbitragehof eerst en vooral de voorbereidende werken van de wet zal onderzoeken. In het geval van de gezondheidszorg wordt er verwezen naar de ziekenhuiswet. Een begripsomschrijving van «organieke wet» is er niet.

Een lid is van mening dat een organieke wet een wet is die een aantal organen opricht, met andere woorden en met een organisatorisch oogmerk. Volgens mevrouw Popelier kan een dergelijke wet zodanig worden uitgebreid en aangevuld dat ze geen verband meer houdt met de reden waarom ze aanzienlijk werd aangenomen. De term «organieke wetgeving» moet dus nader worden omschreven.

Een spreker merkt op dat deze discussie wellicht overbodig wordt, wanneer heel het gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen wordt overgedragen.

Un autre intervenant réplique que nul n'ignore que les avis sont partagés sur ce point. Mais, force est de constater que même si l'on ne se prononce pas à ce sujet, l'on ne saisit pas clairement le contenu de la notion de «loi organique». Si l'on veut améliorer le fonctionnement de la structure actuelle, une précision supplémentaire s'impose d'urgence.

Un membre se demande si, hormis la loi sur les hôpitaux et la législation énumérée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, il y a d'autres lois fédérales qui régissent les soins de santé.

Mme Popelier n'exclut pas qu'il y en ait. La signification des mots «du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la loi organique» qui figurent à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, b), de la loi spéciale n'est, par exemple, pas claire.

Le préopinant fait encore remarquer qu'il n'y a pas encore eu de contestation sur ce point devant la Cour d'arbitrage.

Un commissaire exprime des réserves quant à l'opportunité d'approfondir le concept de loi organique.

Un sénateur souscrit à la proposition de redéfinition des compétences (point 9 de la proposition de la Communauté flamande).

### 3.2.2. *Éducation sanitaire et médecine préventive*

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup> de la loi spéciale des réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

1<sup>o</sup> (...)

2<sup>o</sup> L'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales. »

#### 3.2.2.1. *La note de M. Pas*

La compétence en matière d'éducation sanitaire et d'activités et services en matière de médecine préventive relève des communautés, à l'exception des mesures prophylactiques qui sont fédérales. En l'espèce aussi, il existe un risque de fragmentation des compétences non réussie du point de vue politique.

— C'est ainsi que la lutte contre le tabagisme touche à la compétence en matière de politique de

Een andere spreker repliceert dat het bekend is dat de meningen hierover verdeeld zijn. Maar ook wanneer men hierover geen uitspraak doet, dient men vast te stellen dat niet duidelijk is wat het begrip «organieke wet» inhoudt. Wil men de huidige structuur beter doen functioneren, dan dringt een nadere precisering zich op.

Een lid vraagt zich af of er naast de ziekenhuiswet en de wetgeving opgesomd in artikel 5, § 1, 1<sup>o</sup>, nog andere federale wetten zijn die de gezondheidszorg regelen.

Mevrouw Popelier sluit zulks niet uit. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat bedoeld wordt in artikel 5, § 1, 1<sup>o</sup>, b), van de Bijzondere Wet, waarin sprake is van «de financiering van de exploitatie, wanneer die geregeld is door de organieke wetgeving».

De vorige spreker merkt nog op dat er terzake nog geen enkele betwisting is geweest voor het Arbitragehof.

Een lid vraagt zich af of het nu wel het gepaste ogenblik is om het begrip «organieke wet» verder uit te diepen.

Een senator is het eens met het «voorstel tot herdefiniëring van bevoegdheden» (punt 9 van het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap).

### 3.2.2. *Gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg*

***Artikel 5, § 1, I, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tothervorming der instellingen luidt als volgt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1<sup>o</sup> (...)

2<sup>o</sup> De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis. »

#### 3.2.2.1. *De nota van de heer Pas*

Ook de bevoegdheid inzake gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op vlak van de preventieve gezondheidszorg komt toe aan de gemeenschappen, met uitzondering van de federale maatregelen inzake profylaxis. Ook hier bestaat er mogelijk gevaar voor een uit beleidsoogpunt niet geslaagde bevoegdheidsversnippering.

— Zo leunt de strijd tegen het tabaksgebruik aan bij de bevoegdheid inzake gezondheidsbeleid en pre-

santé et de médecine préventive, alors que la réglementation de la publicité sur le tabac relève, selon la Cour d'arbitrage, de la «réglementation relative aux denrées alimentaires», qui est une matière fédérale. D'autre part, l'interdiction de la vente de friandises dans les écoles, par exemple, relèverait bel et bien de la médecine préventive (et reviendrait donc aux communautés).

— Les mesures en matière de prophylaxie constituent un autre exemple. Elles concernent uniquement les vaccinations légalement obligatoires et n'englobent donc pas les vaccinations facultatives (compétence communautaire). Autrement dit, elles regardent uniquement la vaccination contre la polio. L'on peut se demander s'il est encore indiqué de prévoir cette exception.

*3.2.2.2. Note du ministère de la Communauté flamande (Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

Dans sa note relative à l'harmonisation de la répartition des compétences, le ministère de la Communauté flamande souligne à plusieurs reprises les imperfections de la répartition des compétences en matière d'éducation sanitaire et de médecine préventive.

1. Ainsi, la Communauté flamande estime que l'organisation d'exams relève de la compétence des communautés et que les screenings individuels devraient être du ressort de l'INAMI. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.*)

2. La Communauté flamande souligne par ailleurs que les missions principales confiées à l'Inspection (fédérale) des denrées alimentaires et à l'Institut d'expertise ont trait à la médecine préventive et doivent dès lors relever, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup>, de la LSRI, de la compétence des communautés. Elle plaide donc pour leur transfert aux communautés. Seules les matières suivantes resteraient fédérales :

— les missions entrant dans le cadre de la loi sur les pratiques du commerce: département des Affaires économiques;

— les missions de l'Inspection de la pharmacie, département fédéral de la Santé publique: il s'agit notamment de l'importation et de l'exportation des hormones et des antibiotiques. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.*)

3. À l'heure actuelle, la Communauté flamande propose gratuitement à la population active certains vaccins qui sont considérés comme étant des vaccins de base: coqueluche, tétanos, diphtérie, rougeole, oreillons et rubéole. Pour sa part, l'autorité fédérale

ventive gezondheidszorg, maar behoort de reglementering van de tabaksreclame volgens het Arbitragehof tot de «levensmiddelenwetgeving», wat een federale materie is. Anderzijds, zou bv. het verbieden van de verkoop van snoepgoed in scholen wel onder de preventieve gezondheidszorg vallen (en dus aan de gemeenschappen toekomen).

— Een ander voorbeeld betreft de maatregelen inzake profylaxis. Hieronder vallen niet de facultatieve inenting (gemeenschapsbevoegdheid) maar uitsluitend de wettelijk verplichte inenting. Op dit moment omvat dit enkel en alleen de vaccinatie tegen polio. Er kan de vraag gesteld worden of deze uitzondering nog aangewezen is.

*3.2.2.2. De nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling)*

In het voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt verscheidene malen de onvolmaaktheid van de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg aangehaald:

1. Zo is de Vlaamse Gemeenschap van oordeel dat georganiseerde preventieve bevolkingsonderzoeken tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort en dat enkel individuele screenings tot het actiedomein van het RIZIV zouden mogen behoren. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling.*)

2. Tevens wijst de Vlaamse Gemeenschap er op dat de hoofdopdrachten van de federale inspectie der eetwaren en het Instituut voor veterinaire keuring betrekking hebben op preventieve gezondheidszorg en bijgevolg volgens artikel 5, § 1, I, 2<sup>o</sup> van de BWHI tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Er wordt dan ook gepleit voor een overheveling naar de gemeenschappen. Enkel de volgende materies zouden federaal behouden blijven :

— de taken in het kader van de wet handelspraktijken: departement Economische Zaken;

— de taken van de Algemene Farmaceutische Inspectie, federaal departement Volksgezondheid: dit betreft o.m. de in- en uitvoer van hormonen en antibiotica. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling.*)

3. Op dit ogenblik biedt de Vlaamse Gemeenschap aan de bevolking een aantal entstoffen gratis aan, die beschouwd worden als behorend tot de basisvaccinatie. Het betreft de entstoffen tegen kinkhoest, tetanus, difterie, mazelen, bof en rubella. De federale

paie les vaccins contre la poliomyélite; cette vaccination est la seule que la loi impose pour l'ensemble de la population belge. Enfin, certains vaccins, comme celui de l'hépatite B, sont remboursés par l'intermédiaire de l'INAMI.

Cette distinction n'est pas productive sur le plan organisationnel; d'où la proposition de supprimer l'exception prévue à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup>, de la LSRI (mesures prophylactiques nationales) et d'aller vers un système de financement général des vaccins par les communautés, avec transfert des moyens que le fédéral y affecte actuellement. (*Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.*)

3.2.2.3. *Exposé de l'administration des soins de santé du ministère de la Communauté flamande (note du 27 novembre 1998)*

Bien que la prévention des maladies relève de la compétence exclusive des communautés (à l'exception de la vaccination contre la polio), force est de constater que l'INAMI consacre encore d'importants budgets à des activités de prévention dont il fixe lui-même les règles et les conditions.

Selon l'interprétation de l'INAMI, la compétence des communautés est limitée à la «prévention collective organisée». Il se considère donc compétent pour la prévention dite individuelle dans le domaine du dépistage du cancer, des vaccinations, de l'examen dentaire préventif, de la détection précoce des maladies chez les nourrissons, etc.

Le morcellement des compétences a fait naître une distinction théorique entre le préventif et le curatif, distinction qu'il est impossible de respecter dans la pratique: les efforts consentis en matière de prévention ont un impact positif sur le budget du curatif, une même autorité doit pouvoir décider, dans le cadre d'une politique cohérente, quelle partie du budget disponible peut être consacrée à tel ou tel secteur. Dans la pratique, on assiste à une transition assez souple de la prévention primaire, secondaire et tertiaire vers le curatif. La distinction entre «le collectif» et «l'individuel» n'est pas pertinente en l'espèce. Ce n'est pas parce que l'INAMI dispose des moyens financiers qu'il est en droit de mener une politique en matière de prévention, qui plus est sans se concerter avec les communautés qui sont pourtant compétentes en la matière.

Lorsqu'elle élabore une politique en matière de prévention, la communauté est également limitée par le fait qu'elle n'a pas voix au chapitre dans la discussion sur la manière dont les prestataires de soins sont payés: la discussion sur la médecine forfaitaire, le dossier médical central, le rôle du médecin généraliste et du médecin spécialiste,... sont autant de sujets qui

overheid betaalt van haar kant de entstoffen tegen poliomyelitis: deze inenting is de enige wettelijk verplichte voor de volledige Belgische bevolking. Tenslotte zijn er nog een aantal vaccins die via het RIZIV worden terugbetaald, zoals bijv. het vaccin tegen hepatitis B.

Organisatorisch is dit onderscheid niet productief; vandaar het voorstel om de uitzondering in artikel 5, § 1, I, 2<sup>o</sup> van de BWHI (nationale maatregelen inzake profylaxis) te schrappen, en te evolueren naar een veralgemeende financiering van entstoffen door de gemeenschappen mits overdracht van de daartoe op dit ogenblik door de federale overheid besteedde middelen. (*Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling.*)

3.2.2.3. *Toelichting door de administratie gezondheidszorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 27 november 1998)*

Alhoewel de gemeenschap duidelijk (behalve voor de polio-vaccinatie) volledig bevoegd is voor ziektepreventie, stellen we vast dat het RIZIV nog belangrijke budgetten besteedt aan preventie-activiteiten, en er zelf regels en voorwaarden rond bepaalt.

Het RIZIV interpreteert de gemeenschapsbevoegdheid als zijnde beperkt tot de «collectieve, georganiseerde» preventie, en acht zich bevoegd voor zogenaamde individuele preventie op vlak van kanker-screening, vaccinaties, preventief tandonderzoek, vroegtijdige opsporing van ziektes bij zuigelingen e.a.

Door de opsplitsing in de bevoegdheidspakketten is er een theoretisch onderscheid tussen preventie en curatie. In de praktijk is dit onderscheid niet vol te houden: de inspanningen op vlak van preventie komen ten goede aan het budget van curatie, éénzelfde overheid moet in een coherent beleid kunnen beslissen hoeveel van het beschikbare budget voor de diverse sectoren kan besteed worden. Er is in de praktijk een soepele overgang van primaire, secundaire, en tertiaire preventie naar curatie. Het onderscheid «collectief» of «individueel» is in deze niet relevant. Het is niet omdat het RIZIV over de geldmiddelen beschikt dat het hen vrij straat een beleid te voeren op vlak van preventie, zelfs zonder overleg met de daartoe bevoegde gemeenschappen.

Bij het uitwerken van een preventiebeleid, ondervindt de gemeenschap ook beperkingen doordat zij niet bevoegd is zelfs maar mee te praten over de manier van betaling van de zorgverstrekkers: de discussie over forfaitaire geneeskunde, centraal medisch dossier, rol van de huisarts en de arts-specialist ... hebben duidelijk hun belang voor de mogelijkheden

influencent les possibilités d'intégrer efficacement une prévention factuelle (« *evidence based prevention* ») dans les structures existantes.

*3.2.2.4. Audition de Mme Onkelinx, ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

Il est clair que toutes nos politiques sont interdépendantes. Si, par exemple, l'on n'est pas efficace au niveau des filières techniques et professionnelles, que l'on ne permet pas aux élèves d'acquérir les compétences adéquates pour être prêts à affronter le marché du travail, les chiffres du chômage augmenteront par manque de travailleurs qualifiés. Cette interdépendance se vérifie à travers toutes les politiques. Si la prévention contre le sida n'est pas bonne, les actes médicaux augmentent et par là même les charges du fédéral. Comment coordonner? En matière de santé, on le fait par le biais des discussions en conférence interministérielle de la santé publique. À ce niveau, des accords sont pris et il n'y a pas lieu de modifier les textes.

La Communauté française a envisagé à un moment donné de travailler avec les malades du sida et ce, par le biais des centres de référence sida qui permettaient également d'atteindre d'autres personnes, par exemple, dans l'entourage des malades. On était à la limite de nos compétences. La communauté prenait en charge, par le financement des centres de référence, des problèmes de santé publique qui ressortissent au fédéral. Elle l'a fait parce que le fédéral ne le faisait pas. Finalement, par le biais d'une concertation, les centres de référence sont maintenant pris en charge globalement par le fédéral. La communauté n'intervient donc plus que dans le cadre de la prévention. Les frontières sont difficiles à fixer. On fait aussi de la prévention dans les actes médicaux, dans la prise en charge des maladies. La Communauté française vient de réviser tout le secteur de la promotion de la santé. Une des obligations prévues dans le décret est de se concerter avec les autres niveaux de pouvoirs. La communauté a notamment créé des centres locaux de promotion de la santé qui comptent parmi leurs membres des représentants des provinces, des communes, et des régions, parce qu'elle voulait assurer une cohérence en termes de promotion de la santé. Le subventionnement est proportionnel au subventionnement des autres niveaux de pouvoirs. On essaie donc d'institutionnaliser la concertation sur le terrain.

#### *3.2.2.5. Observation d'un membre*

Un membre éskisse le problème du «juste retour»: il faut que celui qui contribue financière-

om effectief een «evidence based prevention» in te bouwen in de structuren.

*3.2.2.4. Hoorzitting met mevrouw Onkelinx, minister-presidente van de regering van de Franse Gemeenschap (4 december 1998)*

Het is duidelijk dat er een wisselwerking bestaat tussen alle beleidsaspecten waarvoor wij bevoegd zijn. Indien er bijvoorbeeld geen doeltreffend beleid gevoerd wordt op het niveau van het technisch en beroepsonderwijs, indien men de leerlingen niet in staat stelt de vaardigheden te ontwikkelen die hen in staat stellen de concurrentie op de arbeidsmarkt aan te kunnen, zullen de werkloosheidscijfers stijgen omdat de werknemers niet over de vereiste kwalificatie beschikken. Die wisselwerking kan worden vastgesteld voor alle beleidsaspecten. Indien de aidspreventie niet werkt, zullen er meer medische prestaties zijn en daardoor zullen de lasten van de federale overheid stijgen. Hoe kan dit alles gecoördineerd worden? Voor de gezondheidszorg geschiedt dit via de besprekingen tijdens de interministeriële conferentie voor volksgezondheid. Op dit niveau bereikt men overeenkomsten en de teksten moeten niet worden gewijzigd.

De Franse Gemeenschap heeft op een gegeven ogenblik overwogen te werken met aids-patiënten via de referentiecentra voor aids, waardoor het ook mogelijk werd andere personen te bereiken, bijvoorbeeld mensen in de omgeving van de zieken. Men tast daar de grens van de bevoegdheid af. De gemeenschap nam via de financiering van die centra problemen inzake volksgezondheid voor haar rekening waarvoor eigenlijk het federale niveau bevoegd was. Zij heeft dat gedaan omdat het federale niveau het niet deed. Ten slotte, en na overleg, werd besloten dat de federale overheid die centra ten laste zou nemen. De gemeenschap is dus alleen nog bevoegd voor de preventie. De grenzen zijn moeilijk af te bakenen. Er wordt ook aan preventie gedaan op het vlak van de medische prestaties, de tenlasteneming van zieken. De Franse Gemeenschap heeft onlangs alles wat te maken heeft met het bevorderen van de gezondheid herzien. Het decreet voert de verplichting in om overleg te plegen met de andere bestuurslagen. De gemeenschap heeft onder meer lokale centra voor het bevorderen van de gezondheid opgericht. Tot de leden van die centra behoren vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten en de gewesten zodat op het gebied van de bevordering van de gezondheid een samenhangend beleid kan worden gevoerd. De toegekende subsidie staat in verhouding tot de subsidie van de andere bestuurslagen. Men poogt aldus het overleg op het terrein te institutionaliseren.

#### *3.2.2.5. Opmerking van een lid*

Een lid schetst het probleem van de «juiste retour»: degene die betaalt voor de preventie moet

ment à la prévention puisse recevoir ensuite une partie de l'argent qui été économisé, par exemple, dans le secteur de l'assurance maladie. La loi de financement détermine comment les moyens doivent être répartis entre les domaines de compétence. Lorsque le ministre-président conclut des accords de coopération, les limites des compétences deviennent plus floues. Comme les moyens financiers proviennent de divers partenaires, l'on ne voit plus très bien qui paie quoi. La loi de financement a pourtant essentiellement pour objet de faire la clarté sur la manière dont les moyens financiers sont répartis et affectés dans les divers domaines de compétence.

### 3.2.2.6. Réponse de la ministre-présidente

Pour la Communauté française, les moyens de financement sont constitués par une partie de la masse TVA, une partie de l'IPP, la redevance radio-télévision et quelques recettes propres. Tout cela est globalisé et il n'y a pas de recettes affectées. Il s'agit donc de recettes globales au profit des compétences de la Communauté française. L'exemple le plus précis est celui des modalités de financement de l'enseignement. À partir du moment où l'enseignement a été communautarisé, il y avait une recette nouvelle, à savoir la masse TVA, à répartir entre communautés. Comment cette répartition s'est-elle faite? On a considéré les dépenses fédérales et l'on a décidé de répartir la masse TVA en fonction du nombre d'élèves. On ne peut pas dire qu'avec cette partie de la masse TVA, l'on ne finance que la politique d'enseignement. Dans le cadre de l'autonomie des communautés, ils disposent des recettes qui ont effectivement été calculées d'après les dépenses fédérales.

La ministre-présidente explique que ce qui gêne, c'est la conception du juste retour. Il ne faut pas voir les choses comme cela, particulièrement en termes de promotion de la santé ou de politique d'environnement. On sait combien les politiques d'environnement ont une importance pour la santé. On sait aussi combien une politique sociale adaptée — au niveau régional, l'urbanisme, etc. — a une importance pour la santé. On observe pour le moment une recrudescence de la tuberculose, particulièrement dans les quartiers défavorisés. Or, pour sortir un quartier défavorisé de ses problèmes, il faut une convergence des politiques. La Communauté française n'essaie jamais de calculer un retour de la politique qu'elle met en oeuvre. Elle mène une politique en fonction des objectifs généraux et non en fonction d'un retour précis.

Il est exact que les campagnes de prévention permettent au fédéral de faire des économies puisque plus on détecte tôt une maladie, moins sa prise en charge coûtera. Plus on travaille bien en matière de promotion de la santé, plus le fédéral y gagne. Mais ce

achteraf het geld, dat bijvoorbeeld in de ziekteverzekering werd bespaard, kunnen terugkrijgen. De financieringswet bepaalt hoe de middelen worden verdeeld over de bevoegdheden. Als de minister-president samenwerkingsakkoorden aangaat worden de grenzen van de bevoegdheden minder duidelijk. Doordat de financiële middelen van de verschillende partners afkomstig zijn, is het niet meer duidelijk wie wat betaalt. De kern van de financieringswet is nochtans duidelijkheid te scheppen over de verdeling en de besteding van de financiële middelen in de diverse bevoegdheidsdomeinen.

### 3.2.2.6. Antwoord van de minister-presidente

De minister-presidente legt uit dat voor de Franse Gemeenschap de financieringsmiddelen zijn samengesteld uit een deel van de BTW-ontvangsten, een deel van de ontvangsten in de personenbelasting, het kijk- en luistergeld en enkele eigen ontvangsten. Alles wordt samengeteld en er zijn geen toegewezen ontvangsten. Het gaat dus om totaalontvangsten ten behoeve van de bevoegdheidsdomeinen van de Franse Gemeenschap. Het duidelijkste voorbeeld is de financiering van het onderwijs. Bij de communautarisering van het onderwijs dienden nieuwe ontvangsten, namelijk de BTW-opbrengsten, verdeeld te worden over de gemeenschappen. Hoe heeft men die geldmiddelen verdeeld? Er is uitgegaan van de federale bestedingen en men heeft besloten de BTW-opbrengsten te verdelen op grond van het aantal leerlingen. Men kan niet beweren dat met die BTW-opbrengst alleen het onderwijsbeleid wordt gefinancierd. In het kader van de autonomie van de gemeenschappen beschikt men over ontvangsten die berekend werden uitgaande van de federale uitgaven.

Storend is de interpretatie van het begrip «juste retour», vooral bij de bevordering van de gezondheid of het milieubeleid. Iedereen weet hoe belangrijk het milieubeleid is voor de gezondheid. Men weet ook hoe belangrijk een aangepast sociaal beleid — op het niveau van het gewest, stedenbouw enz. — is voor de gezondheid. Men stelt thans opnieuw een opflakking van tuberculose vast vooral in de meest kansarme buurten. Om een kansarme buurt te helpen is het evenwel noodzakelijk dat het beleid op verschillende gebieden convergeert. De Franse Gemeenschap poogt nooit te berekenen wat het besparingseffect is van het beleid dat zij voert. Zij voert een beleid met algemene doelstellingen voor ogen en niet met het oog op een welbepaalde besparing achteraf.

Het is juist dat de preventiecampagnes het federale niveau in staat stellen te besparen, want hoe vroeger een ziekte ontdekt wordt, hoe goedkoper de behandeling ervan zal zijn. Hoe beter de resultaten zijn van het beleid inzake bevordering van de gezondheid hoe

n'est pas pour cela qu'il faut attendre que le fédéral nous ristourne une partie du gain.

### 3.2.2.7. *Observation d'un membre*

Un membre est d'avis que, si l'on suivait le principe du juste retour, on pourrait aboutir à un résultat extrêmement dangereux. On pourrait très bien, en Communauté française ou en Communauté flamande, ne plus effectuer de prévention et laisser ce soin au fédéral. C'est l'antithèse d'une bonne politique, mais si l'on raisonne en termes budgétaires, on arrive à ce type d'attitude. On préfère utiliser l'argent disponible à autre chose que la prévention.

Le premier objectif doit toujours être la prévention. Celle-ci permettra peut-être de réaliser des économies par la suite, mais, elles sont inchiffrables. On ne peut imaginer une situation idéale où la prévention serait telle que plus personne ne serait malade !

3.2.2.8. *Audition de MM. J. De Cock (administrateur général de l'INAMI), G. Grinberg (administrateur général adjoint de l'INAMI) et F. Praet (directeur général de l'INAMI) (27 novembre 1998)*

L'article 34, article-clé de la législation sur l'assurance maladie-invalidité, prévoit l'octroi d'une intervention pour les prestations qui concernent tant les soins préventifs que les soins curatifs. L'assurance couvre maintenant de nombreuses prestations relatives à la prévention individuelle qui n'étaient pas immédiatement visées par la loi spéciale. Il y a remboursement des vaccins dans le cadre de la prévention primaire, lorsqu'il s'agit de prévenir des maladies. Dans le cadre de la prévention secondaire, le dépistage précoce, une intervention est accordée entre autres pour les soins dentaires préventifs, le dépistage précoce lié spécifiquement à l'âge, les échographies, les examens relatifs à la surdité néonatale et à la phénylcétonurie, le traitement préventif à domicile de la mort subite, les prestations de dépistage du cancer et du sida. Il est donc très difficile d'isoler l'aspect «prévention» dans l'assurance soins de santé. On peut se demander s'il est logique que l'assurance maladie n'intervienne que quand il est trop tard.

Dans le cadre du protocole d'accord qui a été conclu entre les communautés et le pouvoir fédéral dans le courant de 1997, un avenant réglant la vaccination collective contre l'hépatite B a été négocié. Une intervention de l'assurance soins de santé est demandée avec l'assentiment des communautés. Dans le cadre de l'application de l'article 56, un financement

meer het federale niveau hierdoor kan besparen. Men mag evenwel niet verwachten dat de federale overheid de gemeenschap daarom een deel van het uitgespaarde bedrag moet terugbetalen.

### 3.2.2.7. *Opmerking van een lid*

Een lid is van mening dat, indien het principe van de «juste retour» wordt toegepast, zulks tot uiterst gevaarlijke toestanden kan leiden. Men zou in de Franse Gemeenschap of in de Vlaamse Gemeenschap even goed niet meer aan preventie kunnen doen en die zorg overlaten aan het federale niveau. Dat is het tegenovergestelde van een goed beleid maar indien men in budgettaire termen redeneert, belandt men bij dit soort houding. Men zou er de voorkeur kunnen aan geven het beschikbare geld te gebruiken voor iets anders dan preventie.

Het eerste doel moet steeds preventie zijn. Dit maakt het misschien mogelijk achteraf te besparen maar het is onmogelijk te berekenen hoeveel men bespaart. Men kan moeilijk bepalen hoeveel preventie-inspanningen men moet doen om er voor te zorgen dat niemand meer ziek zou zijn !

3.2.2.8. *Hoorzitting met de heren J. De Cock (administrateur-generaal van het RIZIV), G. Grinberg (adjunct-administrateur-generaal van het RIZIV) en F. Praet (directeur-generaal van het RIZIV) (27 november 1998)*

In artikel 34 — het sleutelartikel — van de wetgeving op de ziekte en de invaliditeitsverzekering, is voorzien in het verlenen van tussenkomst voor verstrekkingen die zowel de preventieve als de curatieve verzorging betreffen. De verzekering bevat thans heel wat verstrekkingen die betrekking hebben op het vlak van de individuele preventie, die niet onmiddellijk met de bijzondere wet werd bedoeld. Er is terugbetaling van vaccins in het kader van de primaire preventie, op het vlak van het voorkomen van ziekten. Binnen het raam van de secundaire preventie, de vroegtijdige opsporing, wordt tussenkomst verleend onder meer voor preventieve tandverzorging, leeftijdsspecifieke vroegtijdige opsporingen, echografieën, onderzoek naar neonatale doofheid, onderzoeken naar fenylketonurie, preventieve thuisbehandeling tegen wiegendoed, verstrekkingen ter opsporing van kanker en aids worden terugbetaald. Het is dus heel moeilijk om het aspect «preventie» uit de verzekering voor de geneeskundige verzorging te lichten. Men kan zichzelf afvragen of het wel logisch is dat de ziekteverzekering enkel tussenkomt als het te laat is.

In het kader van het protocolakkoord dat tussen de gemeenschappen en de federale overheid in de loop van 1997 werd gesloten werd een avenant genegotieerd waarbij de collectieve vaccinatie tegen hepatitis B wordt geregeld. Met instemming van de gemeenschappen wordt van de verzekering voor geneeskundige verzorging een tegemoetkoming gevraagd. In het



expérimental d'environ 400 millions de francs est prévu pour les années 1999 et 2000.

Si l'on reconstitue la genèse de la loi de 1980, on constate que le constituant avait clairement l'intention d'attribuer aux communautés tout ce qui avait trait à la prévention collective institutionnelle. Il existait un certain nombre d'actes législatifs tels que la loi sur la pratique du sport justifiée par des raisons médicales, les mesures prophylactiques dans différents domaines, la surveillance médicale dans les écoles, etc., que l'on a attribués aux communautés au titre de la prévention collective. Il n'y a aucun problème en l'espèce. Il n'y a pas non plus d'interférence entre l'assurance maladie et la surveillance médicale dans les écoles dans l'une ou l'autre communauté. Les compétences en la matière sont claires et nettes. Il en va autrement de la proposition de faire rembourser par exemple les vaccins par l'intermédiaire des communautés. On a assisté à la discussion sur le remboursement du vaccin contre l'hépatite B.

C'est un exemple qui montre que les communautés devraient faire la prévention collective. On a toutefois constaté que l'on allait chercher malgré tout les moyens financiers nécessaires auprès d'une instance fédérale. Cette campagne collective peut démarrer grâce à la contribution financière de l'INAMI. Cette situation n'est pas logique et ne devrait pas pouvoir se répéter.

Du reste, on peut lire dans l'avenant au protocole qu'il s'agit en l'espèce d'une allocation expérimentale et provisoire, en attendant une réglementation claire. Il en va bien entendu tout autrement lorsqu'on parle de campagnes de prévention individuelle et de vaccins individuels, par exemple contre la grippe. Mais il n'est pas si simple de faire rembourser les vaccins par les communautés. Les vaccins figurent sous la rubrique des médicaments qui doivent être enregistrés et sont soumis à la réglementation européenne. Ils sont distribués par le biais des pharmacies, etc. Il y a une exception lorsqu'on veut mener des campagnes collectives de vaccination contre la grippe au niveau des communautés. C'est possible, à la condition que les communautés achètent, paient et administrent ces vaccins. Il serait plus difficile de rembourser des achats individuels de vaccins. Des problèmes surgiraient également en ce qui concerne le prix du vaccin et le remboursement. Les préventions collectives peuvent être organisées à différents niveaux.

Lors des campagnes de prévention du cancer du sein et de l'utérus organisées par les communes, on constate que les attestations individuelles de médecins sont présentées à l'assurance maladie. On ne pourrait l'empêcher qu'en organisant une meilleure collaboration, en concluant de meilleurs accords. Il paraît difficile de dire que l'assurance maladie devrait se limiter à

kader van de toepassing van artikel 56 wordt voor de jaren 1999 en 2000 in een experimentele financiering voorzien van ongeveer 400 miljoen frank.

Wanneer men de genese maakt van de wet van 1980 stelt men vast dat de grondwetgever duidelijk de bedoeling had alles inzake institutionele collectieve preventie toe te wijzen aan de gemeenschappen. Er bestonden een aantal wetgevende akten, zoals de wet op de medisch verantwoorde sportbeoefening, profylaxiemaatregelen op verschillende domeinen, het medisch schooltoezicht, enzovoort, die men als collectieve preventie aan de gemeenschappen heeft toegewezen. Er bestaat op dat vlak geen enkel knelpunt. Er is ook geen interferentie tussen de ziekteverzekering en het medisch schooltoezicht in een of andere gemeenschap. De bevoegdheden zijn op dat vlak klaar en duidelijk. Iets anders is dat men voorstelt dat men bijvoorbeeld vaccins wil terugbetalen via de gemeenschappen. Men kan verwijzen naar de discussie over de terugbetaling van het vaccin tegen hepatitis B.

Dit is een voorbeeld waarbij de gemeenschappen de collectieve preventie zouden moeten doen. Men heeft echter vastgesteld dat de financiële middelen daarvoor toch werden gezocht bij een federale instantie. Deze collectieve campagne kan starten dankzij de financiële bijdrage van het RIZIV. Dat is niet logisch en dat zou zich niet mogen herhalen.

In het avoent van het protocol staat trouwens dat het hier gaat om een experimentele en tijdelijke toelage, in afwachting van een duidelijke regeling. De toestand is natuurlijk helemaal anders wanneer men spreekt over campagnes voor individuele preventies en individuele vaccins, bijvoorbeeld griep. Het is echter niet zo eenvoudig om de vaccins door de gemeenschappen te laten terugbetalen. Vaccins vallen onder de rubriek geneesmiddelen, die moeten worden geregistreerd en die onderhevig zijn aan de Europese regelgeving. Zij worden via de apotheken verdeeld, enzovoort. Er is een uitzondering wanneer men collectieve griepvaccinatiecampagnes wil voeren op het niveau van de gemeenschappen. Dat kan, op voorwaarde dat de gemeenschappen die vaccins zouden aankopen, betalen en toedienen. Individuele aankopen van vaccins terugbetalen zou moeilijker zijn. Ook inzake de prijs van het vaccin en de terugbetaling zouden er problemen zijn. Collectieve preventies kunnen op verschillende niveaus worden georganiseerd.

Bij campagnes voor borstkanker en baarmoederskanker, die door de gemeenten worden georganiseerd, stelt men vast dat de individuele attesten van geneesheren bij de ziekteverzekering worden ingediend. Men kan dat alleen maar verhinderen door een betere samenwerking te organiseren, door betere afspraken te maken. Het lijkt moeilijk, te bepalen dat de

tout ce qui est traitements et soins. Lorsque quelqu'un consulte un médecin parce qu'il ne se sent pas bien, cela peut également être une forme de prévention. La distinction est difficile à établir. En 1980, on a décidé que la prévention collective incombait aux communautés. Hormis, peut-être, quelques problèmes techniques, comme l'achat de vaccins, les choses se déroulent plutôt bien et ces problèmes techniques, lorsqu'il y en a, peuvent, eux aussi, être résolus. Si on se met à disséquer toute la nomenclature de l'assurance maladie et à définir tout ce qui est prévention et tout ce qui est soins curatifs, on entre dans un autre débat. Où se situent les soins dentaires préventifs? Font-ils partie de l'assurance maladie ou constituent-ils une prévention qui relève de l'assurance organisée par les communautés? Que faire lorsqu'un nouveau-né subit en milieu hospitalier des examens de dépistage de la surdité? Qu'advient-il des tests de phénylcétonurie, etc.? Va-t-on décortiquer toutes ces prestations et les transférer à un autre domaine?

Peut-être des éclaircissements ont-ils été nécessaires dans une série de domaines, comme par exemple la lutte contre le sida. Cela s'inscrit dans la ligne de ce qui a déjà été dit, et c'est une affaire de coordination. L'INAMI a payé des centres de coordination sida et des centres de références sida. C'est, en fait, la biologie clinique qui est en partie financée.

En ce qui concerne la politique de sensibilisation de la population, les communautés ont joué et jouent un rôle, si bien qu'il ne se pose guère de problèmes en l'espèce.

Il serait illusoire de croire qu'une seule instance peut chapeauter le tout. Au niveau fédéral aussi, il y a plusieurs acteurs et on enregistre des interférences entre les ministères de la Santé publique et des Affaires économiques en ce qui concerne l'assurance maladie, les médicaments et les accessoires médicaux. Ici aussi, il faut organiser une collaboration. On a constaté qu'elle pouvait être améliorée. Il faudra donc s'y atteler.

En faisant dépendre toutes les mesures politiques d'une seule instance, on peut effectivement réaliser l'homogénéité, mais on compromettra l'homogénéité du régime d'assurance.

#### 3.2.2.9. *Observation d'un membre*

La prévention relève des compétences des communautés et que le remboursement relève de l'INAMI, donc du niveau fédéral. La prévention peut donc avoir un effet à double sens sur les dépenses. Si la Communauté germanophone fait une propagande folle qui amène de nombreuses personnes à consulter leur médecin, la Communauté germanophone est satisfaite mais cela entraîne de nombreuses dépenses pour l'INAMI. Inversement, une bonne campagne de prévention réduira le nombre de malades et donc les

ziekteverzekering zich zou moeten beperken tot al wat cure en care is. Wanneer iemand een arts raadpleegt omdat hij zich niet goed voelt, kan dat ook een vorm van preventie zijn. Het onderscheid is moeilijk te maken. In 1980 heeft men bepaald dat collectieve preventie een taak is van de gemeenschappen. Buiten enkele technische problemen misschien zoals de aankoop van vaccins, verloopt dat vrij vlot en ook die technische problemen, als ze er al zijn, kunnen worden geregeld. Wanneer men de hele nomenclatuur van de ziekteverzekering zou gaan uitrafelen en gaan definiëren wat preventie en wat curatieve zorg is, belandt men in een ander debat. Waar situeert zich de preventieve tandverzorging? Is dat ziekteverzekering of is dat een preventie die dan valt onder de verzekering georganiseerd door de gemeenschappen? Wat doet men wanneer een pasgeborene in het ziekenhuis wordt onderzocht op doofheid. Wat gebeurt er met fenycutonertietesten, enzovoort. Gaat men dat ontrafelen en naar een ander domein brengen?

Misschien zijn op een aantal domeinen verduidelijkingen nodig geweest, bijvoorbeeld op het vlak van de aidsbestrijding. Dat ligt in de lijn van wat al gezegd is en is een zaak van coördinatie. Het RIZIV heeft aidscoördinatiecentra en aidsreferentiecentra betaald. Het is in feite de klinische biologie die voor een deel wordt betaald.

Wat het beleid inzake sensibiliteit van de bevolking betreft, hebben de gemeenschappen een rol gespeeld en spelen ze een rol, zodat daar niet veel knelpunten zijn.

Het is een illusie te denken dat men alles onder een hoedje kan brengen. Ook op het federaal niveau zijn er meerdere actoren in het geding en hebben we te maken met interferenties van de ministeries van Volksgezondheid en Economische Zaken, wat de ziekteverzekering, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen betreft. Ook hiervoor moet samenwerking worden georganiseerd. Men heeft vastgesteld dat die kan worden verbeterd. Daaraan zal dus moeten worden gewerkt.

Door alle beleidsmaatregelen in één instantie te verenigen, kan men inderdaad homogeniteit tot stand brengen, maar zal men de homogeniteit van het verzekeringsstelsel op de proef stellen.

#### 3.2.2.9. *Opmerking van een lid*

Een lid stelt vast dat de preventie tot de bevoegdheid behoort van de gemeenschappen, en de terugbetaling tot die van het RIZIV, met andere woorden van de federale overheid. De preventie kan dus een effect hebben in twee richtingen, wat betreft de uitgaven. Wanneer de Duitstalige Gemeenschap een zodanig gekke propaganda voert, die vele mensen ertoe brengt hun arts te raadplegen, is de Duitstalige Gemeenschap tevreden, maar zal dit belangrijke uitgaven met zich meebrengen voor het RIZIV. Andersom zal een goede

dépenses de l'INAMI. Cela semble logique. On ne peut sortir de cette situation que par la coopération, la détermination d'objectifs communs; chacun mène sa politique mais à l'intérieur d'objectifs communs. Le membre fait une comparaison avec la manière dont nous travaillons en matière d'emploi au niveau européen: chacun a sa compétence mais on définit un plan global. Par rapport à la prévention, en va-t-il de même? Existe-t-il d'autres exemples où l'on peut éviter des effets négatifs grâce à la coopération?

Dans un petit pays, les patients peuvent facilement passer d'un médecin à l'autre, et aussi d'une région à l'autre. Est-il possible d'envisager des systèmes de remboursement différents selon le domicile du médecin consulté ou le système que celui-ci applique en matière de remboursement ou de prévention?

*3.2.2.10. Réponse de M. Grinberg, administrateur général adjoint de l'INAMI*

Cette question est fondamentale parce que l'on entre dans un processus où l'on tente d'appréhender les raisons qui expliquent l'augmentation des dépenses de l'assurance maladie. Bien sûr, la plupart sont directement liées à un problème de pathologie et à un problème de santé, mais d'autres facteurs interviennent: des facteurs de situation sociale, d'environnement, d'urbanisation, le fait d'être chômeur. Bref, une série d'éléments extérieurs à la prise en charge d'un problème de type curatif peut avoir une incidence sur la dégradation de la situation en matière de santé publique. La question qui est posée en termes institutionnels est celle-ci: imaginons que nous ayons une meilleure connaissance des facteurs à l'origine des dépenses de santé et que l'on puisse mener, que ce soit en termes d'urbanisation, ou de lutte contre le chômage, une série de politiques actives dont le retour est une meilleure maîtrise des dépenses de l'assurance maladie. Qui en bénéficierait?

Dès le moment où les compétences sont éclatées, celui qui va réaliser d'importants efforts pourrait considérer que c'est l'État fédéral qui en tire le maximum en termes de résultat financier et il n'y a pas de retour, au niveau communautaire, pour élargir éventuellement ce type de politique. C'est là que réside la nécessité d'une coopération et de mécanismes de financement — auxquels nous devons réfléchir — qui pourraient apporter des éléments de réponse dans l'équilibrage entre les compétences des uns et des autres, y compris dans les flux de financement. Ceux qui font positivement une action devraient pouvoir en retirer quelque chose. Le processus est complexe. Une étude réalisée par trois professeurs de l'UCL aborde

campagne het aantal zieken terugdringen, en bijgevolg ook de kosten voor het RIZIV. Dit lijkt logisch. Men kan slechts uit deze situatie geraken door meer samenwerking, door gemeenschappelijke doelen te stellen, door eenieder zijn beleid te laten voeren binnen gemeenschappelijke doelstellingen. Het lid maakt een vergelijking met de manier waarop op het Europese niveau wordt gewerkt op het vlak van tewerkstelling: eenieder heeft zijn bevoegdheid, maar men stelt wel een globaal plan vast. Gaat men op dezelfde manier tewerk inzake preventie? Bestaan er andere voorbeelden waar men negatieve gevolgen kan vermijden dankzij de samenwerking?

In een klein land kunnen de patiënten makkelijk van de ene dokter naar de andere stappen, en van het ene gewest naar een ander. Is het mogelijk om verschillende terugbetalingsstelsels uit te werken al naargelang het domicile van de geraadpleegde arts of al naargelang het systeem dat deze toepast in de terugbetaling of de preventie?

*3.2.2.10. Antwoord van de heer Grinberg, adjunct-administrateur-generaal van het RIZIV*

Dit is een fundamentele vraag, vermits men hiermee in het proces treedt dat ons de redenen van de verhoging van de uitgaven in de ziekteverzekering leert. Het merendeel hangt zeker samen met het probleem van de pathologie en met het probleem van de gezondheid, maar ook andere factoren spelen een rol: factoren die betrekking hebben op de sociale toestand, het leefmilieu, de verstedelijking, de werkloosheid. Kortom, een reeks elementen, die los staan van de tenlasteneming van een probleem van curatieve aard, kan ook een weerslag hebben op de verslechtering van de toestand inzake volksgezondheid. De vraag die, in institutionele termen gesproken, voorligt is de volgende: stel dat we een beter zicht zouden hebben op de factoren die aan de gezondheidsuitgaven ten grondslag liggen, en dat we een aantal actieve beleidsmaatregelen zouden nemen, bijvoorbeeld op het vlak van de stadsontwikkeling of de strijd tegen de werkloosheid, die een beter beheer van de uitgaven in de ziekteverzekering met zich mee zouden brengen. Wie zou hieruit voordeel halen?

Vanaf het moment dat de bevoegdheden uiteenspatten, zou diegene die belangrijke inspanningen levert kunnen overwegen dat het toch de federale overheid is die er het maximaal financieel profijt uit haalt, en dat er geen terugvloeit naar het gemeenschapsniveau om dergelijk beleid te kunnen verbreden. Hierin ligt de noodzaak vervat om samen te werken en om financieringsmechanismen uit te werken, waarover moet worden nagedacht, die bepaalde elementen van het antwoord kunnen bevatten in het in evenwicht brengen van de bevoegdheden van elkeen, met inbegrip van de financieringsstromen. Zij die een actie ondernemen in de goede richting, moeten daar ook iets van kunnen terugkrijgen.

cette problématique. C'est un des points qui peut s'ajouter à la panoplie des solutions qui existent depuis 1980, à savoir conférences, protocoles d'accord, recherches de solutions communes, pour permettre les modifications dans l'organisation du système.

Dans le financement actuel — c'est là que réside la force de l'assurance maladie —, lorsque quelqu'un se rend chez un médecin et que celui-ci utilise la panoplie des moyens de production de l'assurance maladie, que ce soit à Ostende ou à Luxembourg, le prix de la prestation est exactement le même. La différenciation financière de la charge de santé se situe au niveau des prix payés aux structures de soins, à savoir l'hôpital. Il faut savoir que les processus de financement, s'ils différencient les prix par structure, sont homogènes que ce soit à Ostende ou à Luxembourg. On a abandonné toute référence historique dans le financement des hôpitaux sur la base des comptabilités anciennes et on a introduit un système de répartition des ressources dans lequel, à prise en charge de problèmes de pathologie communs, un hôpital, quel que soit le lieu où il se situe, recevra exactement le même type de financement.

C'est bien la preuve que l'on essaie d'introduire une adéquation entre la nature de la demande qui est prise en charge et le financement, y compris des structures. L'homogénéisation dans les processus de financement est en cours depuis une quinzaine d'années et n'a cessé de s'amplifier ces derniers temps.

*3.2.2.11. Audition de Mme J. Schröder (directeur d'administration et chef de la section Famille, Santé et Affaires sociales du ministère de la Communauté germanophone), Mme K. Piraprez (coördinatrice du Service Enfant et Famille et inspectrice du secteur «Maisons de repos et Hôpitaux» de la Communauté germanophone) (27 novembre 1998)*

Depuis le transfert des compétences dans les matières personnalisables en 1984, la santé a été partagée en deux domaines : la prévention et la médecine curative.

Il va sans dire qu'une politique harmonisée dans ces domaines offrirait davantage de chances de succès. Ainsi, il est envisageable qu'en cas d'utilisation régulière des offres préventives, qui entraînent en règle générale une réduction de la fréquence des pathologies et de l'intensité des soins curatifs, les patients bénéficient d'aides sous l'une ou l'autre forme, par exemple par voie de primes, de réductions de cotisations, ... Une politique cohérente et concertée aurait pour conséquence de sensibiliser la population à sa propre santé.

Dit is een complex proces. Een studie, die werd gerealiseerd door 3 professoren van de UCL, snijdt deze problematiek aan. Dit is één van de punten die kan worden toegevoegd aan het gamma van oplossingen, die reeds sedert 1980 bestaan, met name de conferenties, protocols van akkoord, het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen om veranderingen in het systeem aan te brengen.

In de huidige financiering is het zo dat — en daarin licht de kracht van de ziekteverzekering — wanneer iemand zich tot een dokter wendt en deze zich van het gamma van productiemiddelen van de ziekteverzekering bedient, of het nu in Oostende of in Luxemburg is, de prijs van de prestatie exact hetzelfde blijft. De financiële differentiatie ten laste van de gezondheidszorg situeert zich op het niveau van de prijzen die aan de structuren van de zorgen wordt betaald, met name de ziekenhuizen. Men moet weten dat, waar het prijskaartje van de structuur verschilt, het financieringsproces homogeen is, ongeacht of men zich bevindt in Oostende of in Luxemburg. In de financiering van de ziekenhuizen heeft men elk historisch referentiekader, gebaseerd op de oude boekhouding, opgegeven en een nieuw stelsel van verdeling van inkomstenbronnen ingevoerd, waarin een ziekenhuis exact hetzelfde type van financiering zal ontvangen, waar zich het ook bevindt.

Dit is het bewijs dat men tracht een evenwicht in te voeren tussen enerzijds de aard van de vraag die door de financiering ten laste wordt genomen, en de financiering, met inbegrip van de structuren. Men is derhalve bezig met het meer homogeen maken van de financieringsprocessen sedert een vijftiental jaar. De laatste tijd is dit nog toegenomen.

*3.2.2.11. Hoorzitting met mevrouw J. Schröder (bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap), mevrouw K. Piraprez (coördinatrice van de Dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector «Rusthuizen en Ziekenhuizen» van de Duitstalige Gemeenschap) (27 november 1998)*

Sinds de overdracht van de bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden in 1984 is de gezondheidszorg onderverdeeld in twee domeinen: preventie en curatieve geneeskunde.

Het spreekt voor zich dat het beleid meer succes zal hebben als beide domeinen op elkaar worden afgestemd. Zo zouden patiënten die geregeld gebruik maken van preventieve diensten, steun kunnen krijgen (bijvoorbeeld in de vorm van premies of lagere bijdragen), omdat er dan minder vaak ziektes voorkomen en er ook minder curatieve zorg nodig is. Een coherent beleid dat beide domeinen op elkaar afstemt, zal de bevolking ook meer verantwoordelijkheidszin bijbrengen voor haar eigen gezondheid.

### 3.3. *Assistance aux personnes*

#### 3.3.1. *Remarque générale*

##### 3.3.1.1. *Note de M. Pas*

En 1993, d'importantes modifications ont été apportées à ces compétences. Les communautés se sont ainsi vu octroyer la pleine compétence dans le domaine de l'aide sociale et des CPAS. Des exceptions ont toutefois été prévues en ce qui concerne la compétence. C'est ainsi que les principes généraux et les règles en matière de minimum de moyens d'existence demeurent une compétence fédérale. Du point de vue de la technique, l'autorité fédérale garde une compétence-cadre dans laquelle les communautés peuvent accorder des droits supplémentaires ou complémentaires.

Les dispositions relatives à ce point de la loi spéciale de réformes institutionnelles sont un peu malencontreuses en ce sens qu'elles renvoient aux articles concrets de la législation existante. Cette technique de renvoi, dans laquelle les domaines de compétences ne sont pas désignés en tant que tels, sème la confusion sur la portée exacte de la compétence attribuée (en l'occurrence: elle fait l'objet de l'exception). Se pose en effet la question de savoir si la compétence (en l'occurrence fédérale) doit être fixée sur la base du contenu de la loi à laquelle il est fait référence, au moment de l'entrée en vigueur de la disposition en matière de compétence ou, au contraire, sur la base du contenu actuel de cette loi. La Cour d'arbitrage opte pour la deuxième solution, à savoir celle où le législateur fédéral peut déterminer lui-même l'étendue de sa compétence.

##### 3.3.1.2. *Note du Conseil de la Communauté germanophone (28 septembre 1998)*

La Communauté germanophone formule la remarque suivante au sujet de la problématique des CPAS. La convention internationale relative à la coopération transfrontalière entre les entités locales, conclue le 8 mars 1996 entre la Wallonie, la Communauté germanophone, le Land de Rhénanie-Palatinat et le Land de Rhénanie-Westphalie (décret d'approbation du CCG du 2 juillet 1998) devait notamment permettre aux CPAS de la Communauté germanophone de conclure des accords transfrontaliers avec des institutions similaires des deux entités fédérées allemandes.

Toutefois, dans son avis sur le décret d'approbation, le Conseil d'État, section de législation, constate (L.26 530/2/V dans le document n° 113 - 1997-1998 n° 1 du Conseil, *ibidem*) que le chapitre IV de la loi-cadre de 1976, et donc son article 61, qui règle la coopération avec les autres institutions, est exclu de la compétence générale de la Communauté germanophone en matière de législation organique sur les CPAS. Par une interprétation restrictive, le Conseil d'État arrive à la conclusion que la communauté n'a

### 3.3. *Bijstand aan personen*

#### 3.3.1. *Algemene inleiding*

##### 3.3.1.1. *Nota van de heer Pas*

In 1993 werden aan deze bevoegdheden belangrijke wijzigingen aangebracht. De gemeenschappen kregen met name de volle bevoegdheid inzake het maatschappelijk welzijn en de OCMW. Ook hier werden echter uitzonderingen op de bevoegdheid aangebracht. Zo blijven de algemene principes en de regels inzake het bestaansminimum een federale bevoegdheid. Opmerkelijk hierbij is dat gekozen werd voor de interessante techniek van de kaderbevoegdheid. De gemeenschappen mogen immers «aanvullende of bijkomende rechten» toekennen.

De desbetreffende bepalingen uit de BWHI zijn wel wat ongelukkig in die zin dat ze gebruik maken van de verwijzing naar concrete artikelen van bestaande wetgeving. Deze verwijzingstechniek, waarbij geen bevoegdheidsdomeinen als dusdanig worden aangegeven, schept heel wat onduidelijkheid over de preciese reikwijdte van de toegekende (hier: uitgezonderde) bevoegdheid. Er rijst immers de vraag of de bevoegdheid (in dit geval federale bevoegdheid) bepaald moet worden aan de hand van de inhoud van de wet waarnaar verwezen wordt, op het moment van het in werking treden van de bevoegdheidsbepaling of daarentegen aan de hand van de actuele inhoud van die wet. Het Arbitragehof sluit zich aan bij de tweede oplossing wat inhoudt dat de federale wetgever zelf de omvang van zijn bevoegdheid kan bepalen.

##### 3.3.1.2. *Nota van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)*

De Duitstalige Gemeenschap maakt de volgende opmerking in verband met de problematiek van de OCMW. Door het internationaal akkoord tussen Wallonië, de Duitstalige Gemeenschap, het Land Rheinland-Pfalz en het Land Nordrhein-Westfalen van 8 maart 1996 (decreet van de RDG van 2 juli 1998) moesten de OCMW van de Duitstalige Gemeenschap onder meer in staat gesteld worden grensoverschrijdende akkoorden met gelijkaardige instellingen in de twee Duitse Länder te sluiten.

In zijn opmerkingen bij het ontwerp van toepassingsdecreet stelt de Raad van State, afdeling Wetgeving, echter vast (L. 26 530/2/V, in het RDG-stuk 113 (1997-1998) nr. 1, *ibidem*) dat het hoofdstuk IV van de organieke wet van 1976 niet binnen de algemene bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap inzake de organieke wetgeving van de OCMW valt, dus ook niet haar artikel 61 dat de samenwerking met andere instellingen regelt. Door een restrictieve interpretatie komt de Raad van State tot de conclusie dat de ge-

aucune compétence en matière d'accords de coopération des CPAS, alors que la communauté était d'avis qu'il s'agissait d'une garantie minimale pour les CPAS, que la communauté pouvait aménager et élargir.

D'ailleurs, l'État fédéral n'a jamais montré le moindre intérêt pour un accord mixte, ni avant ni après la conclusion de ladite convention. Quoi qu'il en soit, cette interprétation débouche sur un paradoxe: la communauté est bien compétente pour régler la coopération transfrontalière entre les associations dotées d'une personnalité juridique propre (nouvelle), qui est la forme d'intégration la plus poussée, mais elle n'est pas compétente pour régler les simples accords de coopération entre CPAS.

C'est pourquoi, le Conseil souhaite une solution *de lege ferenda* qui permette une politique globale et cohérente en ce qui concerne les formes de coopération des CPAS (pour lesquels il détient la compétence de base), surtout en matière de coopération transfrontalière, tellement importante pour une région frontalière.

### 3.3.1.3. Observation d'un membre

Un membre est d'avis que toute la politique d'aide sociale justitielle devrait devenir une compétence des communautés.

### 3.3.1.4. Observations Mme Popelier

Mme Popelier, renvoyant à la note de M. Pas (3.3.1.1.), revient à nouveau sur la répartition des compétences. La référence à une loi concrète emporte que le gouvernement fédéral ne peut procéder à une réforme intégrale qu'en modifiant ladite loi. Lorsque cette loi n'existe plus, la matière en question ne relève plus de la compétence de l'autorité fédérale.

En cas de référence dynamique, l'autorité fédérale peut modifier le texte auquel il est fait référence et l'on vise alors la loi modifiée. Autrement dit, l'autorité fédérale peut étendre ou réduire sa compétence.

En cas de référence statique (chapitre déterminé d'une loi), l'on vise et les communautés et l'autorité fédérale. Une référence spécifique n'est donc pas recommandée en matière de répartition des compétences.

L'aide aux personnes englobe, selon l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II de la LSRI, les matières suivantes: la politique familiale, la politique d'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrants, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse, l'aide sociale aux détenus.

meenschap helemaal niet bevoegd is voor samenwerkingsakkoorden van de OCMW terwijl de gemeenschap van mening was dat het om een minimale waarborg voor de OCMW ging die door de gemeenschappen zou kunnen worden aangevuld.

De federale Staat heeft overigens noch voor noch na het sluiten van het akkoord belangstelling voor een deelneming aan een gemengd akkoord getoond. Hoe dan ook, de interpretatie heeft een paradoxaal resultaat: alhoewel de gemeenschap bevoegd is om de samenwerking tussen OCMW in grensoverschrijdende federaties met eigen (nieuwe) rechtspersoonlijkheid te regelen (hogere vorm van integratie) is zij niet bevoegd om gewone samenwerkingsakkoorden tussen OCMW te regelen.

Daarom wenst de Raad een oplossing *de lege ferenda* die een ruim en coherent beleid inzake de samenwerkingsvormen van de OCMW (waarvoor hij de organieke bevoegdheid heeft) mogelijk maakt, inzonderheid op het grensoverschrijdend vlak dat voor een grensregio zo belangrijk is.

### 3.3.1.3. Opmerking van een lid

Een lid is van oordeel dat het volledige justitiële welzijnsbeleid toekomt aan de gemeenschappen.

### 3.3.1.4. Opmerkingen van mevrouw Popelier

Mevrouw Popelier, verwijzend naar de nota van de heer Pas (3.3.1.1.), handelt over de bevoegdheidsverdeling. De verwijzing naar een concrete wet heeft tot gevolg dat de federale regering een volledige hervorming alleen kan doorvoeren door een wijziging van die bepaalde wet. Wanneer die wet niet meer bestaat, dan heeft de federale overheid in de desbetreffende aangelegenheid geen bevoegdheid meer.

Wanneer het gaat om een dynamische verwijzing, kan de federale overheid de tekst waarnaar verwezen wordt, wijzigen en wordt de gewijzigde wet bedoeld. Met andere woorden, de federale overheid kan haar bevoegdheid verruimen of verengen.

Gaat het om een statische verwijzing (bepaald hoofdstuk van een wet), dan zijn zowel de gemeenschappen als de federale overheid daardoor gebonden. Een specifieke verwijzing is dus niet aangewezen voor een bevoegdheidsverdeling.

De bijstand aan personen omvat, aldus artikel 5, §1, II van de BHWI de volgende domeinen: gezinsbeleid, beleid inzake maatschappelijk welzijn, beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, beleid inzake minder-validen, bejaardenbeleid, jeugdbescherming, sociale hulpverlening aan gedetineerden.

3.3.2. *La politique familiale, y compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants*

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes :

1<sup>o</sup> La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.

(...)

3.3.2.1. *La petite enfance — Note de la Communauté française (10 juin 1998) :*

Il convient de poursuivre dans la voie actuelle, laquelle repose sur le constat que l'accueil de l'enfance est une responsabilité multidimensionnelle qui incombe aux pouvoirs publics à tous les niveaux, aux entreprises, aux partenaires sociaux ainsi qu'aux individus.

La politique d'accueil des enfants a des liens étroits avec l'adéquation des structures de garde avec la politique de l'emploi et de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Cette adéquation relève de la sphère de compétence fédérale, tandis que la Communauté française est compétente pour agréer les structures d'accueil et de garde des enfants.

Les structures agréées reçoivent des subsides de fonctionnement de l'ONE, tandis que les mesures d'adéquation des structures de garde avec la politique de l'emploi (flexibilité, accueil d'urgence, enfants malades, accueil extrascolaire...) sont financées par le FESC, fonds dépendant de l'ONAFST, et par les Régions wallonne et bruxelloise.

Suite à la conférence interministérielle de protection des droits de l'enfant du 2 juillet 1997, un travail d'harmonisation des réglementations et des financements a été entrepris. Un accord de coopération est en préparation en vue de la mise en place d'une structure permanente de concertation associant l'autorité fédérale, les entités fédérées et les organismes communautaires chargés de l'agrément des structures (ONE, Kind en Gezin, DKF).

3.3.2. *Gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen*

***Artikel 5, § 1, II, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

1<sup>o</sup> Het gezinsbeleid met inbegrip van alle normen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen.

(...)

3.3.2.1. *Jonge kinderen — Nota van de Franse gemeenschapsregering (10 juni 1998) :*

Het is wenselijk op de ingeslagen weg voort te gaan, die ervan uitgaat dat kinderopvang een multidimensionele verantwoordelijkheid is van de overheid op alle niveaus, de bedrijven, de sociale partners als ook van de particulieren.

Het kinderopvangbeleid sluit nauw aan bij een evenwichtige verhouding tussen de oppasvoorzieningen en het beleid inzake werkgelegenheid en de gelijke kansen. Deze evenwichtige verhouding is een federale bevoegdheid, terwijl de Franse Gemeenschap bevoegd is inzake de erkenning van de opvang- en oppasvoorzieningen voor kinderen.

De erkende opvangstructuren ontvangen werkingstoelagen van het «Office national de l'Enfance», terwijl de gelijkschakelingsmaatregelen voor de oppasvoorzieningen en het werkgelegenheidsbeleid (flexibiliteit, spoedopvang, zieke kinderen, buitenschoolse opvang...) worden gefinancierd door het Fonds van Collectieve Uitrusting en Diensten (FCUD), een fonds dat afhangt van de Rijksdienst van de Kinderbijslag van Werknemers (RKW), alsook door het Waalse Gewest en het Brusselse gewest.

In aansluiting op de interministeriele conferentie voor de bescherming van de rechten van het kind (2 juli 1997) werd begonnen met de harmonisering van de regelgeving en de financiering. Er wordt een samenwerkingsakkoord voorbereid met het oog op de invoering van een permanente overlegstructuur waarbij de federale overheid, de deelgebieden en de gemeenschapsinstellingen die belast zijn met de erkenning van de structuren (ONE, Kind en Gezin, DKF) betrokken zijn.

3.3.3. *La politique d'aide sociale****L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes :

1<sup>o</sup> (...)

2<sup>o</sup> La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception :

a) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence;

b) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1<sup>er</sup> et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires;

c) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique;

d) des règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans les articles 6, § 4, 11, § 5, 18ter, 27, § 4, et 27bis, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux.

(...)

3.3.3. *Beleid inzake maatschappelijk welzijn****Artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

1<sup>o</sup> (...)

2<sup>o</sup> Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van :

a) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum;

b) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen;

c) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand;

d) de regelingen met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten bedoeld in artikelen 6 en 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, die opgenomen zijn in de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18ter, 27, § 4, en 27bis, § 1, laatste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

(...)



*3.3.3.1. Note de M. Pas — Formulation de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, LSRI*

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles renvoie aux dispositions concrètes de la loi, notamment aux chapitres et articles de la loi sur les CPAS, comme l'article 1<sup>er</sup>, comprenant le droit au service communautaire. L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les CPAS englobe les droits fondamentaux qui doivent permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les communautés peuvent accorder des droits additionnels ou complémentaires.

La compétence fédérale relative à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les CPAS est-elle figée et limitée une fois pour toute à ce dont il est question actuellement dans l'article, à savoir les seuls droits fondamentaux; les nouveaux droits que l'on souhaite accorder seront, par conséquent, «supplémentaires» ou «complémentaires» et reviendraient aux communautés, auquel cas, la compétence fédérale se résumerait à la possibilité d'appliquer les articles et les chapitres mentionnés, sans pouvoir les modifier.

Dans un récent avis sur une proposition de loi qui prévoit l'octroi d'une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimum, la section de législation du Conseil d'État avait déclaré que la proposition relevait de la compétence fédérale. Le droit à une allocation de logement peut être considéré comme faisant partie du minimum requis pour mener une vie conforme à la dignité humaine et fait donc partie des droits fondamentaux dont le niveau est déterminé par l'autorité fédérale. Le Conseil émet toutefois des réserves à propos de sa conclusion «prudente», étant donné que, ni le texte de la loi spéciale de réformes institutionnelles, ni les travaux préparatoires de cette loi ne permettent d'interpréter les choses de manière univoque et incontestable.

*3.3.3.2. Point de vue du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

La distinction qui est faite entre les droits de base garantis au niveau fédéral et les droits supplémentaires et complémentaires induit des compétences concurrentes pour le législateur fédéral et le législateur décentralisé. Le ministère de la Communauté flamande estime également que, les communautés étant compétentes pour régler le financement (des missions) des CPAS, elles doivent aussi avoir la compétence générale de fixer les missions elles-mêmes (chapitre IV de la loi organique des CPAS).

Le ministère de la Communauté flamande plaide aussi pour le transfert aux communautés de la compétence en matière de remboursement, par les particuliers, des dépenses de l'aide sociale, étant donné que cette matière est directement liée au financement des CPAS. Le transfert de cette compétence doit

*3.3.3.1. Nota van de heer Pas — Formulering van artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, van de BWHI*

Artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, BWHI verwijst naar concrete wetsbepalingen, met name naar hoofdstukken en artikelen uit de OCMW-Wet, zoals bijvoorbeeld artikel 1 dat het recht op maatschappelijke dienstverlening omvat. Artikel 1 OCMW-wet omvat de basisrechten, die tot doel hebben eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De gemeenschappen kunnen bijkomende of aanvullende rechten toekennen.

Betekent de federale bevoegdheid inzake artikel 1 OCMW-wet nu dat deze federale bevoegdheid bevroren is en beperkt blijft tot wat op dit moment in artikel 1 staat? Dat zijn immers de basisrechten; nieuwe rechten die men wil toekennen zijn bijgevolg «bijkomend» of «aanvullend» en zouden aan de gemeenschappen toekomen. In dat geval wordt de federale bevoegdheid gereduceerd tot een bevoegdheid om de genoemde artikelen en hoofdstukken toe te passen, zonder ze te kunnen wijzigen.

In een recent advies over een wetsvoorstel over de toekenning van een huisvestingstoelage voor de minimuminkomens, was de afdeling wetgeving van de Raad van State van mening dat het voorstel tot de federale bevoegdheid behoort. Het recht op een huisvestingstoelage kan beschouwd worden als behorend tot het minimum dat vereist is om een menswaardig leven te leiden en behoort dus tot de basisrechten waarvan het niveau door de federale overheid bepaald wordt. De Raad drukt echter zijn twijfels uit over zijn eigen «voorzichtige» conclusie omdat de tekst van de BWHI, noch de parlementaire voorbereiding ervan, leiden tot een ondubbelzinnige en onbetwistbare interpretatie.

*3.3.3.2. Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Het onderscheid tussen de federaal gegarandeerde basisrechten en de bijkomende en aanvullende rechten leidt tot concurrerende bevoegdheden van de wetgever en de decreetgever. Tevens is het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van oordeel dat, waar de gemeenschappen bevoegd zijn om de financiering (van de taken) van de OCMW's te regelen, zij ook de algemene bevoegdheid voor de vaststelling van de taken zelf (hoofdstuk IV van de OCMW-wet) moeten hebben.

Tevens pleit het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ervoor om de bevoegdheid inzake de terugbetaling door particulieren van de kosten van maatschappelijke dienstverlening naar de gemeenschappen over te hevelen aangezien deze aangelegenheid rechtstreeks verband houdt met de financiering

s'accompagner du transfert aux communautés des moyens affectés à l'exécution des missions en matière d'avances alimentaires.

### 3.3.4. *La politique d'accueil et d'intégration des immigrés*

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes :

(...)

3<sup>o</sup> La politique d'accueil et d'intégration des immigrés;

(...)

van de OCMW's. Met de overheveling van deze bevoegdheid moeten tevens de middelen bestemd voor de uitvoering van de taken met betrekking tot voorschotten op onderhoudsgelden aan de gemeenschappen worden overgedragen.

### 3.3.4. *Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen*

***Artikel 5, § 1, II, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

(...)

3<sup>o</sup> Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen;

(...)

#### 3.3.4.1. *Note de M. Pas*

Les communautés sont compétentes en ce qui concerne la « politique relative aux immigrés ». La signification du terme « immigré » soulève certaines discussions. Dans son acception normale, le terme « immigré » englobe les migrants (en ce compris la seconde génération), les étudiants étrangers et les réfugiés politiques. Certains suggèrent, pour cette raison, de remplacer le mot « immigré » par le mot « migrant », étant donné que la compétence relative aux réfugiés appartiendrait à l'autorité fédérale.

#### 3.3.4.2. *Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences (p. 54)*

Le ministère de la Communauté flamande suggère de remplacer le mot « immigré » par le mot « migrant », étant donné que la compétence relative aux réfugiés appartiendrait à l'autorité fédérale.

#### 3.3.4.3. *Note complémentaire du ministère de la Communauté flamande (9 juin 1998)*

Le terme « migrants » convient mieux dans le cadre de la politique d'admission. Toutefois, il est inexact se prétendre que la politique des réfugiés serait une compétence fédérale.

Seule la politique d'admission et la politique d'éloignement sont des matières fédérales. Une fois que les demandeurs d'asile se sont vu attribuer un CPAS ou qu'ils ont été reconnus comme réfugiés, ils

#### 3.3.4.1. *Nota van de heer Pas*

De gemeenschappen zijn bevoegd voor « het beleid inzake inwijkelingen ». Over de betekenis van deze term bestaat enige discussie. In de normale betekenis omvat « inwijkeling »: migranten (alsook de zogenaamde tweede generatie), vreemde studenten en ook politieke vluchtelingen. Door sommigen wordt gesuggereerd om daarom de term « inwijkeling » te vervangen door « migrant », aangezien de bevoegdheid inzake vluchtelingen aan de federale overheid zou toekomen.

#### 3.3.4.2. *Standpunt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling (blz. 54)*

Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelt voor de term « inwijkeling » te vervangen door « migrant », aangezien de bevoegdheid inzake vluchtelingen aan de federale overheid zou toebehoren.

#### 3.3.4.3. *Aanvullende bedenkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (9 juni 1998)*

Het woord « immigranten » relateert beter tot het toelatingsbeleid. Het is echter onjuist te stellen dat het vluchtelingenbeleid een federale bevoegdheid zou zijn.

Enkel het toelatingsbeleid en het uitwijzingsbeleid zijn een federale materie. Eens de vluchtelingen als asielzoeker aan een OCMW werden toegewezen of als vluchteling erkend zijn, vallen zij ook onder de

relèvent également de la compétence flamande (aide sociale, soins de santé, enseignement, ...).

*3.3.4.4. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

L'on a créé en 1991, à l'initiative du gouvernement fédéral, un fonds (Fonds d'impulsion) destiné à financer des projets dans le cadre de la politique de l'immigration. Les ressources de ce fonds sont fournies par la Loterie nationale. Les projets sont évalués par un comité constitué majoritairement de représentants du gouvernement fédéral et de représentants des communautés et des régions. Cette initiative fédérale est considérée par le ministère de la Communauté flamande comme une atteinte à la compétence des communautés en matière d'accueil et d'intégration des immigrés: il est dès lors proposé de transférer à la Communauté flamande, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale les moyens mis à disposition par la Loterie nationale.

*3.3.4.5. Note du gouvernement fédéral (24 juin 1998)*

Le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés n'a pas été instauré comme fonds destiné à suppléer à des politiques structurelles. Le but du fonds n'est pas de combler les lacunes des politiques structurelles communautaires.

Le fonds a été créé pour les cinq grandes villes du pays. Il est lié à la présence des jeunes immigrés dans ces villes, surtout à Bruxelles.

Les prélèvements au niveau fédéral se font en fonction de thèmes bien précis, certains problèmes étant de nature fédérale, comme par exemple l'intégration des immigrés dans les services de police, l'accueil des candidats-réfugiés au Petit-Château, ou encore le travail de formation et d'information au niveau des départements de l'Emploi et de la Justice.

Le Fonds d'impulsion est lié à la conférence interministérielle de la politique de l'immigration où tous les niveaux de pouvoir sont représentés et où ils peuvent faire des propositions. Dissocier le Fonds d'impulsion de la conférence interministérielle de la politique de l'immigration, c'est priver celle-ci de ses moyens.

La voie suivie garantit que les interventions ne se font jamais sans et sûrement pas contre la volonté des pouvoirs régionaux ou communautaires.

*3.3.4.6. Exposé de Mme Popelier*

En ce qui concerne le terme «immigrés», Mme Popelier ne voit pas en quoi il pourrait soulever des

Vlaamse bevoegdheden (welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, ...).

*3.3.4.4. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Op initiatief van de federale regering werd in 1991 een Fonds (impulsfonds) opgericht, bestemd om projecten te financieren in het kader van het migrantenbeleid. De middelen voor dit fonds worden ter beschikking gesteld door de Nationale Loterij. De projecten worden beoordeeld door een comité in meerderheid samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale regering en uit vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten. Dit federale initiatief wordt door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap beschouwd als een inbreuk op de gemeenschapsbevoegdheid inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen: er wordt dan ook voorgesteld de ter beschikking gestelde middelen van de Nationale Loterij voor dit Impulsfonds over te dragen aan de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

*3.3.4.5. Nota van de federale regering (24 juni 1998)*

Het Impulsfonds voor het migrantenbeleid is niet ingesteld om het structurele beleid aan te vullen. Het doel van het fonds is niet het verhelpen van de leemten in het structureel beleid van de gemeenschappen.

Het fonds is voor de vijf grote steden van het land opgericht als gevolg van de aanwezigheid van jonge migranten in deze steden, vooral in Brussel.

Voor zeer specifieke thema's worden op het federale niveau middelen uitgetrokken omdat bepaalde problemen van federale aard zijn, zoals bijvoorbeeld de integratie van migranten in de politiediensten, de opvang van kandidaat-vluchtelingen in het Klein Kasteeltje of de opleiding en de voorlichting door de departementen Twerkstelling en Arbeid en Justitie.

Het Impulsfonds is gekoppeld aan de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid, waarin alle beleidsniveaus vertegenwoordigd zijn en er voorstellen kunnen doen. Het Impulsfonds loskoppelen van de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid komt erop neer dat men die conferentie haar middelen ontnemt.

De huidige manier van werken staat er garant voor dat nooit wordt opgetreden zonder instemming van en vooral nooit tegen de wil van de overheid van de gewesten of de gemeenschappen.

*3.3.4.6. Toelichting door mevrouw Popelier*

Wat de term «inwijkelingen» betreft, ziet mevrouw Popelier niet in wat de moeilijkheden zijn.

difficultés. Toutefois, au cas où l'on voudrait remplacer ce terme, l'on devrait veiller à ce que le nouveau terme englobe les catégories qui sont actuellement visées.

En ce qui concerne le fonds d'impulsion, l'autorité fédérale déclare que l'on traite en l'espèce d'un problème fédéral et qu'il est dès lors parfaitement légitime d'élaborer un mode de financement. Il y a cependant lieu de respecter le principe de la proportionnalité, lorsqu'il s'avère que l'on empiète quelque peu sur le champ de compétences d'une autre autorité. L'association des communautés au régime constitue un des éléments de l'appréciation du principe de la proportionnalité.

### 3.3.5. *La politique des handicapés*

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes :

(...)

4<sup>o</sup> La politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés, à l'exception :

a) des règles et du financement des allocations aux handicapés en ce compris les dossiers individuels;

b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés.

(...)

Les exceptions relèvent de la compétence du législateur fédéral, du moins pour autant que les interventions en question présentent les caractéristiques de revenus de remplacement. Les prestations qui couvrent certains frais spécifiques relèvent de la compétence communautaire, à l'exception des prestations en faveur de la revalidation fonctionnelle individuelle (notez qu'elles tombent dans le champ d'application de l'assurance maladie).

La seconde exception relève de la compétence régionale. Elle concerne uniquement les interventions en faveur des employeurs et, donc, pas les interventions en faveur des travailleurs handicapés eux-mêmes.

Als men de term toch wil wijzigen, dan dient men erop toe te zien dat de categorieën die nu bedoeld worden, ook onder de nieuwe term vallen.

Wat het impulsfonds betreft, zegt de federale overheid dat hiermee een federale problematiek wordt behandeld, in welk geval het volkomen legitiem is een financiering uit te werken. Men dient evenwel het evenredigheidsaspect te eerbiedigen wanneer blijkt dat men daarmee ten dele op het bevoegdheidsdomein van een andere overheid komt. Het betrekken van de gemeenschappen bij de regeling maakt een van de elementen uit van de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel.

### 3.3.5. *Het beleid inzake mindervaliden*

***Artikel 5, § 1, II, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

(...)

4<sup>o</sup> Het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleidingen, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van :

a) de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers;

b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen.

(...)

De uitzonderingen komen toe aan de federale wetgever, die echter slechts bevoegd is voor zover het gaat om tegemoetkomingen die een inkomensvervangend karakter hebben. Prestaties die bepaalde specifieke kosten dekken zijn een gemeenschapsbevoegdheid, met uitzondering van de prestaties inzake individuele functionele revalidatie (gelet op het feit dat ze vallen onder het toepassingsgebied van de ziekteverzekering).

De tweede uitzondering is een gewestbevoegdheid. Het betreft alleen tegemoetkomingen aan de werkgevers en niet aan de minder-valide werknemers zelf.

3.3.6. *La politique du troisième âge, à l'exception du revenu légalement garanti aux personnes âgées (compétence fédérale)*

***L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est libellé comme suit :***

« § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes :

(...)

5<sup>o</sup> La politique du troisième âge à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées.

(...)»

3.3.6.1. *Prix de la journée d'entretien en maison de repos et résidences-services et sécurité incendie*

3.3.6.1.1. *Note de M. Pas*

L'ensemble de la politique du troisième âge a été transférée aux communautés, en ce compris tous les aspects qui visent spécifiquement la protection des personnes âgées et la qualité des structures qui leur sont destinées.

Les règles fondamentales en matière de revenu légalement garanti aux personnes âgées sont toutefois exclues. Contrairement à ce qui existe pour ce qui est du minimum de moyens d'existence en général, les communautés n'ont pas compétence pour octroyer des allocations complémentaires au minimum garanti par l'autorité fédérale.

Toutefois, un fractionnement des compétences subsiste en la matière. Ainsi, la fixation des prix de la journée d'alimentation dans les maisons de repos et dans les résidences-services pour personnes âgées est une compétence fédérale, sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, quatrième alinéa, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La protection contre l'incendie est un autre exemple de compétence partagée. Les normes de base, à savoir les normes valables pour l'ensemble des constructions, sont fédérales. Les communautés sont compétentes pour les aspects de sécurité spécifiques aux établissements destinés aux personnes âgées. Toutefois, les régions aussi peuvent être compétentes pour les normes spécifiques de protection contre l'incendie.

Ces compétences concurrentes et parallèles impropres ne trouvent aucun fondement explicite dans la

3.3.6. *Het bejaardenbeleid, met uitzondering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden (federale bevoegdheid)*

***Artikel 5, § 1, II, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :***

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

(...)

5<sup>o</sup> Het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

(...)»

3.3.6.1. *Ligdagprijzen voor rusthuizen en serviceflats en brandveiligheid*

3.3.6.1.1. *Nota van de heer Pas*

Het bejaardenbeleid is in zijn geheel aan de gemeenschappen overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dat beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden en de kwaliteit van de bejaardenvoorzieningen op het oog hebben.

Wel uitgezonderd zijn de basisregels inzake het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. In tegenstelling met hetgeen geldt voor het bestaansminimum in het algemeen, hebben de gemeenschappen hier niet de bevoegdheid om aanvullende uitkeringen toe te kennen boven het federaal gewaarborgde minimum.

Toch blijft er op dit vlak een versplintering van bevoegdheden bestaan. Zo is de bepaling van de ligdagprijzen in de rusthuizen en serviceflatgebouwen voor bejaarden een federale bevoegdheid, op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 3<sup>o</sup>, BWHI. Ook bijvoorbeeld de brandveiligheid is een gedeelde bevoegdheid. De basisnormen, dit wil zeggen de normen die algemeen gelden voor alle constructies zijn federaal. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de specifieke veiligheidsaspecten voor bejaardenvoorziening. Ook de gewesten kunnen bevoegd zijn voor specifieke brandbeveiligingsnormen.

Deze oneigenlijke concurrerende én parallelle bevoegdheden hebben geen uitdrukkelijke grondslag

loi spéciale de réformes institutionnelles. Il pourrait être indiqué d'intégrer explicitement la matière «protection contre l'incendie» dans la loi générale de réformes institutionnelles, comme le suggère également M. Coenraets.

*3.3.6.1.2. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Il évoque aussi le problème de la détermination des prix de la journée d'entretien dans les maisons de repos et les résidences-services. À l'heure actuelle, le contrôle de ces prix est exercé par le service des prix du ministère des Affaires économiques. Pour le ministère de la Communauté flamande, la détermination du prix est un instrument important pour mener une politique cohérente du troisième âge. Il est dès lors proposé d'ajouter, à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles — qui dispose que la politique des prix et des revenus est une matière fédérale — les mots suivants: «à l'exception des compétences visées à l'article 5».

*3.3.6.1.3. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

La Communauté flamande plaide pour une reformulation de l'article 5, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, car il est convaincu que le financement des établissements pour lesquels les communautés sont pleinement compétentes en ce qui concerne les conditions de création et l'agrément, doit également relever de la compétence des communautés. Il s'agit ici tant de la contribution personnelle des personnes âgées que des interventions de l'INAMI.

*3.3.6.1.4. Audition de MM. W. Kaesen (chef de section, ancien responsable du «Team Ouderenvoorzieningen», section de l'Aide sociale, administration Famille et Aide sociale, ministère de la Communauté flamande) et E. Mettepenningen (directeur adjoint, responsable du secteur du «Team Ouderenvoorzieningen») (13 novembre 1998)*

Il ressort de la répartition des compétences que la Flandre est compétente pour l'intégralité de la politique du troisième âge, exception faite de quelques compétences résiduelles. Elle est compétente pour la programmation des services qu'elle offre, pour la planification que cela implique et pour l'agrément et les normes d'agrément. L'autorité fédérale est compétente pour subventionner le coût des soins. Il s'ensuit que la Flandre n'est pas, en fait, financièrement responsable de sa politique. La politique se traduit, le plus souvent, par des dépenses supplémentaires pour le budget fédéral, en l'occurrence celui de l'INAMI. Par contre, l'INAMI ne peut influencer sur l'augmenta-

in de BWHI. Het kan aangewezen zijn om de aangelegenheid «brandveiligheid» uitdrukkelijk in de BWHI op te nemen, zoals ook de heer Coenraets voorstelt.

*3.3.6.1.2. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

Er wordt gewezen op de problematiek van de bepaling van de hoogte van de dagprijzen in de rusthuizen en de serviceflats. Momenteel wordt het toezicht op deze dagprijzen uitgeoefend door de prijzendienst van het ministerie van Economische Zaken. Voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is de prijsbepaling een belangrijk beleidsinstrument om een coherent bejaardenbeleid te kunnen voeren. Er wordt dan ook voorgesteld om in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3<sup>o</sup>, van de BWHI — waarin wordt bepaald dat het prijzen-inkomensbeleid een federale materie is — het volgende toe te voegen: «met uitzondering van de bevoegdheden bepaald in artikel 5».

*3.3.6.1.3. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheidsverdeling*

De Vlaamse Gemeenschap pleit voor een herformulering van artikel 5, I, van de BWHI vanuit de overtuiging dat de financiering van de inrichtingen, waarover de gemeenschappen de volle bevoegdheid uitoefenen wat de oprichtingsvoorwaarden en de erkenning betreft, ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen moet behoren. Het betreft in dit verband zowel de eigen bijdrage van de bejaarden als de RIZIV-tussenkomen.

*3.3.6.1.4. Hoorzitting met de heer W. Kaesen (afdelingshoofd, voormalig teamverantwoordelijke van het «Team Ouderenvoorzieningen» binnen de afdeling Welzijnszorg, administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) en de heer E. Mettepenningen (adjunct van de directeur, sectorverantwoordelijke van het «Team Ouderenvoorzieningen») (13 november 1998)*

Wanneer men kijkt naar de bevoegdheidsverdeling, stellen we vast dat Vlaanderen bevoegd is voor het volledige bejaardenbeleid, met uitzondering van enkele restbevoegdheden. Vlaanderen is bevoegd voor de programmatie van zijn voorzieningen en de daaraan gekoppelde planning evenals voor de erkenning en de erkenningsnormen. Het federale niveau is bevoegd voor de betoelaging van de zorgkost. Dit heeft tot gevolg dat Vlaanderen *in se* geen financiële verantwoordelijkheid draagt voor zijn beleid. Het beleid vertaalt zich meestal in meeruitgaven voor de federale begroting, *in casu* de RIZIV-begroting. Het RIZIV daarentegen heeft geen impact op de toename

tion du nombre de places en accueil résidentiel, car cela relève de la compétence des communautés.

La Flandre a rapidement pris conscience du problème. Dès l'adoption, en 1985, du décret sur le troisième âge, elle a opté délibérément pour la création d'un instrument de planification lié à une programmation. Ce choix était motivé par trois raisons principales. La première est que l'on voulait assurer une répartition équilibrée des services en Flandre. Ensuite, on souhaitait disposer d'un instrument de planification pour maîtriser l'offre et les variations dans la croissance. Enfin, on a voulu amorcer également une diversification de l'offre. Les résidences-services et les complexes résidentiels proposant des services ont vu le jour en 1985 comme formes intermédiaires.

On constate, année après année, qu'il y a un problème de dépassement des budgets de l'INAMI. Il y a à cela toutes sortes de raisons, liées en partie à l'augmentation de la demande, qui est liée à l'évolution démographique: la population belge et la population des communautés vieillissent et on assiste aussi à un vieillissement dans le vieillissement, les gens vivant de plus en plus vieux. Il y a par ailleurs toute l'évolution en matière de soins «informels», de soins à domicile, de mobilité et de structures familiales. Il est fréquent que les enfants déménagent dans une autre commune et que les personnes âgées, n'ayant plus la possibilité de faire appel à la prise en charge informelle, aient plus vite tendance à entrer en maison de repos. Les dépassements des budgets de l'INAMI donnent généralement lieu à des mesures linéaires consistant à réduire les forfaits. On s'efforce de mieux maîtriser les dépassements par un système d'enveloppes.

Ces mesures ont parfois des effets pervers sur la politique flamande. Alors que la Flandre s'efforce de réduire le nombre de lits en maisons de repos en s'orientant nettement vers l'aide aux personnes âgées dépendantes, le financement par enveloppes fait que les instances qui optent pour cette politique, réorientent leur action et accueillent davantage de personnes âgées dépendantes, sont pénalisées financièrement par l'autorité fédérale.

Pour ce qui est des nouvelles formes d'accueil — les résidences-services datent de 1985, les soins de jour ont été réglementés en 1991 et l'accueil de courte durée est actuellement réglementé dans le cadre du décret relatif aux soins à domicile —, la situation est confuse depuis des années et les négociations avec l'autorité fédérale concernant le financement du coût des soins s'éternisent dans les diverses instances. On finit généralement par trouver une solution, mais dans l'intervalle, le client reste dans l'incertitude quant aux services disponibles.

L'autorité fédérale, les communautés et les régions ont pris conscience du problème à la fin de 1996 et des

van het aantal plaatsen residentiële opvang omdat dit onder de gemeenschappen valt.

Vlaanderen is zich van deze problematiek vrij snel bewust geworden. Bij de invoering van het bejaarden-decreet in 1985 reeds, heeft het bewust gekozen voor de creatie van een planningsinstrument gekoppeld aan een programmatie. Hiervoor waren drie belangrijke beweegredenen. Ten eerste wilde men komen tot een evenwichtige spreiding van de voorzieningen in Vlaanderen. Ten tweede wilde men een planningsinstrument hebben om het aanbod en de bewegingen in de toename te beheersen. Ten derde wilde men een eerste aanzet geven tot een diversificatie van het aanbod. In 1985 werden de service-flatgebouwen en de woningcomplexen met dienstverlening als tussenvorm gecreëerd.

Jaar na jaar stelt men vast dat op het vlak van de RIZIV-begroting problemen rijzen met betrekking tot de overschrijding van de budgetten. Hiervoor zijn allerlei redenen, die voor een deel te maken hebben met de toename van het aanbod, gekoppeld aan de demografie, met name de vergrijzing van de Belgische bevolking en de bevolking in de gemeenschappen, en de vergrijzing binnen de vergrijzing — de mensen worden steeds ouder. Voorts zijn er de bewegingen rond mantelzorg en thuiszorg, rond mobiliteit en gezinsstructuren. Kinderen verhuizen immers vaak naar een andere gemeente met als gevolg dat de bejaarde geen beroep kan doen op mantelzorg en sneller geneigd is om opname in een rusthuis te vragen. De overschrijdingen van de RIZIV-budgetten gaan meestal gepaard met lineaire maatregelen waarbij de forfaits worden verlaagd. Men probeert de overschrijdingen beheersbaar te maken via een systeem van enveloppefinanciering.

Deze maatregelen hebben soms perverse effecten op het Vlaamse beleid. Terwijl in Vlaanderen wordt gestreefd naar een beperking van het aantal rusthuisbedden met een duidelijke oriëntatie naar verzorgingsbehoevende bejaarden, heeft de enveloppefinanciering tot gevolg dat instanties die deze beleidsoptie volgen, die zich heroriënteren en meer verzorgingsbehoevende bejaarden opnemen, financieel worden gesanctioneerd door de federale overheid.

Wat de nieuwe opvangvormen betreft — service-flats dateren van 1985, de dagverzorging werd in 1991 gereguleerd en op dit ogenblik wordt in het kader van het thuiszorgdecreet de korte opvang gereguleerd — bestaat er reeds jaren onduidelijkheid en blijven de besprekingen met de federale overheid rond de financiering van de zorgkost in de diverse instanties aanslepen. Uiteindelijk wordt er meestal een oplossing gevonden, maar inmiddels blijft er voor de klant onduidelijkheid heersen over de voorzieningen.

De federale overheid en de gemeenschappen en gewesten zijn zich eind 1996 bewust geworden van deze

négociations ont été ouvertes. Vers la mi-1997, celles-ci ont débouché sur un protocole d'accord entre le gouvernement fédéral et les communautés et régions. Cet accord est motivé largement par la nécessité de maîtriser les budgets en vue de respecter la norme de Maastricht et d'harmoniser les politiques par-delà les frontières régionales et communautaires.

Les objectifs du protocole sont les suivants :

— Tout d'abord, il y a lieu d'éviter les abus et les prises en charge inutiles. Les maisons de repos ont un public-cible bien déterminé. Ceux qui n'appartiennent pas encore à ce groupe doivent être orientés vers d'autres services, comme les résidences-services et les soins de jour.

— En deuxième lieu, il faut garantir la qualité des soins. La Flandre a élaboré son décret sur la qualité dans cette optique. La politique flamande du troisième âge repose fondamentalement sur le principe que la personne âgée qui le souhaite doit avoir la possibilité de rester dans son environnement familial grâce éventuellement aux soins à domicile, aux soins de jour et de nuit et à la prise en charge de courte durée.

— L'harmonisation des normes d'agrément est le troisième objectif. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles ont chacune leurs propres normes pour l'agrément des maisons de repos et des autres formes de prise en charge. Le niveau fédéral applique de son côté des normes spécifiques pour l'agrément et le paiement des forfaits, et ces normes diffèrent souvent. Les normes relatives aux maisons de repos et de soins sont, elles aussi, fixées au niveau fédéral, par le ministère de la Santé publique. Cela signifie qu'une maison de repos établie en Flandre doit satisfaire à trois normes différentes de personnel. Le protocole vise entre autres à harmoniser ces normes. Il porte également sur la reconversion de l'offre existante de soins en maisons de repos vers des services de soins à domicile.

— Par ailleurs, le protocole vise à introduire une programmation, non seulement au niveau flamand, mais aussi pour la Wallonie et Bruxelles. La programmation des maisons de repos et des maisons de repos et de soins — deux programmations distinctes s'adressant au même groupe-cible — devait être achevée pour la fin de 1998. Une opération similaire est envisagée pour les normes d'agrément des maisons de repos et des maisons de repos et de soins.

— En outre, durant la période 1998-2002, 25 000 lits sous statut MR seront convertis en autant de lits MRS, ce qui améliorera considérablement le subventionnement INAMI pour les personnes âgées qui les occupent.

— Enfin, les soins donnés dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins sont financés

problematiek en hebben besprekingen aangevat. Midden 1997 zijn deze besprekingen uitgemond in een protocolakkoord tussen de federale regering en de gemeenschappen en gewesten. Dit akkoord vindt grotendeels zijn oorsprong in de noodzaak tot beheersing van de budgetten in het kader van de Maastrichtnorm en tot afstemming van het beleid over de grenzen van de gemeenschappen en de gewesten heen.

De doelstellingen van het protocol zijn de volgende.

— In de eerste plaats moeten misbruiken en onnodige opnamen worden voorkomen. De rusthuizen hebben een duidelijk doelpubliek. Wie nog niet tot deze doelgroep behoort, moet worden georiënteerd naar andere voorzieningen zoals serviceflats en dagverzorging.

— Ten tweede moet de kwaliteit van de zorgverlening worden gewaarborgd. In het kader hiervan heeft Vlaanderen zijn kwaliteitsdecreet ontwikkeld. De essentie van het bejaardenbeleid in Vlaanderen is dat de oudere, indien hij dit wenst, in zijn vertrouwde omgeving moet kunnen blijven via eventuele ondersteuning van thuiszorgdiensten, dag- en nachtverzorging en kortopvang.

— Een volgende doelstelling is de harmonisatie van de erkenningsnormen. Zowel Vlaanderen, Wallonië als Brussel, hebben hun eigen erkenningsnormen voor rusthuizen en voor andere opvangvormen. Ook op federaal niveau hanteert men specifieke erkenningsnormen en normen voor de uitbetaling van de forfaits, die vaak verschillen. De RVT-normen worden eveneens op federaal niveau bepaald binnen het ministerie van Volksgezondheid. Dit betekent dat een rusthuis in Vlaanderen aan drie verschillende personeelsnormen moet voldoen. Het protocol heeft onder meer de bedoeling deze normen op elkaar af te stemmen. Ook de reconversie van het huidige aanbod aan rusthuisvoorzieningen naar de thuiszorgvoorzieningen komt in dit protocol aan bod.

— Een andere doelstelling van dit protocol is de introductie van een programmatie, niet alleen op Vlaams niveau, maar ook voor Wallonië en Brussel. De programmatie van rusthuizen en RVT's — twee aparte programmaties die zijn afgestemd op een identieke doelgroep — diende tegen het einde van 1998 rond te zijn. Een gelijkaardige operatie wordt beoogd voor de erkenningsnormen van rusthuizen en RVT's.

— Verder zullen, in de periode 1998-2002, 25 000 bedden met het ROB-statuut worden omgevormd tot 25 000 bedden met een RVT-statuut, waardoor de betoelaging vanuit het RIZIV voor de in deze bedden opgenomen bejaarden aanzienlijk verbeterd wordt.

— Tenslotte moet de verzorging in rusthuizen en RVT's worden gefinancierd door de verzekering voor



par l'assurance-soins de santé — l'INAMI — et ce financement s'inscrit dans une programmation pluriannuelle univoque, laquelle est liée à une programmation. Le but est que le coût des soins qui sera financé soit déterminé par les besoins en soins de la personne âgée.

L'élaboration d'une norme de programmation appropriée est un élément important pour la Flandre. Ni la Région bruxelloise ni la Région wallonne ne seraient apparemment disposées à élaborer une norme de programmation adéquate et affinée des possibilités d'hébergement en maisons de repos. Le gouvernement flamand a estimé que s'il ne voulait pas que sa propre politique qualitative et prospective du troisième âge reste tributaire du manque de décision au sein des autres communautés et régions, il devait prendre lui-même l'initiative de développer une norme de programmation adéquate et précise. Cette décision du 17 mars 1998 implique clairement la restriction que l'on respectera l'engagement de ne pas dépasser le maximum fixé par le protocole.

Le protocole comprend aussi une série de conditions, à savoir le respect des normes d'agrément, dans le cadre de la politique spécifique des différentes communautés et un niveau égal de financement en fonction des besoins en matière de soins. Les communautés et les régions se sont engagées dans le protocole à ne pas autoriser la création d'unités nouvelles qui ne serait pas compensée par une réduction ou un transfert correspondants.

Le protocole aborde le problème de la nécessité d'améliorer l'échange d'informations entre les services fédéraux et les services régionaux. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux départements des Affaires sociales, des Affaires économiques ainsi qu'à l'INAMI.

En principe, le protocole a une durée indéterminée. Le blocage des autorisations et la limitation des agréments supplémentaires étaient valables pour un an. Dans ce délai, il fallait élaborer une norme de programmation intégrée pour les maisons de repos et les maisons de repos et de soins, à défaut de quoi la durée de ces éléments sera prolongée elle aussi d'un an.

#### 3.3.6.1.5. *Observation d'un membre*

Un membre constate qu'il y a un décalage entre les compétences communautaires et la compétence fédérale. On doit admettre au moins que s'il n'y a peut-être pas de différence entre les normes de subvention, l'octroi de subventions se fait malgré tout sur une autre base. Il était bon d'avoir conclu un protocole sur la question. Il faut toutefois se demander si, ce faisant, on n'a pas, sinon refédéralisé les éléments essentiels de la politique du troisième âge, du moins intégré ceux-ci dans une politique commune. Il s'agit maintenant de demander aux communautés et aux régions d'exécuter cette politique commune. Dans la

geneeskundige verzorging — het RIZIV — binnen een duidelijke meerjarenprogrammatie en gekoppeld aan een programmatie. De bedoeling is dat de zorgbehoefte van de bejaarde determinerend is voor de zorgkost die zal worden gefinancierd.

Voor Vlaanderen is de ontwikkeling van een aangepaste programmatienorm een belangrijk element. Blijkbaar zou het Brusselse Gewest, noch het Waalse Gewest bereid zijn een aangepaste en verfijnde programmatienorm voor rusthuiswoongelegenheden te ontwikkelen. De Vlaamse regering heeft geoordeeld dat zij, indien zij haar eigen kwaliteitsvol en anticiperend ouderenbeleid niet langer afhankelijk wil maken van een gebrek aan besluitvaardigheid binnen de andere gemeenschappen en gewesten, een eigen initiatief moest nemen voor het ontwikkelen van een aangepaste en fijnmazige programmatienorm. Dit besluit van 17 maart 1998 houdt de duidelijke beperking in dat men het engagement van een maximaal cijfer uit het protocol zal respecteren.

Het protocol bevat ook een aantal voorwaarden, met name respect voor de erkenningsnormen, gekaderd in het eigen beleid van de diverse gemeenschappen en een gelijke financiering volgens de zorgbehoefte. De gemeenschappen en de gewesten hebben zich er in dit protocol toe geëngageerd geen nieuwe eenheden te laten ontstaan, tenzij deze worden gecompenseerd door een identieke vermindering of overdracht.

Een knelpunt dat in het protocol aan bod kwam, is dat er nood bestaat aan een betere uitwisseling van de informatie tussen de federale en de gewestelijke diensten. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan Sociale Zaken, Economische Zaken en RIZIV.

De duurtijd van het protocol is in principe onbepaald. De vergunningsstop en de begrenzing van de bijkomende erkenningen was geldig voor één jaar. Binnen dit jaar diende een geïntegreerde programmatienorm voor rusthuizen en RVT's te zijn ontwikkeld, zoniet wordt de duurtijd voor deze elementen eveneens met een jaar verlengd.

#### 3.3.6.1.5. *Opmerking van een lid*

Een lid stelt vast dat er een discrepantie bestaat tussen de gemeenschapsbevoegdheden en de federale bevoegdheid. Men moet minstens toegeven dat zo de subsidiëringnormen misschien niet verschillen, de subsidiëring toch op een andere basis plaatsvindt. Het was wijs daarover een protocol te sluiten. Toch moet de vraag worden gesteld of de essentiële punten van het bejaardenbeleid zodoende misschien niet werden «geherfederaliseerd», maar alleszins toch in een gemeenschappelijk beleid werden opgenomen. Het komt er nu op aan om aan de gemeenschappen en de gewesten te vragen dit gemeenschappelijk beleid uit te

mesure où les autres régions et communautés n'étaient pas encore prêtes à le faire, la Communauté flamande y est allée de ses propres initiatives en la matière. Le terme «refédéralisation» n'est peut-être pas tout à fait approprié, mais le protocole a en tout cas débouché sur une politique commune. Les trois communautés appliquent à présent une politique identique.

### 3.3.6.2. *L'assurance-dépendance*

#### 3.3.6.2.1. *Note de M. Pas — problème de compétences*

À ce niveau, l'on peut aborder le problème de compétence en rapport avec l'«assurance dépendance» pour personnes âgées. Cette assurance dépendance devrait assurer une intervention pour les frais extra-médicaux et les dépenses additionnelles survenant en cas de dépendance et de diminution de l'autonomie des personnes âgées dans le cadre de leur existence quotidienne. Exemples: aide ménagère, préparation de repas, surcroît d'alimentation diététique, chauffage additionnel, etc.

Cette assurance dépendance pourrait être développée comme une nouvelle branche de la sécurité sociale ou dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité obligatoire (ou encore dans celui des assurances complémentaires obligatoires des mutualités. D'autre part, les prestations non médicales aux personnes âgées pourraient relever de l'«assistance aux personnes» et devenir ainsi une compétence communautaire.

Par ailleurs, signalons qu'il existe déjà différents instruments permettant de répondre aux besoins auxquels l'assurance dépendance pourrait apporter une solution. La majeure partie des soins aux personnes âgées relève en effet du volet médical et sont déjà couverts par l'assurance maladie. De plus, la dépendance est déjà partiellement prise en charge dans le cadre de l'assistance (exemple: l'aide aux familles et aux personnes âgées, services de préparation des repas). Toutefois, ces instruments sont en bonne partie éparpillés, et pas uniquement entre l'Etat fédéral et les communautés. Le regroupement des initiatives existantes pourrait constituer une amorce de solution.

#### 3.3.6.2.2. *Note du ministère de la Communauté flamande (9 juin 1998):*

En ce qui concerne la compétence en matière d'assurance-dépendance, on peut signaler que sur la base des travaux préparatoires de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Commission d'avis sur les matières personnalisables — appelée aussi «Commission Rimanque» — a conclu dans son rapport du 22 mars 1985 que les communautés sont com-

voeren. In de mate dat de andere gewesten en gemeenschappen nog niet aan uitvoering toewaren, heeft de Vlaamse gemeenschap zelf initiatieven genomen. Misschien is de term «herfederalisering» niet volledig toepasselijk, maar het protocol heeft alleszins in een gemeenschappelijk beleid geresulteerd. De drie gemeenschappen voeren nu een identiek beleid.

### 3.3.6.2. *Afhankelijkheidsverzekering*

#### 3.3.6.2.1. *Nota van de heer Pas — bevoegdheidsproblematiek*

De afhankelijkheidsverzekering zou een tussenkomst beogen voor de niet-medische kosten en de extra-uitgaven die optreden bij afhankelijkheid en verminderde zelfredzaamheid bij dagdagelijkse levensactiviteiten. Voorbeelden: huishoudelijke hulp, bereiding van maaltijden, de meerkost van dieetvoeding, extra verwarming, e.d.

Deze afhankelijkheidsverzekering zou als nieuwe tak van de sociale zekerheid of binnen de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (of in het kader van de verplichte aanvullende verzekeringen van de ziekenfondsen) geconcipeerd kunnen worden. Anderzijds zou de niet-medische bejaardenzorg kunnen vallen onder de «bijstand aan personen» en een gemeenschapsbevoegdheid kunnen zijn.

Daarnaast kan erop gewezen worden dat er reeds verschillende instrumenten bestaan om tegemoet te komen aan de behoeften waarvoor de afhankelijkheidsverzekering een oplossing zou bieden. De meeste zorgen voor zorgbehoevende bejaarden vallen immers onder het medische luik en worden reeds door de ziekteverzekering gedekt. Daarnaast wordt de afhankelijkheid ook reeds ten dele opgevangen binnen de welzijnszorg (bv. gezins- en bejaardenhulp, diensten voor maaltijdenbedeling) en binnen de bijstand (tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden). Deze bestaande instrumenten zijn echter ook in grote mate versnipperd en dit niet alleen tussen de federale staat en de gemeenschappen. Een aanzet tot oplossing kan erin bestaan tot een hergroepering van de bestaande initiatieven te komen.

#### 3.3.6.2.2. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (9 juni 1998)*

Wat de zorgverzekering betreft, kan i.v.m. de bevoegdheid worden vermeld dat op basis van de parlementaire voorbereiding van artikel 5, § 1, II, 5<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Commissie van advies over de persoonsgebonden aangelegenheden — ook de «commissie Rimanque» genoemd — in haar verslag van 22 maart 1985 tot de conclusie

pétentes pour l'ensemble de la politique du troisième âge, à l'exception des différents régimes de pension et de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu garanti aux personnes âgées :

«74. L'ensemble de la politique du troisième âge relève des communautés. Il s'agit notamment de la compétence réglementaire et administrative relative aux maisons de repos qui ne dispensent pas de soins, aux établissements qui fournissent des soins à domicile, aux résidences-services et complexes résidentiels spécialement aménagés pour les personnes âgées, aux services et centres de formation en matière d'aide aux personnes âgées. Les communautés sont également compétentes pour la coordination des services de l'aide sociale en faveur des personnes âgées, pour l'agrément des services et des centres de formation en matière d'aide aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ceux-ci. Une série d'aspects de la politique du troisième âge relèvent de la compétence des communautés, mais dans le cadre de l'enseignement ou des matières culturelles (...).

75. Restent matières nationales :

- les différents régimes de pension;
- la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légal garanti aux personnes âgées.»

*(Note relative aux compétences de la Communauté flamande en ce qui concerne les matières personnalisables, doc. Vl. R. 1984-1985, n° 312/1, 22).*

La Cour d'arbitrage a confirmé elle aussi la pleine compétence des communautés en matière de politique du troisième âge :

«Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (relatif aux compétences implicites).

Il s'ensuit que l'article 59bis, § 2bis, (l'article 128 actuel) de la Constitution combiné avec l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, a transféré aux Communautés, sous réserve des exceptions mentionnées dans la loi spéciale, l'ensemble de la politique du troisième âge, en ce compris tous les aspects de cette politique qui visent spécifiquement la protection des personnes âgées et la qualité des structures qui leur sont destinées.

kwam dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor het gehele bejaardenbeleid, met uitzondering van de verschillende pensioenstelsels en van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekeningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden :

«74. Het hele bejaardenbeleid behoort aan de gemeenschappen. Het gaat dus onder meer om de regerende en bestuurlijke bevoegdheid inzake rustoorden die geen zorgen verstrekken, verplegingsinrichtingen die zorgen verstrekken, de thuisverzorging, de serviceflats en woningcomplexen speciaal ingericht voor bejaarden, de diensten en de opleidingscentra voor bejaardenhulp. De gemeenschappen zijn ook bevoegd voor de coördinatie van maatschappelijke diensten van het sociaal werk ten behoeve van bejaarden en voor de erkenning en de toekenning van toelagen aan de diensten en de opleidingscentra voor bejaardenhulp. Een aantal aspecten van het bejaardenbeleid behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, doch als onderwijs of als culturele aangelegenheid. (...).

75. Blijven nationale aangelegenheden :

- de verschillende pensioenstelsels;
- de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekeningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.»

*(Nota over de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden, Stuk Senaat Vl. R., 1984-1985, nr. 312/1, 22).*

Ook het Arbitragehof heeft die volheid van bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake het bejaardenbeleid bevestigd :

«Voor zover zij er niet anders hebben over beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (betreffende de impliciete bevoegdheden).

Uit het voorgaande volgt dat artikel 59bis, § 2bis, (thans artikel 128) van de Grondwet, samen gelezen met artikel 5, § 1, II, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, het gehele bejaardenbeleid aan de Gemeenschappen heeft overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dit beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden en de kwaliteit van de bejaardenvoorzieningen op het oog hebben.»

(Cour d'Arbitrage, arrêt n° 40 du 15 octobre 1987, n° 2.B.1., *Moniteur belge*, 6 novembre 1987; dans le même sens: Cour d'Arbitrage, arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, *Moniteur belge*, 11 novembre 1992).

Dans le cadre de leur compétence en matière de politique du troisième âge, dont sont seuls exclus les différents régimes de pension, la fixation du montant minimum, les conditions d'octroi et le financement du revenu légal garanti aux personnes âgées — qui sont des éléments de la sécurité sociale — les communautés peuvent être considérées comme compétentes pour l'assurance-dépendance.

Le Parlement flamand a estimé nécessaire d'engager une procédure relative à la compétence contre un amendement déposé par Mme Greta D'Hondt à la Chambre. La proposition a alors été retirée.

Dans la mesure où, à terme, l'assurance-dépendance ne concernerait pas seulement le groupe cible des personnes âgées, elle fait même pleinement partie de la compétence des communautés concernant les personnes handicapées.

3.3.6.2.3. *Point de vue de M. Deloof, Secrétaire-général du ministère de la Santé publique, des Affaires sociales et de l'Environnement (considérations relatives à une assurance destinée à compenser la perte d'autonomie des personnes âgées) (11 décembre 1998)*

#### **1. L'organisation des services existants et leur financement**

Il faut faire une distinction entre les soins médicaux, infirmiers et paramédicaux, d'une part, et l'aide en cas de perte d'autonomie, d'autre part. Les coûts des soins médicaux, infirmiers et paramédicaux font partie des soins remboursés dans le cadre du régime de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. L'on suppose que cette réglementation sera conservée.

Toutefois, parmi les soins infirmiers qui sont dispensés à domicile ou dans les maisons de repos et de soins, dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité, figurent notamment plusieurs actes qui peuvent être considérés comme une assistance en cas de perte d'autonomie. En effet, si l'on constate un état de dépendance grave aux soins dans le temps et dans l'espace, les infirmiers peuvent aider à poser les actes de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, se déplacer, aller aux toilettes, manger, pallier les problèmes d'incontinence).

(Arbitragehof, arrest nr. 40 van 15 oktober 1987, nr. 2. B.1., *Belgisch Staatsblad* van 6 november 1987; in dezelfde zin: Arbitragehof, arrest nr. 64/92 van 15 oktober 1992, *Belgisch Staatsblad* van 11 november 1992).

In het kader van hun bevoegdheid inzake het bejaardenbeleid, waarvan enkel de verschillende pensioenstelsels en de vaststelling van het minimumbedrag, de toekeningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden — als onderdelen van de sociale zekerheid — zijn uitgesloten, kunnen de gemeenschappen bevoegd worden geacht voor de zorgverzekering.

Het Vlaams Parlement heeft gemeend een bevoegdheidsprocedure in te roepen tegen het amendementsvoorstel, neergelegd door mevrouw Greta D'Hondt in de Kamer. Het wetsvoorstel werd daarop ingetrokken.

In de mate dat de zorgverzekering op termijn niet alleen de doelgroep ouderen zou betreffen, sluit zij zelfs volledig aan op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake gehandicapten.

3.3.6.2.3. *Hoorzitting met de heer Deloof, (secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Leefmilieu beschouwingen over een verzekering voor de opvang van het verlies van zelfstandigheid van bejaarden) (11 december 1998)*

#### **1. Het organiseren van opvangdiensten en hun financiering**

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen medische, verpleegkundige en paramedische zorgen enerzijds en de hulp voor het verlies van zelfstandigheid anderzijds. De kosten voor de medische, verpleegkundige en paramedische verzorging maken deel uit van de zorgen die terugbetaald worden in het systeem van de verplichte ZIV. Er wordt verondersteld dat deze regeling zal blijven.

In het pakket «verpleegkundige zorgen» die in het kader van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering gegeven worden in de thuisverpleging, in de rustoorden en in de rust- en verzorgingstehuizen, zijn nochtans enkele handelingen opgenomen die kunnen beschouwd worden als bijstand voor verlies aan zelfstandigheid. Bij vaststelling van een staat van zware zorgafhankelijkheid in tijd en ruimte, kunnen de verpleegkundigen immers bijstand verlenen in de handelingen van het dagelijks leven (wassen, kleden, zich verplaatsen, toiletgang, eten, incontinentie).

En ce qui concerne la compensation de la perte d'autonomie des personnes âgées, on a vu se développer en Belgique, au fil des ans, un système de répartition des tâches entre les différents niveaux et organes publics, qui permet d'offrir à la population un ensemble diversifié de services et de modes de financement :

— les Communautés sont responsables de l'organisation, de la qualité, ... et du financement des services;

— l'État fédéral peut, dans certaines conditions, accorder un revenu complémentaire aux personnes âgées;

— les autorités locales peuvent prendre des initiatives visant à créer des services et, éventuellement, à accorder des revenus complémentaires aux personnes âgées (minimum de moyens d'existence).

Les services existants et leur financement relèvent de la compétence des communautés. Afin d'en avoir un bon aperçu, on se réfèrera à une enquête réalisée récemment, à la demande de la ministre des Affaires sociales et de la Commission des Communautés européennes, par le Hoger Instituut voor de Arbeid de la KUL, sous la direction du professeur J. Pacolet, et intitulée «Sociale bescherming van zorgbehoevende bejaarden in België: op weg naar een zorgverzekering».

On peut distinguer trois groupes de services: les services de soins à domicile, les services de séjour permanent et les services de séjour temporaire.

Selon le schéma classique de coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé, la haute autorité (dans le cas présent les communautés) fixe les conditions de qualité auxquelles les services doivent satisfaire et intervient dans les frais d'investissement et de fonctionnement. Les autorités locales et les personnes ou associations privées peuvent prendre l'initiative d'organiser des services. Une contribution personnelle peut être réclamée aux personnes âgées concernées en fonction de leur revenu.

## **2. Financement des coûts qui restent à charge des personnes âgées**

Le pouvoir public fédéral part du principe que le revenu «normal» de la personne âgée (la pension) est suffisant pour subvenir aux dépenses de tous les jours. Pour les frais supplémentaires résultant d'une perte d'autonomie, il alloue un revenu complémentaire: une allocation pour l'aide aux personnes âgées peut être accordée aux personnes âgées (de plus de 65 ans) qui ont perdu totalement ou partiellement leur autonomie. Cette allocation relève du système des allocations aux handicapés.

Inzake de opvang van het verlies van zelfstandigheid, is in de loop van de jaren in ons land een systeem van taakverdeling gegroeid tussen verschillende overheidsniveaus en -personen, waardoor aan de bevolking een gemengd pakket van diensten en financieringswijzen wordt aangeboden:

— de gemeenschappen zijn verantwoordelijk voor de organisatie, de kwaliteit, ... en de financiering van de diensten;

— de federale Staat kan in bepaalde voorwaarden een aanvullend inkomen toekennen aan bejaarden;

— de lokale overheden kunnen initiatieven nemen om diensten in te richten en eventueel aanvullende inkomens te bezorgen aan bejaarden (bestaansminimum).

De bestaande diensten en hun financiering behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Voor een goed overzicht ervan kan verwezen worden naar een recent onderzoek in opdracht van de minister van Sociale Zaken en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door het Hoger Instituut voor de Arbeid van de KUL onder de leiding van prof. J. Pacolet, «Sociale bescherming van zorgbehoevende bejaarden in België: op weg naar een zorgverzekering».

Er kunnen drie groepen van diensten onderscheiden worden: diensten voor thuisverzorging, diensten voor permanent verblijf en de diensten voor tijdelijk verblijf.

Volgens het klassieke schema van de samenwerking tussen de overheid en de private sector, legt de hogere overheid (in dit geval de gemeenschappen) de kwaliteitsvoorwaarden vast daaraan de diensten moeten beantwoorden en komt ze tussen in de financiering van de investerings- en werkingskosten. Het initiatief om diensten te organiseren kan genomen worden door de lokale overheden en door private personen of verenigingen. Aan de betrokken bejaarden kan een persoonlijke bijdrage gevraagd worden in functie van zijn of haar inkomen.

## **2. Financiering van de kosten die ten laste blijven van de bejaarden door de federale overheid.**

De federale overheid gaat uit van de veronderstelling dat het «normale» inkomen van de bejaarde (pensioen) voldoende is om de gewone kosten van levensonderhoud te dragen. Voor de bijkomende kosten ingevolge verlies van zelfstandigheid geeft zij een aanvullend inkomen: aan bejaarden (meer dan 65 jaar) die hun zelfstandigheid geheel of gedeeltelijk verloren hebben, kan een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden toegekend worden. Deze tegemoetkoming maakt deel uit van het systeem van tegemoetkomingen aan gehandicapten.

L'allocation est proportionnelle à la perte d'autonomie et au revenu. Elle est une forme d'aide sociale et son octroi n'est pas lié au versement d'une cotisation. C'est pourquoi on a prévu un plafond de revenu en fonction de la situation familiale.

Il existe par ailleurs pour les personnes âgées subissant une perte d'autonomie un large éventail de services réglementés et financés par les pouvoirs publics, et les intéressés peuvent obtenir un revenu complémentaire. Compte tenu toutefois de l'augmentation attendue du nombre de personnes très âgées, on craint que les pouvoirs publics ne soient plus en mesure à l'avenir de financer l'offre nécessaire de services ni de garantir la situation de revenu des personnes concernées. Voilà pourquoi on envisage instaurer des formes d'assurance couvrant la perte d'autonomie. À cet égard, on peut faire quelques réflexions.

### **3. Assurance pour la perte d'autonomie.**

Il faut tout d'abord examiner si l'on va intégrer l'assurance dans le système actuel et comment on le ferait éventuellement. L'assurance va-t-elle remplacer l'allocation pour l'aide aux personnes âgées ou viendra-t-elle la compléter? Conserve-t-on le partage actuel de financement entre la personne âgée dépendante et les pouvoirs publics? Va-t-on conserver la répartition des missions entre les divers pouvoirs publics? Pour rappel:

— partage du financement entre la personne âgée et les pouvoirs publics:

- les pouvoirs publics prennent en charge une part des frais de fonctionnement et d'investissement des services,

- la personne âgée paie une partie des frais et peut, dans certaines conditions, bénéficier d'un revenu complémentaire pour pouvoir couvrir ces frais.

- répartition des tâches entre les divers pouvoirs publics:

- le pouvoir public fédéral intervient par la sécurité sociale pour certains frais d'hospitalisation, et par le biais des allocations pour l'aide aux personnes âgées,

- les communautés subventionnent les frais d'investissement et de fonctionnement des services et institutions relevant des organisations privées et des CPAS

- les CPAS financent leurs services, maisons de repos et maisons de soins et paient les frais de la personne âgée lorsqu'elle ne dispose pas d'un revenu suffisant.

L'assurance doit-elle être conçue comme un système obligatoire pour tous ou peut-elle rester facultative? L'assurance doit-elle être organisée par les pouvoirs publics ou par le secteur privé? Enfin, il faudra fixer les modalités de l'intervention. Deux grandes options se présentent ici: soit on rembourse les frais

De tegemoetkoming staat in functie van het verlies aan zelfstandigheid en in functie van het inkomen. Zij is een vorm van sociale bijstand en wordt toegekend zonder betaling van een bijdrage. Daarom is er een inkomensgrens in functie van de gezinstoestand.

Besluit: bestaat er een ruim aanbod aan diensten voor de opvang van het verlies van zelfstandigheid van bejaarden, dat genormeerd en gefinancierd wordt door de overheid, en kunnen de getroffen bejaarden een bijkomend inkomen verkrijgen. Maar, gelet op de verwachte aangroei aan het aantal hoogbejaarden, wordt gevreesd dat de overheid niet meer in staat zal zijn het vereiste aanbod aan diensten te financieren en de inkomenspositie van de betrokkenen te verzekeren. Daarom wordt gedacht aan het instellen van vormen van verzekering voor het verlies van zelfstandigheid.

### **3. Verzekering voor het verlies aan zelfstandigheid.**

Eerst moet onderzocht worden of en eventueel hoe de verzekering zal ingepast worden in het huidige systeem. Komt de verzekering in de plaats van de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of wordt het een aanvulling van deze tegemoetkoming? Blijft de huidige financieringverdeling tussen de zorgbehoevende bejaarde en de overheid behouden? Blijft de taakverdeling tussen de verschillende overheden behouden? Ter herinnering:

— financieringsverdeling tussen bejaarde en overheid:

- de overheid neemt een deel van de werkings- en investeringskosten van de diensten ten laste;

- de bejaarde betaalt een deel van kosten en kan in bepaalde voorwaarden een aanvullend inkomen krijgen om deze kosten te dekken;

- taakverdeling tussen de verschillende overheden:

- de federale overheid, via de sociale zekerheid, voor bepaalde verpleegkosten, en via de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden;

- de gemeenschappen, voor de subsidiering van de investerings- en werkingskosten van de diensten en instellingen van private organisaties en OCMW;

- de OCMW voor de kosten van hun diensten, rustoorden en verzorgingstehuizen en voor de betaling van de kosten wanneer de bejaarde niet over voldoende inkomen beschikt.

Moet de verzekering ingesteld worden als een verplicht systeem voor iedereen of kan het vrijwillig systeem zijn? Moet de verzekering worden georganiseerd door de overheid of door de private sector? Ten slotte zal moeten beslist worden over de wijze waarop tussengekomen wordt. Hier zijn twee grote opties: of-

réels, soit on octroie un forfait, que la personne âgée pourra utiliser librement.

#### **4. Compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ?**

Lors de la réforme de l'État, le pouvoir fédéral s'est vu attribuer tout ce qui a trait à la « redistribution des revenus » (par exemple la sécurité sociale, le minimum de moyens d'existence, les allocations pour l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées, ...). L'instauration d'une assurance pour perte d'autonomie est aussi une forme de redistribution des revenus et, dans cette philosophie, devrait aussi être du ressort du pouvoir fédéral.

D'un point de vue technique, cependant, il n'y a aucune raison de revoir cette répartition et on peut confier aux communautés la compétence d'instaurer cette assurance. Dans ce cas, des problèmes se poseront dans la Région de Bruxelles-Capitale, où les intéressés devront déclarer leur appartenance à l'une ou à l'autre communauté. On pourrait interpréter cela comme le début d'une « sous-nationalité » à Bruxelles, ce que l'on a voulu éviter jusqu'à présent. Si les deux Communautés instaurent une assurance à Bruxelles, elles devront conclure un accord pour éviter qu'une personne ne souscrive aux deux.

Si la compétence est attribuée aux communautés, il faudra examiner ce qu'il doit advenir du système de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées au niveau fédéral, car les deux systèmes couvriront alors la même matière.

#### 3.3.6.2.4. Discussion finale

##### 3.3.6.2.4.1. Exposé de Mme Popelier

Il existe un avis du Conseil d'État(1) sur l'assurance-dépendance. Le Conseil déclare que l'organisation d'une telle assurance soins de santé relève de la compétence des communautés, pour autant que les subventions en question ne se substituent pas au revenu et à condition que la souscription à cette assurance soit facultative et ouverte à tous les habitants de la région.

Un régime reposant sur un accord de coopération pose davantage de problèmes, selon Mme Popelier, parce qu'il est question, en l'espèce, d'une politique fondamentale. Un tel accord limiterait de manière excessive l'autonomie des assemblées législatives.

Mme Popelier dit ne pas pouvoir garantir que la Cour d'arbitrage soit du même avis.

(1) *Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1239/3, pp. 7-12.

wel worden de werkelijke kosten terugbetaald, ofwel wordt een forfaitair bedrag toegekend, dat de bejaarde vrij kan besteden.

#### **4. Bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen ?**

Bij de staatshervorming werd alles wat te maken heeft met de « inkomenshervreiding » toegewezen aan de federale overheid (b.v. sociale zekerheid, bestaansminimum, tegemoetkomingen aan gehandicapten en bejaarden, ...) Het invoeren van een verzekering voor verlies van zelfstandigheid, is ook een vorm van inkomenshervreiding en zou deze filosofie ook moeten toegewezen worden aan de federale overheid.

Technisch is er evenwel geen bezwaar om deze verdeling te herzien en kan de bevoegdheid voor het invoeren van de verzekering toegewezen worden aan de gemeenschappen. Hierbij zullen dan wel problemen rijzen in het Brussel Hoofdstedelijk Gewest, waar de betrokken personen zich tot de ene of de andere gemeenschap zullen moeten verklaren. Dit zou kunnen geïnterpreteerd worden als een begin van « subnationaliteit » te Brussel, wat men totnogtoe heeft willen vermijden. Indien beide gemeenschappen te Brussel een verzekering invoeren, zullen zij overeenkomst moeten sluiten om te vermijden dat een persoon zich inschrijft bij beide.

Indien de bevoegdheid toegewezen wordt aan de gemeenschappen, zal er moeten onderzocht worden wat er moet gebeuren met het systeem van de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden op het federale vlak. Beide systemen dekken dan immers dezelfde materie.

#### 3.3.6.2.4. Eindbespreking

##### 3.3.6.2.4.1. Toelichting door mevrouw Popelier

Inzake de afhankelijkheidsverzekering is er een advies van de Raad van State(1). De Raad zegt dat de organisatie van zo een zorgverzekering behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, op voorwaarde dat het niet gaat om inkomensvervangende tegemoetkomingen en op voorwaarde dat de aansluiting bij die verzekering facultatief zou zijn en zou openstaan voor alle inwoners van het gebied.

De regeling door middel van een samenwerkingsovereenkomst is volgens mevrouw Popelier veeleer problematisch omdat het hier om een fundamenteel beleid gaat. Daar zo een overeenkomst zou de autonomie van de wetgevende vergaderingen al te zeer worden beperkt.

Mevrouw Popelier kan niet garanderen dat het Arbitragehof dezelfde mening heeft.

(1) *Gedr. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1239/3, blz. 7-12.

### 3.3.6.2.4.2. Observations des membres

Plusieurs membres partagent le point de vue du Conseil d'État.

Selon un commissaire, l'assurance dépendance doit rester une matière fédérale. Il ne se rallie pas à l'avis du Conseil d'État.

Le membre estime que l'on ne saurait confier intégralement aux communautés les compétences en matière d'assurance-dépendance. Pour un autre commissaire, il est possible de le faire en concluant un accord de coopération en la matière.

Pour un autre membre ceci est possible, pour autant qu'un accord de coopération sur cette matière soit conclu.

Plusieurs membres observent qu'il n'est pas simple de confier l'ensemble de cette matière aux communautés. Il est possible de mettre au moins un accord de coopération sur l'assurance-dépendance. On peut ainsi quand même aboutir à un bloc de compétences homogène.

#### 3.3.6.2.5. Réponse de M. Pas (15 janvier 1998)

Une coopération est nécessaire entre les différentes autorités concernées. La répartition actuelle des compétences empêche qu'une autorité règle entièrement à elle seule l'assurance-dépendance et fait même obstacle à l'institution d'une assurance-dépendance en soi. On peut toutefois tenter de répondre au besoin en faisant usage de divers instruments, mais ceux-ci appartiennent à des niveaux de compétence distincts.

### 3.3.7. La protection de la jeunesse

#### Article 5, § 1, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

« § 1. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. (...)

II. En matière d'aide aux personnes : (...)

6° La protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

a) des règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent;

b) des règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la

### 3.3.6.2.4.2. Opmerkingen van de leden

Verschillende leden zijn het eens met het standpunt van de Raad van State.

Een lid is van mening dat de afhankelijkheidsverzekering een federale bevoegdheid dient te blijven. Hij is het dus niet eens met het advies van de Raad van State.

Een lid is van oordeel dat de bevoegdheid inzake afhankelijkheidsverzekering niet volledig aan de gemeenschappen kan worden toevertrouwd.

Voor een ander lid is dit wel mogelijk in de mate dat er hierover een samenwerkingsakkoord wordt afgesloten.

Verschillende leden merken op dat het niet eenvoudig is om deze aangelegenheid in haar geheel aan de gemeenschappen toe te vertrouwen. Het is mogelijk om over de afhankelijkheidsverzekering een samenwerkingsakkoord uit te werken. Zo kan men toch tot een homogeen bevoegdheidspakket komen.

#### 3.3.6.2.5. Antwoord van de heer Pas (15 januari 1998)

Er is behoefte aan samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden. De huidige bevoegdheidsverdeling belet dat een enkele overheid de afhankelijkheidsverzekering volledig regelt en staat zelfs aan de invoering van een afhankelijkheidsverzekering op zich in de weg. Men kan wel proberen tegemoet te komen aan de behoefte door diverse instrumenten te gebruiken, die evenwel tot onderscheiden bevoegdheidsniveaus behoren.

### 3.3.7. Jeugdbescherming

#### Artikel 5, § 1, II, 6°, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

« § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. (...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft : (...)

6° De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van :

a) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan;

b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescher-



protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11;

c) de l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions;

d) de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction;

e) de la déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales.

(...)

ming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11;

c) de organisatie van de jeugdgerichten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;

d) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.

(...)

*3.3.7.1. Audition de M. Morris, directeur général de l'administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

Pendant de nombreuses années, les compétences en matière de protection de la jeunesse ont fait l'objet de vives contestations entre le pouvoir fédéral et les communautés. L'arrêt n° 66 de la Cour d'arbitrage du 30 juin 1988 y a mis un point final. Cet arrêt a été confirmé un peu plus tard par la loi spéciale du 8 août 1988. Les modifications apportées à la loi spéciale ont transféré aux communautés les compétences en matière de protection de la jeunesse, à l'exception de cinq points énumérés limitativement. Cette répartition des compétences se basait sur une loi de fond, qui est encore partiellement en vigueur aujourd'hui, la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

La loi du 8 avril 1965 porte, d'une part, sur la protection sociale ou extrajudiciaire et, d'autre part, sur la protection judiciaire. La protection de la jeunesse comporte en fait encore un troisième point, la protection morale de la jeunesse, qui est régie par deux lois. La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1920 interdit l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans. La loi du 15 juin 1960 sur la préservation morale de la jeunesse concerne l'accès aux maisons de jeux, aux hippodromes, etc., ainsi que l'accès des mineurs de moins de 16 ans aux salles de danse s'ils ne sont pas accompagnés de leur père ou de leur mère. Aucune disposition réglant la compétence en matière de protection morale de la jeunesse ne figure encore dans la loi spéciale.

*3.3.7.1. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)*

Gedurende vele jaren werden de bevoegdheden inzake jeugdbescherming sterk betwist tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Deze betwistingen hebben een eindpunt gevonden in het arrest nr. 66 van het Arbitragehof van 30 juni 1988. Dit arrest werd kort daarop bevestigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Door de wijzigingen aangebracht in de bijzondere wet, kwamen de bevoegdheden inzake jeugdbescherming aan de gemeenschappen toe, met uitzondering van vijf punten die limitatief werden opgesomd. Deze bevoegdheidsverdeling was gebaseerd op een inhoudelijke wet die nu nog gedeeltelijk van kracht is, namelijk de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

De wet van 8 april 1965 heeft enerzijds betrekking op de sociale bescherming of de buitengerechtelijke bescherming en anderzijds op de gerechtelijke bescherming. Binnen de jeugdbescherming is er eigenlijk nog een derde punt, namelijk de zedelijke bescherming van de jeugd, die wordt geregeld in twee wetten. De wet van 1 september 1920 weigert aan minderjarigen beneden de 16 jaar de toegang tot bioscoopzalen. De wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd betreft de toegang van minderjarigen tot speelhuizen, paardenrenbanen enzovoort, evenals de toegang van minderjarigen beneden de 16 jaar tot dancings wanneer zij niet vergezeld zijn van hun vader of moeder. Er is tekstueel nog geen regeling in de bijzondere wet over de bevoegdheid nopens de zedelijke bescherming van de jeugd.

*3.3.7.2. Application du décret relatif à l'aide à la jeunesse dans la Région de Bruxelles-Capitale*

*3.3.7.2.1. Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998)*

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les décrets des communautés ne s'appliquent qu'aux institutions qu'elles organisent et aux jeunes qui formulent une demande d'aide par l'intermédiaire d'une institution exclusivement rattachée à leur compétence et qui acceptent l'aide proposée.

L'absence dans ce domaine d'un cadre juridique propre à la Commission communautaire commune, ainsi que d'un accord de coopération entre ladite commission et les deux communautés empêche les jeunes Bruxellois d'exercer ou de bénéficier pleinement des droits prévus par les décrets communautaires.

*3.3.7.2.2. Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

En vertu des lois de réformes institutionnelles de 1980 et 1988, les communautés sont compétentes en matière de protection et d'aide à la jeunesse. Cette compétence doit être comprise au sens le plus large. Les seules restrictions pouvant y être apportées sont définies par la loi et doivent être considérées comme étant des exceptions.

Cette compétence pleine et entière ne peut être appliquée en Région de Bruxelles-Capitale. En effet, l'article 128 de la Constitution précise que les décrets des communautés n'ont force de loi dans cette région qu'à l'égard des institutions qu'elles organisent. Il en résulte que les communautés ne sont pas compétentes en matière d'aide individuelle contrainte et qu'elles ne peuvent régler l'aide accordée aux jeunes qui en font la demande que par l'intermédiaire des institutions qu'elles organisent.

Pour les matières personnalisables ne pouvant être réglées par rapport aux institutions qui en ont la charge, l'article 135 de la Constitution prévoit qu'une loi adoptée à la majorité spéciale désigne les autorités qui, pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, paragraphe 1<sup>er</sup>. L'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises confie cette compétence à la Commission communautaire commune, dont l'exécutif est le collège réuni.

*3.3.7.2. Toepassing van het decreet betreffende de jeugdbijstand in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

*3.3.7.2.1. Nota van de Franse Gemeenschapsregering (10 juni 1998)*

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de gemeenschapsdecreten van toepassing op de door hen georganiseerde instellingen, en op de jongeren die om bijstand verzoeken via een instelling die uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, en die de voorgestelde hulp aanvaarden.

Het ontbreken op dit terrein van een eigen rechtskader voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en van een samenwerkingsakkoord tussen die commissie en de twee gemeenschappen, verhindert de jonge Brusselaars ten volle gebruik te maken van de rechten waarin de gemeenschapsdecreten voorzien.

*3.3.7.2.2. Hoorzitting met mevrouw Laurette Onkelinx, minister-president van de Franse Gemeenschapsregering (4 december 1998)*

Op grond van de wetten tot hervorming der instellingen van 1980 en 1988 zijn de gemeenschappen bevoegd voor jeugdbescherming en jeugdbijstand. Die bevoegdheid moet in de ruimst mogelijke zin begrepen worden. Beperkingen van die bevoegdheid worden door de wet bepaald en moeten worden beschouwd als uitzonderingen.

Deze volwaardige bevoegdheid kan niet worden uitgeoefend in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt immers dat de gemeenschapsdecreten slechts kracht van wet hebben in dit gewest ten aanzien van de instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Hieruit vloeit voort dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor gedwongen individuele bijstand en dat zij de bijstand aan jongeren die daarom vragen, slechts kunnen regelen via de instellingen die, wegens hun organisatie, worden beschouwd te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

Met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden die niet kunnen worden geregeld ten opzichte van de instellingen die ermee belast zijn, bepaalt artikel 135 van de Grondwet dat een wet aangenomen met de in artikel vier, laatste lid, bepaalde meerderheid, de overheden aanwijst die voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefenen die niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1. Artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen draagt die bevoegdheid op aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie waarvan het uitvoerend orgaan het verenigd college is.

Le Conseil d'État a résumé comme suit cet ensemble législatif: «La Commission communautaire commune est, dans la sphère des matières personnalisables, compétente en ce qui concerne les mesures qui s'adressent soit aux personnes, soit aux institutions n'appartenant pas exclusivement à une communauté. A contrario, les communautés n'ont pas la compétence de régler pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale les mesures directement applicables aux personnes. Dans cette région, la Commission communautaire commune est dès lors, à l'exclusion des communautés, exclusivement compétente pour régler la protection judiciaire des jeunes en difficulté, lorsque cette protection constitue une matière personnalisable».

Pour n'avoir pas respecté ces principes, trois propositions d'ordonnance ont reçu un avis négatif du Conseil d'État.

La première proposition (18 juin 1993) visait à préciser les conditions de la saisine du tribunal de la jeunesse, dans le respect des décrets de la Communauté flamande et de la Communauté française. Le Conseil d'État a estimé qu'il n'appartenait pas à la Commission communautaire commune de fixer des critères de rattachement à l'une ou l'autre communauté.

La deuxième proposition (29 novembre 1995) établissait un inventaire des mesures contraignantes qu'aurait pu prendre le tribunal et attribuait à celui-ci le pouvoir de décider et de confier l'exécution de ces mesures, soit au directeur de l'aide à la jeunesse, pour ce qui concerne la Communauté française, soit au service social, pour ce qui concerne la Communauté flamande. Le Conseil d'État a à nouveau estimé que la Commission communautaire commune excédait de la sorte ses pouvoirs, puisqu'il ne lui appartenait pas de charger de missions quelconques des services créés ou organisés par l'une ou l'autre communauté.

La troisième proposition d'ordonnance (23 mai 1996) prévoyait la création d'une instance administrative bruxelloise de coordination composée des institutions des deux communautés. Selon le Conseil d'État, la Commission communautaire commune n'avait pas de compétence pour créer cette instance de coordination et lui confier quelque mission que ce soit.

Donc, dans la rigueur des principes dégagés par le Conseil d'État, il conviendrait que la Commission communautaire commune prenne une ordonnance réglementant elle-même l'aide à la jeunesse, cette institution ne pouvant pas déléguer sa compétence aux communautés, et renvoyer les jeunes à l'une ou l'autre, puisque la Commission communautaire commune ne peut leur attribuer une sous-nationalité linguistique. Le Conseil d'État rappelle que la

De Raad van State is van mening dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, op het gebied van de persoonsgebonden aangelegenheden, bevoegd is voor de maatregelen die bedoeld zijn voor hetzij de personen hetzij de instellingen die niet exclusief tot één gemeenschap behoren. A contrario zijn de gemeenschappen niet bevoegd om voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad regelingen te treffen die direct van toepassing zijn op de personen. In dat gebied is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie derhalve uitsluitend bevoegd voor de rechtsbescherming van de jongeren in moeilijkheden, wanneer die bescherming een persoonsgebonden aangelegenheid is.

Voor drie voorstellen van ordonnantie die met deze principes geen rekening hielden, werd door de Raad van State een negatief advies uitgebracht.

Het eerste voorstel (18 juni 1993) strekte ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder de jeugdrechtbank kon optreden met inachtneming van de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. De Raad van State heeft gemeend dat het niet de taak was van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de criteria vast te leggen voor het toewijzen van een zaak aan de ene of de andere gemeenschap.

Het tweede voorstel (29 november 1995) stelde een inventaris op van de dwingende maatregelen die de rechtbank zou kunnen nemen en kende aan die rechtbank de bevoegdheid toe de tenuitvoerlegging van die maatregelen op te dragen aan de directeur voor de jeugdbijstand, wat de Franse Gemeenschap betreft, of aan de sociale dienst, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft. De Raad van State heeft opnieuw gemeend dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie haar bevoegdheden overschreed daar het haar niet toekomt opdrachten te geven aan diensten die opgericht of georganiseerd zijn door de ene of de andere gemeenschap.

Het derde voorstel van ordonnantie (23 mei 1996) voorzag in de oprichting van een Brusselse administratieve coördinerende instantie samengesteld uit instellingen van de twee gemeenschappen. Volgens de Raad van State was de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet bevoegd om die coördinerende instantie op te richten en ze met een opdracht te belasten.

Volgens de principes die de Raad van State hanteert, dient de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een ordonnantie uit te vaardigen waarin zij zelf de jeugdbijstand regelt. Die instelling mag haar bevoegdheid niet delegeren aan de gemeenschappen en de jongeren doorverwijzen naar de ene of de andere gemeenschap aangezien de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hun geen op taal gebaseerde subnationaliteit mag toeken-

Commission communautaire commune tient de l'article 135 de la Constitution et des articles 60 et 63 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises la compétence d'élaborer une réglementation entièrement autonome en matière de protection judiciaire des jeunes en difficultés sans devoir faire appel, à cet effet, à des services de la Communauté française ou flamande ou à des institutions ressortissant à ou agréées par ces communautés. Une réglementation qui fait néanmoins appel à ces institutions et ces services requiert non seulement la conclusion préalable d'un accord de coopération mais suscite, en outre, des problèmes au niveau des critères sur la base desquels les services ou institutions de l'une ou l'autre communauté seront désignés et quant aux règles à appliquer par ces services et institutions.

Il subsiste donc deux solutions respectueuses de notre cadre institutionnel. Soit la Commission communautaire commune se dote d'une politique autonome d'aide à la jeunesse, mais elle ne semble en avoir ni la possibilité, ni la volonté. Soit la Commission communautaire commune établit un accord de coopération avec les communautés visant à créer une institution commune aux trois pouvoirs communautaires compétents et qui, au nom de la Commission communautaire commune, orienterait le jeune dans son intérêt vers le service compétent de l'une ou l'autre communauté et ce, sans aucun critère d'ordre linguistique. Malheureusement, jusqu'à présent, les tentatives de rechercher des solutions par le biais d'un accord de coopération sont restées vaines.

Il est regrettable que les jeunes francophones de la Région de Bruxelles-Capitale ne puissent actuellement bénéficier d'un certain nombre de droits, fixés dans le décret de la Communauté française du 4 mars 1991, relatif à l'aide à la jeunesse, tout comme les jeunes néerlandophones ne peuvent bénéficier pleinement de l'application du décret de la Communauté flamande du 27 juin 1985, relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse.

*3.3.7.2.3. Audition de M. Morris, directeur général de l'administration « Gezin en Maatschappelijk Welzijn » du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section « Aide sociale à la jeunesse » du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

La réglementation dans la Région de Bruxelles-Capitale est très complexe et fractionnée. De nombreuses instances sont compétentes en la matière.

nen. De Raad van State herinnert eraan dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan artikel 135 van de Grondwet en aan de artikelen 60 en 63 van de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen de bevoegdheid ontleent om een volledig autonome regelgeving uit te werken inzake de rechtsbescherming van jongeren in moeilijkheden, zonder daartoe een beroep te moeten doen op diensten van de Franse of Vlaamse Gemeenschap of op instellingen waarvoor die gemeenschappen bevoegd zijn of die door die gemeenschappen erkend zijn. Een regelgeving waarin toch een beroep wordt gedaan op die instellingen en diensten, vereist niet alleen dat vooraf een samenwerkingsakkoord wordt gesloten maar doet daarenboven problemen rijzen met betrekking tot de criteria die worden gehanteerd om de diensten of instellingen van de ene of de andere gemeenschap aan te wijzen en met betrekking tot de regels die door die diensten en instellingen moeten worden toegepast.

Er blijven dus twee oplossingen over die ons institutioneel kader respecteren: ofwel stippelt de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een autonoom beleid inzake jeugdbijstand uit, maar zij lijkt dit niet te kunnen noch te willen, ofwel sluit de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen dat ertoe strekt een instelling op te richten die gemeenschappelijk is voor de drie bevoegde gemeenschapsverheden en die namens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de jongere in zijn belang doorverwijst naar de bevoegde dienst van de ene of de andere gemeenschap zonder dat daarbij een taalcriterium wordt gehanteerd. Jammer genoeg zijn de pogingen om oplossingen te zoeken door middel van een samenwerkingsakkoord tot op heden vergeefs geweest.

Het is betreurenswaardig dat jonge Franstaligen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest thans niet een aantal rechten kunnen genieten, die werden bepaald in het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 met betrekking tot de jeugdbijstand, net zomin als jonge Nederlanstaligen de toepassing van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 juni 1985 inzake de bijzondere jeugdbijstand volledig kunnen genieten.

*3.3.7.2.3. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)*

De regeling in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is zeer ingewikkeld en verbrokkeld. Op dit vlak zijn heel wat instanties bevoegd.

Le pouvoir fédéral est compétent pour les exceptions énumérées par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Les décrets des Communautés flamande et française sont applicables aux institutions unicommunautaires, c'est-à-dire celles qui doivent être considérées, en raison de leur organisation, comme relevant exclusivement de l'une ou de l'autre communauté. En effet, l'article 128, § 2, de la Constitution précise: «...en raison de leur organisation», ce qui renvoie à la structure interne de l'institution, à la façon dont elle est dirigée et gérée. Si une institution est dirigée et gérée en néerlandais, elle relève de la compétence de la Communauté flamande et les décrets de la Communauté flamande lui sont applicables. Pour déterminer de quelle communauté relève une institution, on se base, entre autres, sur la langue dans laquelle les rapports du conseil d'administration sont rédigés et dans laquelle les communications au personnel sont faites. La langue dans laquelle s'effectuent l'aide et l'assistance n'est absolument pas déterminante pour la délimitation des compétences.

Sur la base de cette compétence des communautés, les Communautés française et flamande peuvent agréer et subventionner, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, des services actifs dans le secteur de la protection de la jeunesse dirigés et gérés dans une seule langue. Les communautés peuvent également créer leurs propres institutions, comme l'a fait la Communauté flamande avec le «Comité voor de Bijzondere Jeugdzorg».

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les décrets communautaires ne s'appliquent pas aux institutions dites bicommunautaires, qui sont dirigées et gérées dans les deux langues, pas plus qu'aux personnes physiques pour lesquelles la Commission communautaire commune est compétente en application de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La Commission communautaire commune peut arrêter des mesures relatives aux mineurs non délinquants. Elle peut également prendre des règlements à l'égard des institutions bicommunautaires.

De même que la Communauté flamande a inscrit les droits et garanties des mineurs dans son décret coordonné du 4 avril 1990 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse et que la Communauté française en a fait autant dans son décret du 4 mars 1991, la Commission communautaire commune peut, elle aussi, régler ces choses par voie d'ordonnance. Si la Commission communautaire commune veut faire exécuter les mesures qu'elle a ainsi définies à l'égard des mineurs non délinquants, également appelés mineurs en danger ou mineurs en situation d'éducation problématique, dans des institutions ou

De federale overheid is bevoegd voor de uitzonderingen die in de BWHI opgesomd zijn.

De Vlaamse en de Franse gemeenschapsdecreten zijn van toepassing op de unicommunautaire instellingen, d.w.z. wanneer deze wegens hun organisatie als uitsluitend behorend tot de ene of de andere gemeenschap moeten worden beschouwd. Artikel 128, paragraaf 2, van de Grondwet bepaalt immers «...wegens hun organisatie». Dit verwijst naar de interne structuur van die instelling, de wijze waarop de instelling wordt geleid en beheerd. Indien een instelling wordt geleid en beheerd in het Nederlands, valt zij onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en zijn de decreten van de Vlaamse Gemeenschap van toepassing. Om uit te maken welke gemeenschap bevoegd is voor een instelling, baseert men zich onder meer op de taal waarin de verslagen van de raad van bestuur zijn opgesteld en waarin de mededelingen aan het personeel worden gedaan. De taal waarin hulp- en dienstverlening verloopt, is geenszins determinerend voor de bevoegdheidsafbakening.

Op basis van deze gemeenschapsbevoegdheid kunnen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eentalig geleide en beheerde voorzieningen, werkzaam in de sector van de jeugdbescherming, erkennen en subsidiëren. De gemeenschappen kunnen ook eigen instellingen oprichten, zoals de Vlaamse Gemeenschap gedaan heeft met het Comité voor de Bijzondere Jeugdzorg.

De gemeenschapsdecreten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gelden niet voor de zogenaamde bicommunautaire instellingen, die tweetalig worden geleid en beheerd, en evenmin ten aanzien van natuurlijke personen voor wie de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is met toepassing van artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan maatregelen vastleggen met betrekking tot niet delinquente minderjarigen. Zij kan eveneens regelingen treffen ten aanzien van de bicommunautaire instellingen.

Zoals de Vlaamse Gemeenschap de rechten en waarborgen voor minderjarigen heeft opgenomen in haar gecoördineerde decreet inzake Bijzondere Jeugdbijstand van 4 april 1990 en zoals de Franse Gemeenschap dit deed in haar decreet van 4 maart 1991, kan ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een en ander in een ordonnantie opnemen. Indien de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de maatregelen die zij aldus heeft bepaald ten aanzien van de niet-delinquente minderjarigen, ook wel minderjarigen in gevaar of minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie

des établissements agréés ou subventionnés par les communautés, elle peut conclure à cette fin un accord de coopération avec les communautés.

Il est ressorti entre-temps, d'un avis du Conseil d'État, que la Commission communautaire commune ne pourrait adopter une ordonnance dans laquelle elle déclarerait les décrets de la Communauté française ou flamande en matière de protection de la jeunesse applicables aux mineurs bruxellois et dans laquelle elle fixerait des critères pour l'application de l'un ou l'autre décret. On ne peut appliquer deux réglementations différentes dans une même région et, en outre, il n'appartient pas à la Commission communautaire commune de régler le champ d'application territorial des décrets communautaires.

*3.3.7.2.4. Audition de M. Cornelis, avocat général près la cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

En l'absence de toute ordonnance, comme actuellement, les dispositions de la loi du 8 avril 1965 restent en vigueur. Le résultat est un véritable patchwork législatif. Des articles concernant les institutions ont été supprimés de la loi de 1965 et remplacés par des dispositions différentes selon qu'il s'agit d'institutions francophones ou néerlandophones. Les dispositions qui concernent à la fois les personnes et les institutions ne sont que partiellement abrogées. Enfin, les institutions mises en place par les communautés ne s'adaptent pas nécessairement aux dispositions anciennes de la loi de 1965.

Les anciennes dispositions des articles 36, §§ 1<sup>er</sup>, 2 et 3, — enfance en danger, enfant qui donne des sujets de mécontentement à ses parents, enfant vagabondant — n'existent plus en Belgique, sauf dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Il est exact, du moins sur le plan théorique, que les jeunes Bruxellois ne jouissent pas des mêmes droits que les jeunes dont la famille réside en Flandre ou en Wallonie. À titre d'exemples, ils peuvent encore faire l'objet de plaintes pour sujet de mécontentement de leurs parents; ils peuvent être placés sur la base de l'article 36, § 2, relatif aux mineurs en danger, dans des institutions, à des conditions moins restrictives que celles prévues par les décrets.

En ce qui concerne les mineurs en danger, de plus, la situation est particulièrement compliquée. Ils peuvent faire l'objet d'un placement en milieu fermé dans une institution néerlandophone de la Communauté flamande. Par contre, cette possibilité n'existe que sur le plan théorique du côté de la Communauté française parce que, si la loi de 1965 permet un tel

genoomd, wil laten uitvoeren in voorzieningen of instellingen die door de gemeenschappen worden erkend of gesubsidieerd, zoals bijvoorbeeld de Gemeenschapsinstellingen voor Bijzondere Jeugdzorg, kan zij daartoe met de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord afsluiten.

Uit een advies van de Raad van State blijkt inmiddels dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen ordonnantie zou kunnen aannemen waarin zij de decreten van de Franse of de Vlaamse Gemeenschap inzake jeugdbescherming op Brusselse minderjarigen toepasselijk verklaart en waarin zij criteria vastlegt voor de toepassing van het ene of het andere decreet. Binnen een zelfde gewest kunnen immers geen twee verschillende regelingen worden toegepast en verder komt het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet toe de territoriale toepasbaarheid van gemeenschapsdecreten te regelen.

*3.3.7.2.4. Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep (21 januari 1999)*

Zolang er geen ordonnantie is, zoals thans het geval is, gelden de bepalingen van de wet van 8 april 1965. Het resultaat is een echt lappendeken van wetteksten. Artikelen over de instellingen zijn in de wet van 1965 geschrapt en vervangen door bepalingen die verschillen naargelang het gaat om Franstalige of om Nederlandstalige instellingen. De bepalingen die zowel betrekking hebben op de personen als op de instellingen zijn slechts gedeeltelijk opgeheven. Tenslotte passen de instellingen die door de gemeenschappen zijn opgericht, zich niet noodzakelijk aan aan de oude bepalingen van de wet van 1965.

De oude bepalingen van de artikelen 36, §§ 1, 2 en 3, — minderjarige in gevaar, minderjarige die ernstige redenen tot ontevredenheid geeft, minderjarige die zwervend wordt aangetroffen — bestaan niet meer in België behalve in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het is theoretisch juist dat de jonge Brusselaars niet dezelfde rechten hebben als de jongeren wier familie in Vlaanderen of in Wallonië woont. Zo kan er bijvoorbeeld tegen hen klacht ingediend worden omdat hun ouders redenen hebben om ontevreden over hen te zijn; zij kunnen op grond van artikel 36, 2<sup>o</sup>, dat handelt over minderjarigen wier gezondheid, veiligheid of zedelijkheid gevaar loopt, geplaatst worden in instellingen onder voorwaarden die minder beperkend zijn dan die waarin de decreten voorzien.

Daarenboven is de regeling voor minderjarigen in gevaar bijzonder ingewikkeld. Ze kunnen geplaatst worden in een Nederlandstalige gesloten inrichting die ressorteert onder de Vlaamse Gemeenschap. In de Franse Gemeenschap daarentegen is die mogelijkheid slecht theoretisch want, hoewel ze op grond van de wet van 1965 bestaat, sluit in werkelijkheid een arti-

placement, en réalité, un article du décret de l'aide à la jeunesse de la Communauté française empêche cette forme de placement, qui est réservée aux personnes poursuivies pour des faits qualifiés d'infractions.

Théoriquement encore, la mise à disposition du gouvernement de mineurs en danger existe à Bruxelles. Théoriquement, les jeunes placés dans des institutions de la Communauté française ne jouissent pas des mêmes droits selon qu'ils sont Bruxellois ou Wallons.

Ces différences sont particulièrement regrettables, surtout lorsque les jeunes qui se côtoient dans des institutions relèvent de statuts différents et ont des droits différents.

Ces différences ont néanmoins été atténuées en pratique par les autorités judiciaires et les administrations. Une circulaire du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles du 30 juin 1995 recommande d'éviter toutes les situations discriminatoires qui pourraient être nuisibles au fonctionnement des nouveaux systèmes communautaires de protection de la jeunesse.

Les communautés continuent à appliquer les anciennes mesures de la loi de 1965 que les administrations connaissent bien pour les avoir toujours pratiquées, et qu'elles ont l'obligation d'appliquer puisqu'elles ont une compétence exclusive en ce qui concerne les institutions monocommunautaires. Les parquets font preuve de souplesse. Ils tiennent compte de l'intervention des comités « pour bijzondere jeugdzorg » et des conseillers, quoique ceux-ci travaillent en fait à Bruxelles dans le cadre de procédures qui ne sont pas légalement applicables dans cette région.

Les tribunaux n'accentuent pas les difficultés. Ils doivent, aux termes de la loi, respecter et tenir compte de la langue des familles. Par conséquent, ils utilisent les institutions de la communauté correspondante.

Sur le plan pratique donc, la situation ne suscite pas trop de difficultés. Mais c'est aussi ce qui, selon M. Cornelis, restreint les possibilités de changement. Les autorités bruxelloises ne se sentent pas trop pressées. C'est une situation assez fréquente en Belgique: quand il n'y a pas de dispute, le sens pratique l'emporte sur les solutions théoriques. Les problèmes relatifs aux propositions d'ordonnance évoquées par Mme Onkelinx ne sont pas seulement légistiques, ils sont aussi d'ordre politique. Cela n'est pas propre à la matière de la protection de la jeunesse mais tient à la complexité des institutions bruxelloises.

kel van het decreet over de jeugdbijstand van de Franse Gemeenschap die vorm van plaatsing uit. In het decreet is die plaatsing slechts mogelijk voor personen die vervolgd worden wegens feiten die als een misdrijf gekwalificeerd worden.

Theoretisch is het in Brussel ook nog mogelijk minderjarigen in gevaar ter beschikking te stellen van de regering. In feite verschillen de rechten van de jongeren die geplaatst zijn in instellingen van de Franse Gemeenschap naargelang zij Brusselaar of Waal zijn.

Die verschillen zijn zeer betreurenswaardig vooral wanneer de jongeren die in dezelfde instellingen leven, een verschillend statuut en verschillende rechten hebben.

Die verschillen zijn in de praktijk evenwel verkleind door de gerechtelijke instanties en door de administraties. Een circulaire van de procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel van 30 juni 1995 bevat een aanbeveling om alle discriminerende toestanden die de goede werking van de nieuwe gemeenschapsregelingen voor jeugdbescherming in het gedrang zouden kunnen brengen, te voorkomen.

De gemeenschappen blijven de oude maatregelen uit de wet van 1965 toepassen: zij moeten die toepassen omdat zij exclusief bevoegd zijn voor de monocommunitaire instellingen. De administraties kennen die maatregelen goed want ze hebben ze altijd toegepast. De parketten leggen veel soepelheid aan de dag. Ze houden rekening met wat de comités voor bijzondere jeugdzorg en de adviseurs doen, hoewel die in Brussel eigenlijk werken in het kader van procedures die wettelijk niet van toepassing zijn in dit gewest.

De rechtbanken drijven de moeilijkheden niet op de spits. Zij moeten overeenkomstig de wet rekening houden met de taal van de gezinnen; bijgevolg doen zij een beroep op de instellingen van de gemeenschap waarin diezelfde taal gesproken wordt.

Op praktisch gebied rijzen er dus niet al te veel moeilijkheden. Doch volgens de heer Cornelis zorgt dat er ook voor dat de kansen op verandering beperkt zijn. De Brusselse overheidsinstanties lijken niet gehaast. Dit is een vrij vaak voorkomende toestand in België: wanneer men het niet fundamenteel oneens is, haalt het pragmatisme het op de theorie. De problemen met betrekking tot de voorstellen van ordonnantie aangehaald door mevrouw Onkelinx, zijn niet enkel van wetgevende maar ook van politieke aard. Dat is niet typisch voor de jeugdbescherming maar houdt verband met de ingewikkeldheid van de Brusselse instellingen.

*3.3.7.2.5. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Cornelis a comparé la situation à Bruxelles à un patchwork administratif. Il a bien mis en évidence le risque important de discrimination que crée cette situation. M. Preumont pense que la Belgique risque de se trouver en difficulté par rapport à la Convention internationale des droits de l'enfant, qui prévoit, en son article 2, l'interdiction absolue de toute forme de discrimination, quel que soit le critère sur lequel elle se fonde. Parmi ces critères, le critère linguistique est évidemment visé et n'admet pas la moindre discrimination.

M. Preumont pense que l'on se trouve dans une situation d'urgence. Les décrets flamands datent de 1985/1990 et celui de la Communauté française de 1991; nous sommes aujourd'hui en 1999 et il est donc pratiquement exclu de dégager une solution avant dix ans par rapport à la réforme communautaire. Pour ce dixième anniversaire, il faudrait tout de même trouver une solution.

Cette caractéristique belge du pragmatisme de bon aloi fait en sorte que nous ne connaissons pas de véritable drame, qu'il n'y pas de discriminations flagrantes. Soit l'on se dit que ce domaine ne constitue pas une priorité parce qu'il est peut-être moins porteur que d'autres, soit l'on fait confiance à ce pragmatisme de bon aloi aussi longtemps que nous ne connaissons pas de situation véritablement scandaleuse.

Lors de la première présentation d'un rapport de la Belgique à Genève sur l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, les autorités internationales ont attiré l'attention de la Belgique sur la nécessité d'une meilleure coordination entre les réalisations à différents niveaux dans le pays, notamment entre la Flandre et la Communauté française. Le problème de Bruxelles n'a pas été spécifiquement épinglé à cette occasion mais il risque de l'être un jour.

*3.3.7.2.6. Discussion finale*

*3.3.7.2.6.1. Observations de Mme Popelier*

La comparabilité des personnes et des situations est limitée par les principes découlant de la structure de l'État. Tant la Cour d'arbitrage que d'autres tribunaux ont rendu des jugements dans ce sens.

D'un point de vue juridique, il n'y a pas de discrimination entre les jeunes à Bruxelles; on ne peut pas dire non plus que le cadre juridique fasse défaut. Il ne s'agit pas d'un problème de répartition des compétences. Le problème réside plutôt dans l'inertie de la Commission communautaire commune.

*3.3.7.2.6.2. Discussion*

Un membre constate que les orateurs de la Communauté française et de la Communauté flamande abou-

*3.3.7.2.5. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Cornelis heeft de toestand te Brussel vergeleken met een administratief lappendeken. Hij heeft erop gewezen dat het gevaar voor discriminatie groot is in een dergelijke situatie. De heer Preumont is van mening dat België handelt in strijd met de Internationale Conventie voor de rechten van het kind, waarvan artikel 2 elke vorm van discriminatie verbiedt ongeacht het criterium waarop die discriminatie steunt. Tot die criteria behoort ongetwijfeld het taalcriterium, dat niet kan worden ingeroepen als discrimineringsgrond.

De heer Preumont is van mening dat er dringend iets moet gebeuren. De Vlaamse decreten dateren van 1985/1990 en het decreet van de Franse Gemeenschap van 1991; wij zijn thans in 1999 en het is dus praktisch uitgesloten dat binnen tien jaar na de communautaire hervorming een oplossing wordt gevonden. Tegen die tiende verjaardag zou nochtans een oplossing moeten worden gevonden.

Dat typisch Belgische pragmatisme zorgt ervoor dat wij niet geconfronteerd worden met echte drama's, dat er geen gevallen van flagrante discriminatie zijn. Ofwel maakt men zichzelf wijs dat deze aangelegenheid geen prioriteit is omdat zij misschien minder in de belangstelling staat dan andere, ofwel houdt men het bij dit pragmatisme zolang wij niet geconfronteerd worden met echt schandalige toestanden.

Bij de eerste voorstelling van een rapport van België in Genève over de toepassing van de Internationale conventie voor de rechten van het kind hebben de internationale autoriteiten België erop gewezen dat het noodzakelijk is een betere coördinatie tot stand te brengen van de regelingen die gelden in Vlaanderen en in de Franse Gemeenschap. Het probleem Brussel is niet specifiek aan de orde gesteld maar zal zeker later op de agenda staan.

*3.3.7.2.6. Eindbespreking*

*3.3.7.2.6.1. Opmerkingen van mevrouw Popelier*

De vergelijkbaarheid van personen en toestanden wordt begrensd door beginselen voortvloeiend uit de staatsinrichting. Zowel het Arbitragehof als andere hoven hebben in die zin uitspraken gedaan.

Juridisch gezien is er geen sprake van discriminatie tussen de jongeren in Brussel; er is ook geen gebrek aan een rechtskader. Het gaat niet om een probleem van bevoegdheidsverdeling, maar het probleem ligt in de inertie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

*3.3.7.2.6.2. Bespreking*

Een lid stelt vast dat de sprekers van de Franse en Vlaamse Gemeenschap tot hetzelfde besluit komen,



tissent à la même conclusion, à savoir qu'en Région de Bruxelles-Capitale, il n'est pas possible d'appliquer à l'égard des jeunes les décrets des Communautés relatifs à l'aide à la jeunesse. Cette lacune est due à un blocage communautaire.

L'intervenant propose de se rallier à la suggestion faite par Mme Onkelinx, selon laquelle la Commission communautaire commune pourrait conclure des accords de coopération avec les communautés française et flamande visant à créer une institution commune aux trois pouvoirs communautaires compétents et qui, au nom de la Commission communautaire commune, orienterait le jeune, dans son intérêt, vers le service compétent de l'une ou l'autre communauté et ce, sans aucun critère d'ordre linguistique. Jusqu'à présent, les tentatives sont restées vaines. Or, ce vide juridique constitue une discrimination à l'égard des jeunes Bruxellois.

Un membre fait observer que Mme Onkelinx a tracé, à la fin de son audition, deux voies pour résoudre le problème.

Le premier membre réplique que la première voie semble être exclue. Mme Onkelinx a déclaré que la Commission communautaire commune n'avait « ni la possibilité, ni la volonté » de se doter d'une politique autonome d'aide à la jeunesse.

#### 3.3.7.2.7. Conclusions de la Commission

La commission estime nécessaire de trouver une solution pour la problématique de l'application du décret relatif à l'aide à la jeunesse dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle se rallie à la proposition visant à ce que la Commission communautaire commune établisse un accord de coopération avec les communautés.

#### 3.3.7.3. Mineurs non accompagnés en situation illégale sur le territoire

##### 3.3.7.3.1 Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998)

Les mineurs en situation illégale sur le territoire sont le plus souvent pris en charge, par décision des autorités judiciaires, par la Communauté. Or, celle-ci ne devrait intervenir que de manière subsidiaire par rapport aux compétences fédérales en matière d'accueil des réfugiés.

3.3.7.3.2. Audition de M. Morris, directeur général de l'administration « Gezin en maatschappelijk Welzijn » du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section « Aide sociale à la jeunesse » du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)

En application de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes

namelijk dat het in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, wegens de communautaire patsituatie, niet mogelijk is de gemeenschapsdecreten inzake jeugdzorg toe te passen.

Hij stelt voor zich achter mevrouw Onkelinx te scharen, die oppert dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie samenwerkingsakkoorden zou sluiten met de Vlaamse en Franse Gemeenschap om een instelling op te richten die gemeenschappelijk is voor de drie bevoegde gemeenschapsoverheden en die, namens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de jongere in zijn belang zou doorverwijzen naar de bevoegde dienst van de ene of de andere gemeenschap, zonder dat daarbij een taalcriterium wordt gehanteerd. Die pogingen zijn tot op heden vergeefs geweest. De juridische leemte terzake houdt een discriminatie in van de Brusselse jongeren.

Een lid merkt op dat mevrouw Onkelinx aan het einde van haar uiteenzetting twee manieren heeft geschetst om het probleem op te lossen.

Het eerste lid antwoordt dat de eerste oplossing uitgesloten lijkt. Mevrouw Onkelinx heeft verklaard dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie noch de mogelijkheid, noch de wil heeft om een autonoom beleid inzake jeugdbijstand uit te bouwen.

#### 3.3.7.2.7. Besluit van de Commissie

De commissie vindt het noodzakelijk dat het probleem van de toepassing van het decreet inzake de jeugdbijstand in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt opgelost. Zij steunt het voorstel waarin de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een samenwerkingsakkoord sluit met de gemeenschappen.

#### 3.3.7.3. Niet begeleide minderjarige illegalen op het grondgebied

##### 3.3.7.3.1. Nota van de Franse Gemeenschapsregering (10 juni 1998)

Bij gerechtelijke beslissing worden zij meestal door de Gemeenschap opgevangen. Die zou nochtans slechts aanvullend moeten optreden daar de opvang van vluchtelingen een federale bevoegdheid is.

3.3.7.3.2. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)

Met toepassing van artikel 128 van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, 3<sup>o</sup> van de BWHI zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake ont-

pour la politique d'accueil et d'intégration des immigrants. Cette politique se définit comme l'ensemble des initiatives visant à donner une forme et un contenu autonomes, d'une part, à la façon dont les immigrants sont accueillis par la communauté et, d'autre part, à la façon dont ils sont intégrés par celle-ci. Il convient toutefois de tenir compte de la politique fédérale en matière d'immigration. Sont notamment dans la sphère de compétence du pouvoir fédéral: l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en plus de diverses autres matières telles que les règles d'acquisition de la nationalité, les droits civils et politiques, le statut des réfugiés politiques. La politique communautaire devra donc tenir compte de toutes ces réglementations fédérales. Les communautés restent pour leur part pleinement compétentes pour l'accueil des mineurs clandestins, pour autant que l'autorité fédérale ne soit pas intervenue à leur égard.

En vertu de l'article 44 de la loi sur la protection de la jeunesse, le tribunal de la jeunesse peut intervenir à l'égard de mineurs qui n'ont pas de résidence en Belgique ou dont la résidence est inconnue ou incertaine.

*3.3.7.3.3. Audition de Mme Schröder, directeur d'administration et chef de la section « Famille, Santé et Affaires sociales » et de Mme Piraprez, coordinatrice du Service pour l'Enfant et la Famille et inspectrice pour le secteur « Maisons de repos et hôpitaux » du ministère de la Communauté germanophone (27 novembre 1998).*

La politique des étrangers appartient en grande partie aux compétences nationales, alors que l'aide aux personnes relève des compétences communautaires. Il est interdit aux CPAS d'accorder de l'aide aux personnes en séjour illégal en Belgique, exception faite de l'aide médicale d'urgence. La Communauté se voit dès lors confrontée à des mineurs qui sont en séjour illégal dans la communauté en vertu d'une décision de l'Office des Étrangers. D'autre part, les instances fédérales ne parviennent pas à veiller à ce que le mineur ou sa famille quittent à nouveau le pays dans des conditions respectueuses de la dignité humaine. La Communauté est de ce fait obligée d'intervenir dans le cadre de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale, alors que la décision nationale lui ôte toute possibilité d'action.

*3.3.7.3.4. Audition de M. Cornelis, avocat général près la Cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

La solution au problème des mineurs en situation illégale ne doit pas être recherchée dans le cadre de l'assistance ou de l'aide à la jeunesse. Les communautés ont peut-être des responsabilités dans ce domaine, mais elles doivent rester en dehors du champ d'application du décret.

haal en integratie van inwijkelingen. Dit beleid wordt gedefinieerd als het geheel van initiatieven dat ertoe strekt om autonoom vorm en inhoud te geven aan enerzijds de wijze waarop inwijkelingen door de gemeenschap worden opgevangen en anderzijds aan de wijze waarop zij door de gemeenschap worden opgenomen. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met het federale beleid inzake immigratie. Tot het federale bevoegdheidsdomein zijn, onder andere, blijven behoren: de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, naast diverse andere materies zoals de nationaliteitsregeling, de burgerlijke en de politieke rechten, de rechtspositie van de politieke vluchtelingen. Het gemeenschapsbeleid zal dan ook met alle federale regelingen rekening moeten houden. Zelf zijn de gemeenschappen bevoegd voor het onthaal van illegale minderjarigen voor zover de federale overheid niet ten aanzien van hen is opgetreden.

Krachtens artikel 44 van de wet op de jeugdbescherming kan de jeugdrechtbank optreden ten aanzien van minderjarigen die in België geen woonplaats hebben of waarvan de woonplaats niet gekend is of niet vaststaat.

*3.3.7.3.3. Hoorzitting met mevrouw Schröder, bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, en van mevrouw Piraprez, coördinatrice van de Dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector « Rusthuizen en Ziekenhuizen » van de Duitstalige Gemeenschap (27 november 1998)*

Het buitenlands beleid is in belangrijke mate een federale bevoegdheid, terwijl hulp aan personen onder de bevoegdheden van de gemeenschappen valt. Anderzijds mogen de OCMW's geen hulp verlenen aan mensen die illegaal in België verblijven, tenzij het gaat om dringende medische hulp. De gemeenschappen staan dan voor een dilemma: ze krijgen te maken met minderjarigen die illegaal in de gemeenschap verblijven, krachtens een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken, maar de federale instanties slagen er niet in de minderjarige of zijn familie het land te doen verlaten met respect voor de menselijke waardigheid. De gemeenschappen zien zich dan verplicht op te treden in het kader van de jeugdbescherming en de maatschappelijke bijstand, terwijl ze op grond van een beslissing van de federale overheid eigenlijk niets kunnen ondernemen.

*3.3.7.3.4. Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

Het probleem van de minderjarigen die illegaal in België verblijven, moet niet worden opgelost in het kader van de jeugdzorg. De gemeenschappen hebben misschien hun verantwoordelijkheid op dit gebied maar moeten buiten het toepassingsgebied van het decreet blijven.

Il n'est certainement pas adéquat de placer ces mineurs dans des établissements fermés où ils peuvent rencontrer de jeunes délinquants. Cette problématique ressortit, en ce qui concerne la police des réfugiés, à la compétence du ministre des Affaires intérieures, ou à la législation sur les CPAS. Les problèmes de l'aide à la jeunesse sont différents de ceux des immigrés et les solutions sont aussi différentes. Le collègue des procureurs généraux donnera peut-être des directives afin d'harmoniser la politique.

*3.3.7.3.5. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont pense aussi que le problème des mineurs en séjour illégal ne relève pas spécifiquement de la protection de la jeunesse. Il lui paraît difficile de le traiter dans ce contexte. Néanmoins, si on le traite dans un autre contexte, il conviendra d'être extrêmement attentif au risque de discrimination. Même si la situation de ces mineurs justifie une approche et un traitement différents, il importe qu'ils ne fassent pas l'objet d'une discrimination par rapport aux autres mineurs se trouvant sur le territoire belge. En effet, la notion de droits de l'enfant est à ce point large qu'il n'est pas possible d'envisager la moindre discrimination, même si elle est fondée sur un statut provisoire, de réfugié, ou sur un statut précaire devant être ensuite réorienté vers des solutions plus définitives. Ces enfants n'ont pas moins de droits que les autres.

*3.3.7.3.6. Observation d'un membre*

Un membre observe que, selon M. Cornelis, il n'est pas adéquat de placer des mineurs en situation illégale dans des établissements fermés. Il pense cependant que, dans les cas qu'il connaît, il n'y avait pas d'autre solution. Des Albanaises de quatorze ans qui sont tirées du milieu de la prostitution sont placées dans leur intérêt et pour leur protection dans un établissement fermé, sinon elles se retrouvent le jour suivant dans la prostitution en Belgique ou à l'étranger.

*3.3.7.3.7. Audition de M. Cappelaere, ancien assistant à l'Université de Gand, attaché à l'UNICEF (21 janvier 1999)*

Il y a, en fait, un problème de discrimination. Il faut oser poser clairement la question: *quid* lorsqu'un jeune autochtone est confronté aux mêmes problèmes? Reconnaissons que, le plus souvent, il ne sera pas placé en établissement fermé. Si un jeune en situation illégale se retrouve en établissement fermé, c'est lié à son statut d'illégal.

Het is zeker niet raadzaam die minderjarigen onder te brengen in gesloten instellingen waar zij in contact komen met jonge delinquenten. Die problematiek behoort, wat het vluchtelingenbeleid betreft, tot de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken of is te regelen in de wetten op de OCMW's. De problematiek van de jeugdzorg verschilt van die van de migranten en ook de oplossingen zijn verschillend. Het college van procureurs-generaal kan misschien richtlijnen geven om het beleid te harmoniseren.

*3.3.7.3.5. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Preumont is eveneens van mening dat het probleem van de minderjarigen die illegaal in ons land verblijven, geen aspect is van de jeugdzorg. Het lijkt hem moeilijk zulks in die context te regelen. Indien men die problematiek evenwel in een andere context regelt, moet men heel omzichtig te werk gaan teneinde discriminatie te voorkomen. Ook al vergt de toestand waarin die minderjarigen zich bevinden, een verschillende aanpak en behandeling, toch is het belangrijk dat zij niet gediscrimineerd worden ten opzichte van andere minderjarigen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden. De rechten van het kind zijn als begrip op dit punt zo ruim dat het niet mogelijk is ook maar de minste discriminatie te overwegen, zelfs al steunt die op een voorlopig statuut van vluchteling of op een ander voorlopig statuut dat later in een definitievere oplossing wordt omgezet. Die kinderen hebben niet minder rechten dan andere kinderen.

*3.3.7.3.6. Opmerking van een lid*

Een lid merkt op dat het volgens de heer Cornelis niet raadzaam is de minderjarigen die illegaal in ons land verblijven, onder te brengen in gesloten instellingen. Hij is evenwel van mening dat er in de gevallen die hij kent, geen andere oplossing mogelijk was. Albanese meisjes van veertien die uit het prostitutie-milieu gehaald worden, worden in hun eigen belang en met het oog op hun bescherming ondergebracht in een gesloten instelling. Gebeurt dat niet, dan verzeilen ze de volgende dag opnieuw in de prostitutie, in België of in het buitenland.

*3.3.7.3.7. Hoorzitting met de heer Cappelaere, voormalig assistent aan de Universiteit van Gent, verbonden aan UNICEF (21 januari 1999)*

Er is inderdaad een discriminatieprobleem. Men moet de vraag duidelijk durven stellen: *quid* wanneer een jonge autochtoon geconfronteerd wordt met dezelfde problemen? Wij moeten erkennen dat hij meestal niet in een gesloten instelling zal worden ondergebracht. Indien een jongere die illegaal in ons land verblijft, zich in een gesloten instelling bevindt, dan heeft dat te maken met zijn statuut van illegaal.

### 3.3.7.3.8. *Observation d'un sénateur*

Un sénateur se demande si tout l'éventail des foyers d'accueil ne pourrait pas offrir une solution pour accueillir ces jeunes temporairement. Les méthodes utilisées là sont quand mêmes très différentes de celles des CPAS. Ces derniers sont, en outre, tellement dispersés dans les villes et communes, qu'ils ne peuvent pas disposer de l'infrastructure nécessaire, tandis que les foyers d'accueil ont, eux, cette infrastructure.

### 3.3.7.3.9. *Audition de M. Preumont, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Que l'aide à la jeunesse ne soit pas particulièrement adaptée aux situations de mineurs en séjour illégal est une réalité qui s'impose. Mais M. Preumont a insisté sur l'obligation, dans le cadre de l'organisation d'un régime adapté, de veiller à l'absence de discrimination par rapport à l'ensemble des autres mineurs en séjour régulier.

### 3.3.7.3.10. *Audition de M. Cornelis, avocat général près la Cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Il est paradoxal d'observer que des majeurs, dans la même situation, ne seraient pas emprisonnés. Cette discrimination est intolérable en matière de placements en milieu fermé.

Le décret sur l'assistance à la jeunesse doit être adapté. À l'heure actuelle, l'article 22 n'offre pas la possibilité d'envisager un placement en milieu ouvert.

### 3.3.7.3.11. *Observation du sénateur*

L'alternative est que, pour ce groupe cible, une nouvelle forme d'infrastructures soit construite. Le sénateur n'en voit pas la nécessité. Il existe, en dehors des établissements fermés, suffisamment d'installations fournissant l'aide nécessaire.

### 3.3.7.3.12. *Discussion finale*

#### 3.3.7.3.12.1. *Observations de Mme Popelier*

Mme Popelier fait remarquer qu'il s'agit bien ici d'une compétence des communautés, comme il appert non seulement de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, mais aussi de l'article 5, 6<sup>o</sup> (protection de la jeunesse) de cette même loi. Cette compétence appartient donc pleinement aux communautés qui doivent, il est vrai, tenir compte en l'espèce de la réglementation fédérale en matière d'étrangers.

Si discrimination il y a, c'est au niveau de la mise en œuvre, à savoir lorsque des mesures inégales ne peuvent pas être ramenées à la situation spécifique du mineur concerné.

### 3.3.7.3.8. *Opmerking van een senator*

Een senator vraagt zich af of de gezamenlijke opvangcentra niet kunnen worden ingeschakeld om die jongeren tijdelijk op te vangen. De methoden die daar toegepast worden, zijn toch totaal verschillend van die welke OCMW's gebruiken. Daarenboven zijn die OCMW's verspreid over steden en gemeenten zodat zij niet beschikken over de noodzakelijke infrastructuur terwijl opvangtehuizen wel over die infrastructuur beschikken.

### 3.3.7.3.9. *Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

Dat de jeugdzorg niet is afgestemd op de problemen van minderjarigen die illegaal in ons land verblijven, is een realiteit waar niemand onder uit kan. Doch de heer Preumont heeft erop aangedrongen om bij het organiseren van een aangepaste opvang elke vorm van discriminatie te voorkomen ten opzichte van andere minderjarigen die legaal op ons grondgebied verblijven.

### 3.3.7.3.10. *Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

Paradoxaal genoeg moet worden vastgesteld dat meerderjarigen die in dezelfde toestand verkeren, niet worden opgesloten. Deze discriminatie is onduidelijk.

Het decreet over de jeugdbijstand moet worden aangepast. Artikel 22 biedt thans niet de mogelijkheid om een andere plaatsing dan die in een gesloten instelling te overwegen.

### 3.3.7.3.11. *Opmerking van de senator*

Het alternatief is dat voor die doelgroep een nieuwe infrastructuur wordt gebouwd. De senator vindt dat zulks niet nodig is. Buiten de gesloten instellingen zijn er voldoende andere opvangstructuren die de noodzakelijke hulp kunnen bieden.

### 3.3.7.3.12. *Eindbespreking*

#### 3.3.7.3.12.1. *Opmerkingen van mevrouw Popelier*

Mevrouw Popelier merkt op dat het hier wel dege-lijk om een bevoegdheid van de gemeenschappen gaat. Dat blijkt niet alleen uit artikel 5, § 1, II, 3<sup>o</sup>, van BWHI, maar ook uit artikel 5, 6<sup>o</sup> (jeugdbescherming). Het gaat dus om een volle bevoegdheid van de gemeenschappen, weliswaar rekening houdend met de federale regelgeving inzake vreemdelingen.

Discriminatie kan er zijn, maar dan in de uitvoering, namelijk wanneer blijkt dat ongelijke maatregelen niet kunnen worden teruggebracht tot de specifieke situatie van de betrokken minderjarige.

3.3.7.4. *Les règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent.*

3.3.7.4.1. *Audition de Mme Schröder, directeur d'administration et chef de la section « Famille, Santé et Affaires sociales » et de Mme Piraprez, coordinatrice du Service pour l'Enfant et la Famille et inspectrice pour le secteur « Maisons de repos et hôpitaux » du ministère de la Communauté germanophone (27 novembre 1998)*

Comme la Communauté intervient dans le cadre de la protection de la jeunesse pour l'application de certaines dispositions de droit civil, notamment dans les domaines de l'adoption, du divorce, ..., il est nécessaire, d'une part, qu'une concertation soit menée avec les communautés lors de l'élaboration de ces dispositions, et, d'autre part, qu'une collaboration constructive entre les instances soit garantie. Par exemple, il est indispensable de disposer de tous les documents (jugements, permis de séjour, rapports d'expertise...) liés au problème rencontré pour pouvoir élaborer une mesure d'aide pour les jeunes.

3.3.7.4.2. *Note de la Communauté française (10 juin 1998) — L'adoption*

La Communauté française plaide pour une concertation accrue entre l'État fédéral et les communautés. En raison de leurs compétences en matière de politique familiale et de protection de la jeunesse, les communautés sont compétentes pour déterminer les règles d'accompagnement et de vérification d'aptitude des candidats adoptants. Elles peuvent imposer des obligations aux personnes auxquelles une assistance ou une aide sont octroyées, elles peuvent fixer des règles relatives aux structures et organismes intermédiaires.

Toutefois, l'autorité fédérale demeurée compétente pour les règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, détermine les conditions, les formes, les conséquences et la révocation de l'adoption. Il lui appartient de fixer les conditions préalables à l'adoption et notamment d'aptitude.

Cette répartition des compétences n'est pas des plus fonctionnelles dans un domaine qui devrait faire l'objet d'un plan d'ensemble. Un accord de coopération serait souhaitable.

3.3.7.4. *De burgerrechtelijke regels betreffende het statuut van de minderjarigen en het gezin, als vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de wetten die dat Wetboek aanvullen*

3.3.7.4.1. *Hoorzitting met mevrouw Schröder, bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, en van mevrouw Piraprez, coördinatrice van de Dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector « Rusthuizen en Ziekenhuizen » van de Duitstalige Gemeenschap (27 november 1998)*

In het kader van de jeugdbescherming is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor de toepassing van sommige burgerrechtelijke bepalingen, onder meer op het vlak van adoptie, echtscheiding, ... Bij het opstellen van dit soort bepalingen moet er dus met de gemeenschappen overlegd worden en anderzijds moeten alle instanties constructief samenwerken. Zo moet men bijvoorbeeld over alle nodige documenten (uitspraken van de rechtbank, verblijfsvergunning, expertiserapport...) kunnen beschikken om jongeren die in de problemen komen, de nodige hulp te verlenen.

3.3.7.4.2. *Nota van de Franse Gemeenschapsregering (10 juni 1998) — Adoptie*

De Franse Gemeenschap pleit voor meer overleg tussen de federale Staat en de gemeenschappen. Op grond van hun bevoegdheid voor het gezinsbeleid en de jeugdbescherming zijn de gemeenschappen ook bevoegd voor de begeleiding van kandidaat-adoptieouders en voor het nagaan van de geschiktheid van die ouders. Zij kunnen verplichtingen opleggen aan de personen aan wie hulp of bijstand wordt geboden; zij kunnen regels vastleggen betreffende structuren en instellingen die als tussenpersoon optreden.

De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor de burgerrechtelijke regels betreffende het statuut van de minderjarigen en van de familie. Zij bepaalt de voorwaarden, de vormen en de gevolgen en de herroeping van de adoptie. Het is de taak van die overheid om de voorafgaande voorwaarden te bepalen waaraan een adoptie moet voldoen, inzonderheid de voorwaarden op het gebied van de geschiktheid.

Die bevoegdheidsverdeling is niet de meest functionele op dit gebied dat als geheel behandeld zou moeten worden. Een samenwerkingsakkoord zou wenselijk zijn.

3.3.7.4.3. *Audition de M. Morris, directeur général de l'administration «Gezin en maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

Les communautés peuvent créer des services chargés de l'encadrement des familles candidates à l'adoption et des candidats adoptés. Elles ne peuvent cependant pas fixer les conditions auxquelles est soumise l'adoption. C'est normal, il s'agit d'une compétence fédérale qui s'inscrit dans le cadre de l'exception en matière de règles de droit civil. Dans le cadre de l'encadrement, les communautés peuvent imposer certaines obligations, mais elles ne peuvent aller à l'encontre des règles du Code civil, ni contenir des conditions complémentaires à l'adoption.

3.3.7.4.4. *Audition de M. Preumont, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont remarque simplement que la législation relative à l'adoption est souvent remise sur le métier. C'est un problème lancinant.

3.3.7.5. *Les règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse*

#### 3.3.7.5.1. *Note de M. Pas*

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, b) de la LSRI dispose que les règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse relèvent du fédéral, sans préjudice de l'article 11 de la LSRI. Cette disposition paraît superfétatoire. Selon M. Pas, il s'agit en effet d'ériger en infraction les actes dont les jeunes sont victimes. Cela n'a rien à voir avec la protection de la jeunesse et relève donc de la compétence résiduelle du législateur fédéral. Par ailleurs, les communautés peuvent bel et bien ériger en infraction les manquements aux décrets de l'aide sociale à la jeunesse, en vertu de l'article 11 de la LSRI.

3.3.7.5.2. *Note du gouvernement fédéral (24 juin 1998)*

L'argument consistant à dire qu'il faut reconnaître aux communautés le droit d'ériger en infraction des comportements contraires aux décrets en matière d'aide à la jeunesse — ce qui est exact — ne paraît pas conduire nécessairement à considérer le petit b) comme superflu. L'article vise à interdire aux communautés d'ériger en infraction des comportements contraires aux dispositions relatives à la protection de la jeunesse à propos desquelles le

3.3.7.4.3. *Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)*

De Gemeenschappen kunnen diensten oprichten die kandidaat-adoptiegezinnen en kandidaat-geadopteerden begeleiden. Ze kunnen echter geen voorwaarden bepalen waaraan adoptie onderworpen is. Dit is normaal: dit is een federale bevoegdheid, die past in de uitzondering inzake de burgerrechtelijke regels. Binnen het kader van de begeleiding kunnen een aantal verplichtingen worden opgelegd, maar ze mogen echter niet indruisen tegen de regels van het Burgerlijk Wetboek en ze mogen evenmin bijkomende adoptievoorwaarden bevatten.

3.3.7.4.4. *Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Preumont merkt op dat de wetgeving betreffende adoptie vaak wordt bijgestuurd. Dat is een nijpend probleem.

3.3.7.5. *Strafrechtelijke regels waarbij inbreuken op de jeugdbeschermingsregels strafbaar worden gesteld*

#### 3.3.7.5.1. *Nota van de heer Pas*

Volgens artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, b) van de BWIH zijn federaal de strafrechtelijke regels waarbij inbreuken op de jeugdbeschermingsregels worden strafbaar gesteld, onverminderd het gelden van artikel 11. Deze bepaling is volgens de heer Pas overbodig aangezien het immers het strafbaar stellen is van handelingen waarvan jongeren het slachtoffer zijn: dit heeft dan ook niets te maken met jeugdbescherming. Anderzijds kunnen de gemeenschappen wel de overtreding van decretale bepalingen inzake bijzondere jeugdzorg strafbaar stellen op basis van artikel 11 van de BWIH.

3.3.7.5.2. *Nota van de federale regering (24 juni 1998)*

Het argument dat de gemeenschappen het recht moeten hebben om gedragingen die in strijd zijn met de decreten inzake jeugdbescherming, als misdrijf te omschrijven — wat juist is — leidt niet noodzakelijk tot het besluit dat b) overbodig is. Het artikel strekt er in feite toe te verhinderen dat gedragingen die in strijd zijn met bepalingen betreffende de jeugdbescherming waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven (zoals het hierboven gegeven voorbeeld van bekend-

pouvoir fédéral est resté compétent (exemple: le fait de ne pas pouvoir donner dans les médias des informations sur un mineur faisant l'objet d'une procédure devant le tribunal).

On pourrait éventuellement songer à clarifier la portée du *b*) en modifiant son libellé.

*3.3.7.5.3. Audition de M. Morris, directeur général de l'administration «Gezin en maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

L'exception relative aux règles pénales ne pose aucun problème. L'on peut d'ailleurs se demander si les exceptions relatives aux règles de droit civil et aux règles pénales sont bien des exceptions. Ces matières ne relèvent pas à proprement parler de la protection de la jeunesse. L'utilité éventuelle de cette disposition réside peut-être dans le fait que la répartition des compétences en matière de protection de la jeunesse a été opérée sur la base de la loi du 8 avril 1965. Le législateur a voulu préciser au titre IV que ces dispositions pénales ne relèvent pas de la compétence des communautés.

*3.3.7.5.4. Audition de M. Cornelis, avocat général près la Cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

La nécessité de cette disposition est mise en doute par M. Pas qui estime qu'elle n'a rien à voir avec la protection de la jeunesse et qu'elle resterait de la compétence résiduelle du législateur fédéral. Cette opinion est partagée par J. Smets qui, dans son livre intitulé «*Jeugdbeschermingsrecht*», se fonde sur le critère de la Cour d'arbitrage en matière de protection de la jeunesse, à savoir la finalité des mesures d'aide et d'assistance aux jeunes. Le raisonnement consiste à dire que, puisque les dispositions de droit pénal n'ont pas ce caractère, elles ne doivent pas entrer en ligne de compte et n'ont pas leur place au sein de la loi relative aux réformes institutionnelles.

M. Cornelis pense, sur base de son expérience personnelle, que cette disposition est utile. Il y a eu des controverses en 1985, lorsqu'il était question de changer la loi sur l'interdiction pour les mineurs d'âge d'entrer dans les salles de cinéma. La notion de finalité d'aide et d'assistance aux jeunes retenue par la Cour d'arbitrage est susceptible de connaître certains glissements selon que l'on considère que l'on est plus ou moins proche, en rapport plus ou moins direct, avec cette finalité. Dès lors que des conflits de compétence peuvent encore surgir, M. Cornelis pense qu'il est préférable d'être clair sur ce point.

making in de media), door de gemeenschappen als een misdrijf worden gekwalificeerd.

Men zou eventueel kunnen overwegen de strekking van *b*) te verduidelijken door de bepaling anders te formuleren.

*3.3.7.5.3. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999).*

De uitzondering met betrekking tot de strafrechtelijke regels vormt geen probleem. Men kan zich trouwens afvragen of de uitzonderingen met betrekking tot de burgerrechtelijke regels en strafrechtelijke regels wel uitzonderingen zijn. Deze materies behoren eigenlijk niet tot de jeugdbescherming. Het eventuele nut van deze bepaling bestaat er misschien in dat, nu de bevoegdheidsverdeling inzake jeugdbescherming is gebeurd op basis van de wet van 8 april 1965, de wetgever duidelijk heeft willen stellen dat de strafbepalingen van Titel IV van die wet niet tot de gemeenschapsbevoegdheid behoren.

*3.3.7.5.4. Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

De heer Pas twijfelt aan het nut van deze bepaling. Hij is van mening dat zij niets van doen heeft met de jeugdbescherming en tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever moet blijven behoren. De heer J. Smets deelt die mening. In zijn boek met als titel «*Jeugdbeschermingsrecht*» steunt hij op het criterium dat het Arbitragehof inzake jeugdbescherming hanteert, namelijk het doel van de hulp- en bijstandsmatregelen ten behoeve van de jongeren. Aangezien ervan uitgegaan wordt dat strafrechtelijke bepalingen daaraan niet beantwoorden, komen ze niet in aanmerking en passen ze niet in de wet tot hervorming van de instellingen.

De heer Cornelis meent op grond van zijn persoonlijke ervaring dat die bepaling wel nuttig is. Er waren heel wat betwistingen in 1985 toen er sprake was van een wijziging van de wet die minderjarigen de toegang tot bioscoopzalen verbood. Het begrip doel van de hulp en de bijstand aan jongeren dat door het Arbitragehof in aanmerking wordt genomen, is rekbaar naargelang men ervan uitgaat dat men dit doel benadert of er verder van verwijderd is. Daar er nog bevoegdheidsconflicten kunnen rijzen, meent de heer Cornelis dat het verkieslijk is duidelijk te zijn op dit punt.

*3.3.7.5.5. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

En ce qui concerne les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse, M. Preumont est de ceux qui trouvent que la rédaction de la loi de 1988 n'a pas été heureuse. Il était indispensable de prévoir quelque chose à ce niveau-là, mais la formulation est trop générale, permettant de supposer que les communautés n'ont aucune compétence, même pour sanctionner leur propre système. Elle comporte en tout cas une ambiguïté, qui a été résolue jusqu'ici dans la mesure où les communautés peuvent prévoir des infractions par rapport aux décrets qu'elles adoptent. Cependant, si, un jour, un «toiletage» de la loi de 1988 était effectué, la suggestion qui figure dans la note du gouvernement fédéral de clarifier la portée du point *b*) trouverait justement à s'appliquer.

Une clarification s'impose, tout en maintenant l'idée que chacun doit pouvoir, dans sa sphère de compétences, sanctionner les manquements ou les infractions aux règles édictées par lui et qu'il revient au pouvoir fédéral d'adopter des dispositions pénales qui auraient une portée tout à fait générale, en dehors de ce qui est spécifique à l'application de l'un ou l'autre décret. À titre d'exemple, la diffusion, dans les médias, de renseignements au sujet de procédures impliquant des mineurs doit s'appliquer de la même façon dans tout le pays et être de la compétence du législateur fédéral.

*3.3.7.5.6. Discussion finale (18 mars 1999)*

*3.3.7.5.6.1. Observations de Mme Popelier*

Mme Popelier adhère à la note de M. Pas qui affirme que cette exception est effectivement superflue.

Toute autorité peut sanctionner pénalement certains actes dans son domaine de compétence. L'autorité fédérale peut même instaurer des sanctions pénales dans des matières liées à la protection de la jeunesse, qui est pourtant une compétence des communautés. Le législateur fédéral peut rendre les infractions au décret passibles de sanctions.

*3.3.7.5.6.2. Discussion*

Un membre conteste la thèse défendue dans la note de M. Pas, selon laquelle «le fait de sanctionner pénalement les actes dont des jeunes sont la victime, n'a rien à voir avec la protection de la jeunesse». L'on peut sanctionner pénalement certains actes à des fins de protection de la jeunesse.

Mme Popelier réplique que la disposition en question est superflue, dès lors que si on la supprimait, cela ne changerait rien à la situation. L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, *b*), prévoit en fait que le législateur fédéral peut sanctionner pénalement les infractions en matière de

*3.3.7.5.5. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

Wat betreft de gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, is ook de heer Preumont van mening dat de wet van 1988 ongelukkig werd geformuleerd. Het was onontbeerlijk dat er maatregelen werden genomen op dat niveau doch de formulering is te algemeen, waardoor verondersteld kan worden dat de gemeenschappen geen enkele bevoegdheid hebben, zelfs niet om hun eigen regeling afdwingbaar te maken. De formulering is in ieder geval dubbelzinnig. Dit werd tot nog toe opgelost omdat de gemeenschappen overtredingen van de decreten die zij goedkeuren, strafbaar kunnen stellen. Indien de wet van 1988 ooit zou worden bijgewerkt, moet rekening gehouden worden met de suggestie in de nota van de federale regering om punt *b*) te verduidelijken.

Een verduidelijking is noodzakelijk maar het idee moet worden gehandhaafd dat eenieder in zijn bevoegdheidssfeer niet naleving van of inbreuken op de regels die door hem zijn uitgevaardigd, moet kunnen bestraffen en dat het de taak is van de federale overheid om strafrechtelijke bepalingen goed te keuren die een algemene strekking hebben en die dus niet specifiek zijn voor de toepassing van een of ander decreet. Zo moet bijvoorbeeld de verspreiding in de media van inlichtingen over processen waarbij minderjarigen betrokken zijn, overal in het land op dezelfde manier plaatshebben en moet daarvoor de federale wetgever bevoegd blijven.

*3.3.7.5.6. Eindbespreking (18 maart 1999)*

*3.3.7.5.6.1. Opmerkingen van mevrouw Popelier*

Mevrouw Popelier is het eens met de nota van de heer Pas, waarin gezegd wordt dat die uitzondering inderdaad overbodig is.

Elke overheid kan op haar eigen bevoegdheidsdomein strafrechtelijk optreden. De federale overheid kan zelfs strafrechtelijk optreden in zaken die te maken hebben met jeugdbescherming, een gemeenschapsbevoegdheid. De federale wetgever kan sancties stellen op de inbreuken op decreten.

*3.3.7.5.6.2. Bespreking*

Een lid betwist de stelling van de nota van de heer Pas, volgens welke «het strafbaar stellen van handelingen waarvan jongeren het slachtoffer zijn, niets te maken heeft met jeugdbescherming». Men kan bepaalde handelingen strafbaar stellen met het oog op de bescherming van de jeugd.

Mevrouw Popelier repliceert dat de desbetreffende bepaling overbodig is omdat, wanneer ze wordt geschrapt, er niets verandert. In artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, *b*), staat in feite dat de federale wetgever de inbreuken op de jeugdbescherming strafbaar kan stellen. Daar-



protection de la jeunesse. Il peut le faire même en dehors de cette disposition. L'article 11 prévoit que le législateur décréte peut également ériger en infractions les manquements au décret en matière de protection de la jeunesse. Le membre de phrase « sans préjudice de l'article 11 » est donc techniquement superflu puisqu'il n'ajoute rien.

Selon un autre membre, l'article 11 est subsidiaire. Si des mesures pénales sont édictées par l'autorité fédérale pour des matières réglées par voie de décret, ce sont ces mesures fédérales qui prévalent.

Mme Popelier répond que cela n'est pas prévu expressément. Dans le cadre des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements. Les dispositions du Livre I<sup>er</sup> du Code pénal y sont applicables.

Toute exception à cette règle nécessite l'avis unanime du Conseil des ministres.

Le premier membre fait remarquer que l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, classe la protection de la jeunesse, y compris la protection sociale et la protection judiciaire, dans les matières personnalisables. Il reste à savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par protection judiciaire. Une norme de droit pénal peut en effet constituer une forme de protection judiciaire.

La compétence en la matière appartient donc à la fois au législateur fédéral et au législateur décréte.

### 3.3.7.6. *L'organisation et la compétence territoriale des juridictions de la jeunesse.*

#### 3.3.7.6.1. *Note de M. Pas :*

Il résulte de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, c) de la LSRI que la compétence territoriale des tribunaux de la jeunesse et leur procédure sont une compétence fédérale, mais que les communautés sont compétentes pour leurs compétences matérielles.

Cette répartition de compétences soulève trois difficultés.

1) Si les communautés déterminent par décret la compétence matérielle des juridictions de la jeunesse, elles peuvent devenir dépendantes du législateur fédéral pour l'application effective des dispositions élaborées par elles. Une concertation et une étroite collaboration s'imposent donc pour éviter que leurs compétences ne deviennent une coquille vide.

2) Lors de l'élaboration des règles de procédure, le législateur fédéral doit tenir compte du fait qu'il (peut) existe(r) quatre législations communautaires différentes sur la compétence matérielle des juridictions de la jeunesse.

voor is deze bepaling niet nodig. In artikel 11 staat dat de decreetgever ook strafbaar kan stellen, de inbreuken op decreten inzake de jeugdbescherming. De zinsnede « onverminderd het gelden van artikel 11 », is dus technisch gezien overbodig. Het voegt niets toe.

Volgens een ander lid is artikel 11 subsidiair. Indien er federale strafmaatregelen zijn uitgevaardigd voor materies geregeld door decreten, dan gelden die federale maatregelen.

Mevrouw Popelier antwoordt dat dit niet uitdrukkelijk bepaald is. Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, kunnen decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen. De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn erop van toepassing.

Voor een uitzondering hierop is het eensluidend advies van de Ministerraad nodig.

Het eerste lid merkt op dat artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, BWHI de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, onder de persoonsgebonden aangelegenheden rangschikt. Vraag is wat men onder gerechtelijke bescherming dient te verstaan. Een strafrechtelijke norm kan immers een vorm van gerechtelijke bescherming zijn.

Er bestaat op dit vlak derhalve een dubbele bevoegdheid van de federale wetgever en de decreetgever.

### 3.3.7.6. *De territoriale bevoegdheid van de jeugdgerechten*

#### 3.3.7.6.1. *Nota van de heer Pas :*

Uit artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, c) BWHI vloeit voort dat de territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor de jeugdgerechten een federale bevoegdheid zijn, maar dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor hun materiële bevoegdheden :

Deze bevoegdheidsverdeling doet de volgende drie moeilijkheden rijzen :

1) wanneer de gemeenschappen in een decreet de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten vastlegt, kunnen ze afhankelijk worden van de federale wetgever opdat de door hun uitgevaardigde bepalingen effectief zouden zijn : dit vereist overleg en nauwe samenwerking om uitholling van ieders bevoegdheid te vermijden ;

2) bij het opstellen van procedureregels moet de federale wetgever er rekening mee houden dat er mogelijk vier verschillende gemeenschapswetgevingen inzake de materiële bevoegdheid van de jeugdrechtbank bestaan ;

3) Il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre la règle de procédure et la règle matérielle. Cette difficulté est un peu atténuée par la possibilité de l'article 10 de la LSRI (compétence implicite des communautés et des régions).

*3.3.7.6.2. Note du gouvernement fédéral (24 juin 1998)*

Certes, les communautés sont compétentes pour fixer la compétence matérielle des tribunaux de la jeunesse mais il serait inadmissible qu'elles déterminent la compétence territoriale et la procédure.

Il est en effet essentiel que ces règles restent uniformes pour l'ensemble du pays.

En ce qui concerne les règles de procédure, la loi du 2 février 1994 qui a modifié la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse a organisé expressément la procédure (notamment le mode d'introduction des procédures et les procédures de révision pour les procédures mues sur base des décrets). On a expressément prévu de viser tant les procédures normales au fond que les procédures d'urgence. Il conviendrait tout au plus d'évaluer à partir de la pratique si la manière dont les articles 63bis à 63quinquies organisent la procédure est ou non satisfaisante.

Des règles de compétence territoriale différentes entraîneraient de sérieuses difficultés d'application, notamment en cas de déménagement des personnes. Il conviendrait toutefois également d'évaluer sur le plan pratique l'adéquation de la règle de compétence territoriale prévue à l'article 44 de la loi du 8 avril 1965.

*3.3.7.6.3. Audition de M. Morris, directeur général de l'administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

D'aucuns s'étonnent dans la doctrine, que la procédure demeure une matière fédérale tandis que la compétence matérielle des tribunaux de la jeunesse relève des communautés. Il ne paraît donc nullement évident de réserver toute la compétence en matière de procédure à l'autorité fédérale. Dans la pratique, il se pose cependant peu de problèmes. En ce qui concerne la compétence territoriale, la doctrine s'accorde à dire qu'il est bon qu'elle demeure fédérale. Cela permet d'éviter le risque de conflits et de vide juridique.

Il appert de divers arrêts de la Cour d'arbitrage que l'exception se prête à l'application de l'article 10 de la

3) het onderscheid tussen procedureregel en materiële regel is niet altijd even duidelijk: dit wordt wel enigszins opgevangen door de mogelijkheid van artikel 10 BWHI (impliciete bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten).

*3.3.7.6.2. Nota van de federale regering (24 juni 1998)*

De gemeenschappen zijn weliswaar gerechtigd om de materiële bevoegdheid van de jeugdrechtbanken vast te stellen maar het zou onaanvaardbaar zijn dat zij de territoriale bevoegdheid en de rechtspleging kunnen bepalen.

Het is immers van wezenlijk belang dat die regels eenvormig blijven voor het gehele land.

De wet van 2 februari 1994 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming regelt uitdrukkelijk de rechtspleging (inzonderheid de wijze waarop procedures worden ingeleid en de herzieningsprocedures voor de zaken die op basis van decreten aanhangig worden gemaakt). Er is uitdrukkelijk voor gezorgd dat zowel de normale procedures ten gronde als de spoedprocedures worden beoogd. Men zou uitgaande van de praktijk hooguit kunnen nagaan of de wijze waarop de artikelen 63bis tot 63quinquies de rechtspleging regelen, al dan niet voldoening schenkt.

Uiteenlopende territoriale bevoegdheidsregels zouden ernstige toepassingsproblemen teweegbrengen, inzonderheid wanneer de betrokkenen verhuizen. Het zou evenwel goed zijn ook na te gaan of de bij artikel 44 van de wet van 8 april 1965 ingevoerde territoriale bevoegdheidsregel in de praktijk wel adequaat is.

*3.3.7.6.3. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999).*

In de rechtsleer gaan stemmen op die het verwonderlijk vinden dat de materie van de rechtspleging federaal wordt gehouden, terwijl de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten aan de gemeenschappen is toevertrouwd. Het voorbehouden van de totale bevoegdheid inzake rechtspleging aan de federale overheid wordt geenszins als evident ervaren. In de praktijk stellen er zich evenwel nauwelijks problemen. Inzake de territoriale bevoegdheid is de rechtsleer het erover eens dat het goed is dat deze federaal werd gehouden. Op die manier wordt het gevaar voor conflicten en een juridisch vacuüm vermeden.

Uit verschillende arresten van het Arbitragehof blijkt dat de uitzonderingsbepaling zich leent tot

loi spéciale de réformes institutionnelles relatif aux compétences implicites.

*3.3.7.6.4. Audition de M. Cornelis, avocat général près la cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

La question de savoir si la compétence territoriale doit faire l'objet d'une exception revient à se prononcer sur l'opportunité de maintenir l'uniformité de cette compétence dans notre pays. Cette compétence est actuellement fixée par l'article 44 de la loi sur la protection de la jeunesse, c'est-à-dire principalement au lieu de résidence familiale du mineur, soit le lieu où résident ses parents ou ceux qui les remplacent et où s'exécutent normalement les obligations d'entretien et d'éducation. En matière de protection de la jeunesse, il convient de partir du point de vue que la responsabilité première se trouve chez les parents et que c'est véritablement à l'endroit où ces derniers doivent exercer leurs responsabilités que les premières interventions doivent s'effectuer. Par conséquent, il est logique que la compétence du tribunal s'exerce, elle aussi, à cet endroit. Le principe est valable partout, il n'y a donc aucune raison pour que cette compétence soit différente d'un endroit à l'autre.

Il est clair aussi que l'existence de règles de compétences territoriales différentes entraînerait des doubles saisines chez des juges différents ou, au contraire, le fait qu'aucun juge n'accepte de se saisir. Des problèmes de ce genre se rencontrent en droit international et il ne serait pas très heureux de les transposer en Belgique alors que, précisément, la tendance en droit international est d'unifier les règles de manière à éviter les conflits de compétence. Faut-il que la Belgique se livre à une opération dont la portée serait exactement inverse ?

En ce qui concerne l'unicité des règles de procédure, il est évident que les communautés dépendent de l'État fédéral lorsque de nouvelles règles sont établies en matière de protection de la jeunesse. Il appartient à l'État fédéral de prévoir les règles de procédure pour mettre les mesures en œuvre. Jusqu'à présent, l'État fédéral n'a pas failli à sa mission. La loi du 2 février 1994 a établi des règles de procédure, conçues en des termes très généraux, qui devraient pouvoir être adaptées aux systèmes futurs. Pour preuve, la Communauté germanophone, qui a instauré un nouveau système postérieurement à cette loi de 1994, n'a rencontré aucune difficulté. Le bon exercice de la justice demande en réalité des règles simples dans lesquelles juristes et justiciables puissent se retrouver. Des règles compliquées sont source d'erreurs ou de nullités. En cette matière, il paraît à M. Cornelis que la diversité va à l'encontre de la qualité.

toepassing van artikel 10 van de BWHI betreffende de impliciete bevoegdheden.

*3.3.7.6.4. Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

De vraag of voor de territoriale bevoegdheid een uitzondering moet worden gemaakt, impliceert een stellingname over de wenselijkheid om de eenvormigheid van deze bevoegdheid in het hele land te bewaren. Deze bevoegdheid wordt momenteel geregeld door artikel 44 van de jeugdbeschermingswet, dat wil zeggen vooral op basis van de verblijfplaats van de ouders, dat wil zeggen de plaats waar de ouders of degenen die hen vervangen, verblijven en waar wordt voldaan aan de verplichtingen inzake onderhoud en opvoeding. In jeugdbeschermingszaken moet men er nog altijd van uitgaan dat de eerste verantwoordelijkheid bij de ouders ligt en dat ook in de eerste plaats moet worden opgetreden in de plaats waar de ouders hun verplichtingen moeten naleven. Daarom is het logisch dat ook de rechtbank haar bevoegdheid op die plaats uitoefent. Dit principe geldt overal, en er is dus geen enkele reden waarom die bevoegdheid van plaats tot plaats zou verschillen.

Het spreekt ook vanzelf dat uiteenlopende territoriale bevoegdheidsregels ertoe kunnen leiden dat zaken twee keer bij verschillende rechters aanhangig worden gemaakt of dat daarentegen geen enkele rechter bereid wordt gevonden om een zaak te aanvaarden. In het internationaal recht rijst dit soort problemen effectief en het is niet wenselijk die ook in België te creëren aangezien men in het internationaal recht juist tracht de regels te uniformiseren om bevoegdheidsconflicten te voorkomen. Is het verstandig dat België een ingreep ondergaat die juist het tegenovergestelde effect zal hebben ?

Wat de eenvormigheid van de procedureregels betreft, is het duidelijk dat de gemeenschappen van de federale Staat afhankelijk zijn wanneer nieuwe regels inzake jeugdbescherming worden vastgesteld. De federale Staat stelt procedureregels vast om de maatregelen toe te passen. De federale Staat is tot nog toe nooit in gebreke gebleven. De wet van 2 februari 1994 heeft in zeer algemene termen de procedureregels vastgesteld, die dan aan de toekomstige systemen kunnen worden aangepast. Zo heeft de Duitstalige Gemeenschap die na de wet van 1994 een nieuw systeem heeft ingevoerd, daarbij geen problemen ondervonden. Goede rechtsbedeling vraagt om eenvoudige regels die begrijpelijk zijn voor juristen en rechtzoekenden. Ingewikkelde regels geven aanleiding tot vergissingen en nietigverklaringen. De heer Cornelis meent dat diversiteit op dit vlak ten koste gaat van de kwaliteit.

*3.3.7.6.5. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont comprend le raisonnement de M. Cornelis, selon lequel les parents doivent être le centre géographique, en quelque sorte, le lieu naturel où le problème sera traité. C'est en parfaite conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant, laquelle, en son article 5, prévoit, dans les principes fondamentaux, celui de l'orientation parentale en matière d'éducation, de responsabilité, etc.

Cependant, si l'on applique ce critère de référence, la situation ne correspondra pas toujours à la réalité. Idéalement, cette nécessaire intervention dans le milieu parental devrait être conciliée avec un certain réalisme géographique. Il faut prévoir les situations où les parents se trouveraient, géographiquement parlant, à ce point excentrés ou éloignés par rapport à l'enfant qu'il deviendrait aberrant et même contraire à l'intérêt de l'enfant de traiter le dossier dans le lieu de résidence ou de domicile des parents.

Comme M. Cornelis, M. Preumont pense que le législateur de 1994 a fait de gros efforts pour que les règles de procédure soient praticables partout et évitent des difficultés majeures. Un problème mérite toutefois d'être souligné. Il arrive que l'application d'une mesure communautaire dépende de la solution de procédure qui sera mise en œuvre. Le législateur fédéral devrait mettre un point d'honneur, dans ces cas-là, à considérer comme urgente la question de procédure. Par rapport au décret de 1991 pour la Communauté française, — et c'est encore plus vrai pour la Communauté flamande, dont les décrets étaient antérieurs —, la loi de 1994 a tardé à venir. Elle est entrée en vigueur plus de trois ans après le décret francophone, entré lui-même en vigueur par morceaux, notamment parce que les règles de procédure se faisaient attendre.

Il est anormal de rester trois ans avec un texte qui n'est pas applicable. Il faudrait épingler comme règle méthodologique de classer dans les priorités les lois de procédure qui conditionnent la mise en œuvre de dispositions communautaires.

*3.3.7.7. La détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction.*

*3.3.7.7.1. Note de M. Pas.*

Le législateur fédéral est compétent pour les mesures vis-à-vis des délinquants mineurs, alors que les institutions dans lesquelles ces mesures sont exécutées relèvent de la compétence communautaire.

*3.3.7.6.5. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Preumont begrijpt de redenering van de heer Cornelis, die meent dat de ouders als het ware het geografische centrum zijn, de natuurlijke plaats waar het probleem behandeld wordt. Dat is volstrekt in overeenstemming met het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind, dat in artikel 5 als fundamenteel beginsel erkent dat de ouders inzake opvoeding en verantwoordelijkheid voor het kind een centrale plaats innemen.

Bij toepassing van dit criterium zal echter blijken dat de situatie niet altijd met de realiteit overeenkomt. Het principe dat wordt opgetreden binnen het ouderlijk milieu, mag er niet toe leiden dat men de geografische realiteit uit het oog verliest. Er zijn situaties denkbaar waarin de ouders geografisch gezien zover van het kind verwijderd zijn dat het aberrant en zelfs strijdig met de belangen van het kind zou zijn om het dossier in de verblijf- of woonplaats van de ouders te behandelen.

Net als de heer Cornelis meent de heer Preumont dat de wetgever van 1994 ernstige inspanningen heeft gedaan om procedureregels vast te stellen die overal toepasbaar zijn en geen grote moeilijkheden teweegbrengen. Eén probleem moet evenwel worden onderstreept. Soms hangt de toepassing van een communautaire maatregel af van de oplossing die aan een procedurekwestie wordt gegeven. De federale wetgever moet er een erezaak van maken om in die gevallen de procedurekwestie als zeer dringend te beschouwen. Het decreet voor de Franse Gemeenschap was er al in 1991, en de decreten voor de Vlaamse Gemeenschap nog eerder, zodat de wet van 1994 wel enigszins op zich liet wachten. Ze is in werking getreden meer dan drie jaar na het decreet van de Franse Gemeenschap, dat zelf stukje bij beetje in werking is getreden, vooral omdat de procedureregels op zich lieten wachten.

Het is niet normaal dat men drie jaar lang blijft zitten met een tekst die niet kan worden toegepast. Als methodologische stelregel zou moeten gelden dat voorrang wordt verleend aan procedurewetten die voor hun inwerkingtreding van communautaire bepalingen afhangen.

*3.3.7.7. Het bepalen van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.*

*3.3.7.7.1. Nota van de heer Pas.*

De federale wetgever is bevoegd voor maatregelen tegen minderjarige delinquenten, maar de voorzieningen waarin die maatregelen worden uitgevoerd, behoren tot de gemeenschapsbevoegdheid.

L'État ne peut pas forcer les communautés à fournir l'infrastructure requise. Si les conceptions politiques en matière de délinquants mineurs sont fort divergentes, il y a un risque de vide juridique. Certes, l'article 6, § 3bis, 4°, de la LSRI prévoit une procédure de concertation, mais il n'existe aucun mécanisme spécifique pour le cas où cette concertation ne donnerait aucun résultat.

*3.3.7.7.2. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 10 juin 1998)*

Il existe un important besoin de concertation en la matière. Cette concertation devrait porter notamment sur la nature des mesures, la mise en œuvre d'une politique coordonnée en matière de délinquance juvénile, la prise en charge précoce des situations, le respect des projets pédagogiques et la sécurité au sein des institutions publiques de la jeunesse (particulièrement en ce qui concerne l'adéquation du placement de certains jeunes dans ces établissements ainsi que le nombre de places en régime fermé).

*3.3.7.7.3. Note du gouvernement fédéral (24 juin 1998)*

Les plus grosses difficultés proviennent du fait que chaque pouvoir se trouve complètement dépendant de l'autre. D'une part, les juges sont amenés à prendre des mesures et se trouvent trop fréquemment confrontés à l'inadéquation des moyens disponibles ou au manque d'institutions ou de services permettant l'application de la mesure décidée. D'autre part, les communautés n'ont aucune maîtrise sur le volume des prises en charge.

La situation présente en ce qui concerne le manque de places dans les institutions publiques de protection de la jeunesse illustre tout à fait ce propos.

Par ailleurs, il existe une réelle contradiction entre la vocation des communautés qui consiste à procurer une aide et une assistance aux personnes et la demande qui leur est faite par les magistrats mais aussi par la société, s'agissant des mineurs délinquants, de garantir le respect de la sécurité publique.

Une solution consisterait à retransférer au fédéral les compétences en matière de mise en œuvre des institutions et services permettant l'application des mesures à l'égard des mineurs délinquants.

On pourrait aussi envisager des formes de collaboration entre les pouvoirs: par exemple, la prise en charge des aspects de sécurité publique par le fédéral et des aspects d'aide, de traitement et d'assistance par les communautés.

Ces questions devront faire l'objet d'une concertation dans le cadre de la rédaction de la nouvelle loi

Wanneer de beleidsopvattingen inzake jeugdige delinquenten sterk uiteenlopen, bestaat er kans op een juridisch vacuüm. Een overlegprocedure is evenwel voorzien (artikel 6, § 3bis, 4°, BWHI) maar er bestaat geen specifiek mechanisme voor het geval dat dit overleg geen resultaat oplevert.

*3.3.7.7.2. Nota van de Franse Gemeenschapsregering (10 juni 1998)*

Er is grote nood aan overleg terzake. Dat overleg zou onder meer betrekking moeten hebben op de aard van de maatregelen, de tenuitvoerlegging van een gecoördineerd beleid inzake jeugddelinquentie, het vroegtijdig aanpakken van situaties, het rekening houden met pedagogische projecten en de veiligheid in openbare instellingen voor jeugdzorg (in het bijzonder op het gebied van de aangepaste plaatsing van sommige jongeren in die instellingen evenals op het stuk van het aantal plaatsen in een gesloten instelling).

*3.3.7.7.3. Nota van de federale regering (24 juni 1998)*

De grootste moeilijkheden vloeien voort uit het feit dat elke overheid volkomen afhankelijk is van de andere. Enerzijds moeten de rechters maatregelen nemen, maar dan blijkt al te vaak dat er niet voldoende middelen beschikbaar zijn of dat er niet voldoende instellingen of diensten zijn die de uitvoering van de genomen maatregel mogelijk maken. Anderzijds hebben de gemeenschappen helemaal geen greep op de omvang van de tenlastenemingen.

Het huidige gebrek aan plaatsen in de overheidsinstellingen voor jeugdbescherming is hiervan een treffende illustratie.

Er bestaat trouwens een reële tegenstelling tussen de taak van de gemeenschappen die erin bestaat hulp en bijstand te verlenen aan personen, en de vraag die zij krijgen van de magistraten maar ook van de samenleving om, wanneer het om minderjarige delinquenten gaat, de openbare veiligheid te verzekeren.

Een oplossing zou erin kunnen bestaan de bevoegdheden inzake instellingen en diensten die de tenuitvoerlegging van de maatregelen ten opzichte van de minderjarige delinquenten mogelijk moeten maken, opnieuw worden overgedragen aan de federale overheid.

Men zou ook bepaalde samenwerkingsvormen tussen de overheden in overweging kunnen nemen: de federale overheid zou bijvoorbeeld de aspecten inzake openbare veiligheid op zich kunnen nemen en de gemeenschappen de aspecten hulp, behandeling en bijstand.

Hierover moet overleg worden gepleegd in het kader van de voorbereiding van de nieuwe wet tot

réformant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse qui a débuté au début de cette année.

*3.3.7.7.4. Audition de Mme Schröder, directeur d'administration et chef de la section « Famille, Santé et Affaires sociales » et de Mme Piraprez, coordinatrice du service pour l'Enfant et la Famille et inspectrice pour le secteur « Maisons de repos et hôpitaux » du ministère de la Communauté germanophone (27 novembre 1998).*

Dans le cas des mineurs délinquants, l'autorité nationale est compétente en matière de dispositions pénales, d'organisation des tribunaux de la jeunesse et d'élaboration des mesures. À l'inverse, la communauté est compétente pour la mise en œuvre de la mesure arrêtée. L'arrêt du tribunal civil de Nivelles a démontré qu'en l'absence d'institutions appropriées pour l'accueil des jeunes, cette responsabilité peut être retirée à la communauté.

Non seulement les cas sont en augmentation, mais ils sont plus complexes. Ce développement requiert des structures particulièrement importantes, dont la communauté est dépourvue en raison de ses spécificités. Même si la Communauté germanophone a créé les structures les plus diverses (homes pour enfants, communautés de vie, service de familles d'accueil, service d'aide à la jeunesse, accompagnement familial, ...) destinées aux « cas ordinaires », les structures d'assistance pouvant garantir une aide psychiatrique ou individuelle spécifique font défaut.

*3.3.7.7.5. Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

Les tribunaux de la jeunesse peuvent décider de certaines mesures concernant les jeunes mais les communautés sont compétentes pour organiser les réponses concrètes. Cela ne constitue pas un problème en soi et peut se régler par le biais de concertations entre les différents niveaux de pouvoir, dans les endroits *ad hoc* et, notamment, au sein des conférences interministérielles. Cela requiert simplement du temps pour les dialogues et la concertation.

Un exemple de dialogue constructif avec le pouvoir fédéral peut être trouvé à propos de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la problématique de l'emprisonnement de mineurs. Le maintien de cette disposition est motivé par le nombre trop restreint de places en milieu fermé pour abriter les jeunes qui ont commis des infractions particulièrement graves dans chacune des communautés. Le pouvoir fédéral, dans le cadre des concertations, a promis d'envisager la suppression de cet article quand la communauté disposera de cinquante

hervorming van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, waarmee begin dit jaar een aanvang is gemaakt.

*3.3.7.7.4. Hoorzitting met mevrouw Schröder, bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, en van mevrouw Piraprez, coördinatrice van de dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector « Rusthuizen en Ziekenhuizen » van de Duitstalige Gemeenschap (27 november 1998).*

Voor minderjarige delinquenten ligt de bevoegdheid inzake strafrechtelijke bepalingen, de organisatie van jeugdrechtbanken en het opstellen van maatregelen bij de nationale overheid. De uitvoering van de genomen maatregel is een bevoegdheid van de gemeenschappen. Het arrest van de burgerlijke rechtbank van Nijvel toont aan dat de gemeenschap deze verantwoordelijkheid kan verliezen wanneer er geen geschikte instellingen zijn voor de opvang van deze jongeren.

De jeugddelinquentie neemt toe en wordt steeds complexer. Er zijn tal van structuren nodig om deze ontwikkeling het hoofd te bieden, maar die zijn er niet omdat de Duitstalige Gemeenschap zich in een heel bijzondere situatie bevindt. De Duitstalige Gemeenschap heeft wel een aantal heel uiteenlopende structuren gecreëerd voor de « gewone gevallen » (homes voor kinderen, leefgemeenschappen, een dienst pleeggezinnen, een dienst jeugdhulp, gezinsbegeleiding, ...), maar er zijn geen structuren voor psychiatrie of specifieke individuele hulp.

*3.3.7.7.5. Hoorzitting met mevrouw Laurette Onkelinx, minister-president van de Franse Gemeenschapsregering (4 december 1998)*

De jeugdrechtbanken kunnen beslissen over bepaalde maatregelen met betrekking tot de jongeren maar de gemeenschappen zijn bevoegd om de concrete antwoorden uit te werken. Dit is helemaal geen probleem en kan geregeld worden via overleg tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, in de *ad hoc*-structuren, en meer bepaald in de interministeriële conferenties. Er is gewoon tijd nodig voor dialoog en overleg.

Een voorbeeld van een opbouwende dialoog met het federale niveau kan worden gevonden in verband met artikel 53 van de wet op de jeugdbescherming en de problematiek van de opsluiting van minderjarigen. Het behoud van die bepaling wordt gemotiveerd door het te beperkt aantal plaatsen in gesloten instellingen voor jongeren die bijzonder ernstige misdrijven hebben gepleegd in elk van beide gemeenschappen. Het federale niveau heeft, in het kader van het overleg, beloofd te overwegen dit artikel op te heffen wanneer de gemeenschap beschikt over vijftig plaat-

places en milieu fermé. La Communauté française est en train de terminer la construction de douze nouvelles places.

La différence dans les orientations est plus problématique. Les autorités fédérales semblent avoir des préoccupations plus sécuritaires dans la gestion de la politique vis-à-vis des jeunes qui ont commis des infractions. La Communauté française, quant à elle, s'oriente plus vers des mesures d'aide aux jeunes. Ce genre de dialogue n'est pas simple. Les juges de la jeunesse pensent que la Communauté française n'offre pas suffisamment de réponses appropriées. Or, la Communauté française possède un arsenal de réponses appropriées. Outre les places en milieu fermé, il y a des centaines de places dans des services résidentiels, privés, de l'aide à la jeunesse, et toute une série d'associations agréées et subventionnées travaillent dans le milieu de vie. Que ce soient les centres d'orientation éducative et les services de prestations philanthropiques ou encore les associations en milieu ouvert, un arsenal de réponses permet aux juges de la jeunesse de bénéficier d'une aide organisée par la Communauté française. Cela nécessite un dialogue.

Dans le cadre de cette concertation, la Communauté française a modifié sa politique d'aide à la jeunesse dans les services privés afin de travailler davantage avec les jeunes dans leur milieu de vie. Cela s'est fait avec la participation des juges de la jeunesse qui approuvent si l'aide dans le milieu de vie est vraiment un travail d'accompagnement des familles et des jeunes au sein des familles, avec une présence presque quotidienne, et non une surveillance ponctuelle.

Un problème se pose actuellement avec les jeunes qui ont des troubles comportementaux graves, à la limite d'être des cas psychiatriques. Faute de structures adaptées, les tribunaux de la jeunesse placent ces jeunes dans les institutions de la communauté. Mme Onkelinx estime que le pouvoir fédéral doit s'en occuper, car les compétences de la communauté ne lui donnent pas les moyens d'apporter les réponses adéquates.

Les institutions de protection de la jeunesse pratiquent le travail de groupe et ont un projet pédagogique particulier. L'arrivée d'un cas psychiatrique grave pose d'importants problèmes. La communauté a formulé une demande auprès du ministère de la Justice et du ministère des Affaires sociales pour que soient prévus des lits spécifiques pour ces jeunes qui ont commis des faits qualifiés d'infractions. Cette démarche permettrait la prise en charge médicale, sous la responsabilité du fédéral, mais aussi une prise en charge pédagogique et de sécurité publique par les communautés. Un accord de coopération est en chantier.

sen in gesloten instellingen. De Franse Gemeenschap bouwt thans twaalf nieuwe plaatsen.

Het verschil in beleidsvisie is veel problematischer. De federale overheid lijkt meer aandacht te hebben voor de veiligheidsaspecten van het beleid dat moet worden gevoerd ten aanzien van jongeren die misdrijven gepleegd hebben. De Franse Gemeenschap daarentegen opteert veeleer voor maatregelen inzake jeugdbijstand. Dit soort dialoog is niet eenvoudig. De jeugdrechters zijn van mening dat de Franse Gemeenschap onaangepast reageert. Nochtans beschikt de Franse Gemeenschap over een waaier van aangepaste reacties. Naast de plaatsen in gesloten instellingen zijn er honderden plaatsen in residentiële privé-diensten waarin de wet op de jeugdbijstand voorziet, en tal van erkende en gesubsidieerde verenigingen zijn werkzaam in de leefomgeving van de jongeren. Jeugdrechters kunnen kiezen uit een waaier van hulpmogelijkheden die door de Franse Gemeenschap worden aangeboden van de centra voor opvoedkundige voorlichting over de diensten voor opvoedkundige of filantropische prestaties tot de diensten voor hulpverlening in open instellingen. Dit vergt een dialoog.

In het kader van dit overleg heeft de Franse Gemeenschap haar beleid inzake jeugdbijstand in de privé-diensten gewijzigd teneinde meer te werken met de jongeren in hun eigen leefomgeving. Dit geschiedt met de medewerking van de jeugdrechters die oordelen of de bijstand in de eigen leefomgeving neerkomt op een begeleiding van de gezinnen en de jongeren in de gezinnen, waarbij een nagenoeg dagelijkse aanwezigheid en niet een specifiek toezicht is vereist.

Er rijst thans een probleem met jongeren die ernstig gedragsgestoord zijn en, op het randje af, psychiatrische patiënten zijn. Bij gebrek aan aangepaste structuren plaatsen de jeugdrechtbanken die jongeren in de instellingen van de gemeenschap. Mevrouw Onkelinx is van mening dat de federale overheid zich hiermee moet bezighouden, want de gemeenschap beschikt niet over de middelen die nodig zijn om hiervoor een passende oplossing aan te reiken.

De instellingen voor jeugdbescherming maken gebruik van groepswork en hebben een bijzonder pedagogisch project. Wanneer zich een ernstig psychiatrisch geval aandient, rijzen er grote problemen. De gemeenschap heeft bij het ministerie voor Justitie en het ministerie voor Sociale Zaken specifieke bedden aangevraagd voor die jongeren die als misdrijf omschreven feiten hebben gepleegd. Dit zou het mogelijk maken dat het federale niveau verantwoordelijk wordt voor de medische begeleiding maar ook dat de gemeenschappen de pedagogische begeleiding en de veiligheidsaspecten voor hun rekening nemen. Er wordt gewerkt aan een samenwerkingsakkoord.

3.3.7.7.6. *Audition de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande (8 janvier 1999)*

Le législateur fédéral est compétent pour établir une liste des mesures pouvant être prises vis-à-vis des mineurs coupables d'un fait qualifié de délit. Il ne s'agit pas de droit pénal, mais d'aide. C'est la raison pour laquelle on ne parle pas de mineurs ayant perpétré un délit, mais de mineurs ayant commis un «fait qualifié de délit». M. Van Keymeulen se demande pourquoi on a prévu cette exception. La Cour d'arbitrage avait en effet déjà décidé auparavant que les mesures prises à l'encontre de mineurs ayant commis un fait qualifié de délit, comme les mesures prises à l'égard des mineurs se trouvant dans des situations d'éducation problématiques visaient à aider et à éduquer la jeunesse et ne relevaient certainement pas du droit pénal.

Cette dérogation avait en fait pour but d'empêcher une différence de traitement entre le nord et le sud du pays, notamment en ce qui concerne l'application de l'article 6 de la Constitution. On estimait que les mesures prises à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié de délit ne pouvaient être différentes en Wallonie, à Bruxelles et en Flandre. Il s'agit toutefois en l'espèce d'aide à la jeunesse et non de droit pénal. On est donc bien en droit de se demander si cette exception est bien opportune. En la supprimant, on ne conserverait plus qu'une seule institution qui disposerait aussi bien de la compétence de déterminer les mesures que de la compétence d'exécution. Actuellement, le lot de compétences n'est pas homogène.

Le département de la Justice est en train d'élaborer un droit répressif de la jeunesse. Cette compétence, qui relève de la Justice, pourrait entraîner en pratique un grand nombre de difficultés. Le secteur de la protection de la jeunesse a jadis été transféré intégralement aux communautés. Avec l'introduction d'un droit répressif de la jeunesse, il faudra peut-être se poser la question de savoir si une partie des services et des équipements doit être retransféré à la justice, à moins que la justice ne se dote elle-même des services et infrastructures nécessaires pour l'application du droit répressif de la jeunesse. Le seul moyen d'éviter cela est d'inscrire, dans la loi spéciale, une compétence qui fasse une distinction entre la compétence de faire la loi, qui relèverait du niveau fédéral, et la compétence d'exécution, qui appartient aux communautés. Pour cela, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, d), de la LSRI pourrait être modifié comme suit: «d) les sanctions qui peuvent être prises à l'égard des mineurs qui ont commis un délit».

3.3.7.7.6. *Hoorzitting met de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (8 januari 1999).*

De federale wetgever heeft de legistische bevoegdheid om een lijst op te stellen die bepaalt welke maatregelen er kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Het gaat hier niet over strafrecht, maar over hulpverlening. Men spreekt dan ook niet van minderjarigen die een misdrijf hebben gepleegd, maar van minderjarigen die een «als misdrijf omschreven feit» hebben gepleegd. De heer Van Keymeulen vraagt zich af waarom er is voorzien in deze uitzondering. Het Arbitragehof had voordien immers reeds beslist dat zowel maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd als maatregelen ten aanzien van minderjarigen in problematische opvoedingsituaties een hulpverlenend en opvoedkundig doel hebben en zeker niet tot het strafrecht behoren.

Deze uitzondering had eigenlijk tot doel een onderscheid in behandeling tussen het noorden en het zuiden van het land, meer bepaald met betrekking tot de toepassing van artikel 6 van de Grondwet, te voorkomen. Men was van oordeel dat er ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit plegen geen maatregelen mochten worden opgelegd die zouden verschillen in Wallonië, Brussel en Vlaanderen. Maar het betreft hier hulpverlening en geen strafrecht. Men kan zich dus wel degelijk afvragen of deze uitzonderingsmaatregel hier op zijn plaats is. Het schrappen van deze maatregel heeft het voordeel dat één instantie zowel over de uitvoerende als over de legistische bevoegdheid beschikt. Thans is er geen homogeen bevoegdheidspakket.

Op dit ogenblik houdt het departement van Justitie zich bezig met het uitbouwen van een jeugdsanctierecht. De bevoegdheid inzake jeugdsanctierecht, die tot justitie behoort, kan in de praktijk wellicht aanleiding geven tot heel wat praktische moeilijkheden. Destijds is de volledige sector van de jeugdbescherming overgeheveld naar de gemeenschappen. Bij het tot stand komen van het jeugdsanctierecht zou men misschien de vraag kunnen stellen of een gedeelte van de diensten en voorzieningen opnieuw naar justitie moet worden overgeheveld, tenzij justitie voor de toepassing van het jeugdsanctierecht zelf de nodige diensten en voorzieningen opricht. De enige mogelijkheid om dit te vermijden is het inschrijven van een bevoegdheid in de bijzondere wet, waardoor er een onderscheid wordt gemaakt tussen de legistische bevoegdheid, die tot het federale niveau zou behoren, en de uitvoeringsbevoegdheid, die een gemeenschapsbevoegdheid is. Daartoe kan artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, d), van de BWHI, als volgt worden gewijzigd: «d) de sancties die kunnen genomen worden ten aanzien van minderjarigen die een misdrijf hebben gepleegd».



*3.3.7.7.7. Audition de M. Van Brusselen, ministre de la Communauté flamande (8 janvier 1999)*

L'intervenant trouve curieux, comme M. Van Keymeulen l'a déjà souligné, que la désignation des mesures à prendre à l'égard des délinquants mineurs soit restée une compétence fédérale.

Dans le régime de la loi de 1965, les délinquants mineurs étaient traités de la même manière que les mineurs en danger. Selon cette loi, l'intervention devait toujours avoir un caractère d'aide. La Cour d'arbitrage ne voyait pas d'inconvénient à ce que, pour les délinquants mineurs, la protection judiciaire de la jeunesse soit transférée intégralement aux communautés, en ce compris la désignation des mesures et la définition des motifs de poursuite. Le législateur spécial en a toutefois décidé autrement. Il a considéré que la désignation devait rester une matière fédérale pour cause de sécurité publique. C'est curieux, car il s'agit en l'occurrence de mesures d'aide, et celles-ci relèvent des communautés. Comme la désignation des mesures est faite par l'autorité fédérale et qu'elles doivent ensuite être exécutées dans des institutions communautaires, l'article 6, § 3bis, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale, prévoit une procédure de concertation. On n'a pas prévu de mécanisme spécifique pour obtenir un résultat au cas où cette procédure de concertation échouerait. Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, on a dit clairement que la concertation ne devait pas porter préjudice à l'autonomie des communautés et que l'autorité fédérale ne pouvait pas en invoquer l'échec éventuel pour se réapproprié, à un moment donné, l'ensemble des mesures judiciaires, en ce compris l'exécution des ces mesures.

*3.3.7.7.8. Observation d'un membre*

Ce qui précède montre clairement que ce sont les mesures prises à l'égard des jeunes qui ont commis des faits qualifiés de délits qui constituent le problème le plus important. Il y a un problème, parce que les mesures sont imposées par un niveau de pouvoir et exécutées par un autre. Il importe de regrouper les deux aspects.

La question est de savoir s'il faut confier les deux aspects aux communautés ou au fédéral.

*3.3.7.7.7. Hoorzitting met de heer Van Brusselen, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (8 januari 1999)*

Het is eigenaardig, zoals de heer Van Keymeulen reeds signaleerde, dat de opgave van de maatregelen ten aanzien van minderjarige delinquenten een federale bevoegdheid bleef.

Onder het regime van de wet van 1965 werden minderjarige delinquenten op dezelfde manier behandeld als minderjarigen in gevaar. Het optreden moest steeds, volgens die wet, hulpverlenend zijn. Het Arbitragehof zag er geen graten in dat gerechtelijke jeugdbijstand ten aanzien van minderjarige delinquenten in zijn totaliteit aan de gemeenschappen zou worden overgedragen, ook wat het opgeven van de maatregelen betreft en het bepalen van de vorderingsgronden. De bijzondere wetgever heeft er evenwel anders over geoordeeld. Hij stelde dat de opgave federaal diende te blijven omwille van het aspect van de openbare veiligheid. Dat is eigenaardig want het betreft maatregelen van hulpverlening, die een gemeenschapsmaterie is. Omdat die opgave van maatregelen gebeurt door de federale overheid en diezelfde maatregelen moeten worden uitgevoerd in de gemeenschapsinstellingen, voorziet artikel 6, paragraaf 3bis, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet in een overlegprocedure. Indien deze overlegprocedure niet leidt tot succes, bestaat er geen specifiek mechanisme om dit overleg resultaat te laten opleveren. Tijdens de voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd duidelijk gesteld dat het overleg geen afbreuk mag doen aan de autonomie van de gemeenschappen en dat een eventueel falen van dit overleg door de federale overheid niet mag worden aangegrepen om het volledige pakket gerechtelijke maatregelen, inclusief de uitvoering van die maatregelen, op een bepaald ogenblik opnieuw naar zich toe te trekken.

*3.3.7.7.8. Opmerking van een lid*

Uit het voorafgaande blijkt dat het meest problematische punt gevormd wordt door de maatregelen die genomen worden tegenover jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Het is problematisch dat het niveau dat de maatregelen oplegt, niet hetzelfde is als het niveau dat voor de uitvoering ervan moet zorgen. Belangrijk is beide bij elkaar te brengen.

De vraag daarbij is of beide aspecten bij de gemeenschappen dan wel bij het federale niveau moeten terecht komen.

*3.3.7.7.9. Audition de M. Morris, directeur général de l'Administration « Gezin en maatschappelijk Welzijn » du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section « Aide sociale à la jeunesse » du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les mesures prises sont toujours une forme d'aide et comme l'aide est une compétence essentielle des communautés, il est logique de leur confier l'ensemble de la compétence.

Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, il est apparu clairement que le législateur n'entendait pas confier à nouveau l'exécution des mesures au niveau fédéral au cas où le niveau système ne fonctionnerait pas. La Cour d'arbitrage a elle aussi déclaré à plusieurs reprises que les communautés étaient pleinement compétentes en matière de protection de la jeunesse. Par conséquent, il est logique que les mesures d'aide aux jeunes délinquants soient définies et exécutées par les communautés.

Le problème ne doit pas être dramatisé, mais en fait, il n'est pas opportun de dissocier les compétences législative et exécutive, car cela peut entraîner des discordances.

La protection de la jeunesse comprend actuellement deux volets: les situations d'éducation problématique et les faits qualifiés d'infractions, pour lesquels une exception est prévue. Si le droit sanctionnel de la jeunesse voit le jour, le volet des « faits qualifiés d'infractions » subsistera-t-il en tant que système? Appliquera-t-on un double système? Le système serait très mauvais s'il existait une alternative: d'une part, un droit sanctionnel et, d'autre part, un système d'aide pour un fait qualifié d'infraction. Ce sont précisément les critiques émises, du point de vue sanctionnel, concernant les faits qualifiés d'infractions, qui ont amené à concevoir un tel système. Il est reproché au modèle d'aide, dans le cas de faits qualifiés d'infractions, de ne pas respecter le principe de légalité, le principe de la proportionnalité et les droits de la défense. La loi du 2 février 1994, qui a modifié la loi de 1965, comporte déjà pas mal de dispositions relatives aux droits de la défense.

Les différents systèmes présentent des avantages et des inconvénients. Le système d'aide comporte énormément d'avantages. Réduire les mineurs doit rester un élément important dans notre approche de la protection de la jeunesse. On mène une action préventive plutôt que de soigner des symptômes. On ne peut recourir à un système sanctionnel que si l'aide a échoué; c'est un remède ultime. Il y a des avantages non seulement au système d'aide à finalité éducative

*3.3.7.7.9. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999).*

Zoals reeds gezegd, zijn de genomen maatregelen altijd een vorm van hulpverlening. Aangezien hulpverlening een essentiële bevoegdheid van de gemeenschappen is, is het vrij logisch dat het gehele pakket aan de gemeenschappen wordt toevertrouwd.

Tijdens de voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is duidelijk gebleken dat het niet de bedoeling was de uitvoering van de maatregelen opnieuw aan het federale niveau toe te vertrouwen, indien het nieuwe systeem niet zou werken. Ook het Arbitragehof heeft meermaals verklaard dat de gemeenschappen de volle bevoegdheid hebben inzake jeugdbescherming. Het ligt dan ook voor de hand dat hulpverleningsmaatregelen voor jonge delinquenten door de gemeenschappen worden genomen en uitgevoerd.

Het probleem moet niet overdreven worden, maar eigenlijk is het niet zo goed dat de wetgevende bevoegdheid van de uitvoerende bevoegdheid wordt afgesplitst, omdat er dan bepaalde discordanties kunnen ontstaan.

Jeugdbescherming bestaat nu uit twee delen: problematische opvoedingssituatie (« p.o.s. ») en als misdrijf omschreven feiten (« m.o.f. »), waarvoor in een uitzondering is voorzien. Indien het jeugdsanctierecht tot stand komt, blijft het « als misdrijf omschreven feit » als systeem bestaan? Wordt er dan met een dubbel systeem gewerkt? Het systeem zou heel slecht zijn als er een dubbele mogelijkheid zou bestaan: enerzijds een sanctierecht en anderzijds een hulpverleningssysteem voor een als misdrijf omschreven feit. Het was precies de kritiek vanuit het sanctionerend denken op de als misdrijf omschreven feiten die aanleiding gegeven heeft tot het voorbereiden van een dergelijk systeem. Aan het hulpverlenend model met betrekking tot de « m.o.f. » wordt verweten dat het legaliteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en de rechten van de verdediging niet gerespecteerd worden. In de wet van 2 februari 1994 die de wet van 1965 wijzigde, staan toch reeds heel wat bepalingen met betrekking tot de rechten van de verdediging.

De verschillende systemen hebben voor- en nadelen. Het hulpverleningssysteem heeft enorm veel voordelen. Het heropvoeden van minderjarigen moet een belangrijk element blijven in ons denken met betrekking tot de jeugdbescherming. Het is preventief optreden en geen symptoombestrijding. Een sanctionerend systeem kan slechts gebruikt worden als de hulpverlening is mislukt; het is een ultimum remedium. Niet alleen het hulpverlenend systeem met de

et au système sanctionnel visant à protéger la société, mais aussi au droit de réparation, qui est surtout axé sur la victime. Le mieux serait de combiner les avantages de ces trois systèmes.

L'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse permet d'emprisonner les mineurs pendant 15 jours maximum. Cet article devrait être abrogé, car il n'est pas bon d'emprisonner des mineurs, quelle qu'en soit la raison, pour une brève période. Cela ne s'est jamais produit jusqu'à présent, parce que la capacité d'accueil des mineurs est insuffisante. Des problèmes se posent principalement en Wallonie et à Bruxelles, et dans une moindre mesure en Flandre, où l'on dispose aujourd'hui de moyens financiers suffisants. On fera donc de son mieux pour réaliser cette année encore l'extension de capacité demandée.

Mais l'ensemble du dossier doit aussi être considéré sous un angle plus large. L'une des conditions d'un bon fonctionnement est qu'il soit tenu compte, lors du placement des mineurs, de leurs problèmes spécifiques. De très sérieux efforts sont donc consentis sur le plan budgétaire pour étendre la capacité, mais il faut travailler en même temps à d'autres aspects.

#### 3.3.7.7.10. *Observation d'un sénateur*

La politique d'aide à la jeunesse ne pourrait-elle pas être mieux organisée à l'avenir si l'on confiait aux communautés l'aspect «prévention et aide volontaire», de même que l'éventail des institutions sociales, tels que établissements ouverts, service ambulancier, aide dépassant l'aide à la jeunesse et liée, p.ex. à l'enseignement (ex.: psychiatrie infantile), tandis que l'aide contrainte, les établissements fermés et les faits qualifiés de délits feraient retour au ministère de la Justice?

#### 3.3.7.7.11. *Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

Les difficultés rencontrées dans le secteur de l'aide à la jeunesse ont été résumées par le professeur Françoise Tulkens: «Les autorités judiciaires sont dépendantes des moyens que la communauté met à leur disposition tandis que la communauté doit permettre de faire exécuter une loi qu'elle n'a aucun moyen de modifier.»

La refédéralisation de la politique d'aide à la jeunesse, sous son aspect «aide contrainte» soulèverait d'autres difficultés. Même dans le cadre de l'aide contrainte, c'est un travail de prévention, d'aide et

opvoedkundige finaliteit en het sanctionnerend systeem met de bescherming van de maatschappij als doel, maar ook het herstelrecht, dat vooral gericht is op het slachtoffer, hebben een aantal voordelen. Het beste zou zijn de voordelen van de drie systemen aan elkaar toe te voegen.

Artikel 53 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming staat toe dat minderjarigen voor een maximumperiode van 15 dagen in de gevangenis worden opgesloten. Dit artikel zou moeten worden opgeheven. Het is immers niet goed minderjarigen, om welke redenen ook, voor een korte periode in een gevangenis op te sluiten. Dat is tot op heden nog niet gebeurd omdat er onvoldoende capaciteit is voor de opvang van minderjarigen. Er rijzen voornamelijk problemen in Wallonië, in Brussel en in mindere mate in Vlaanderen. Aan Vlaamse kant beschikt men nu over voldoende financiële middelen. Men zal dus zijn best doen om de gevraagde capaciteitsuitbreiding nog dit jaar te realiseren.

Maar het hele dossier moet ook breder worden bekeken. De voorwaarde voor een goede werking is ook dat er bij de plaatsing van de minderjarigen rekening gehouden wordt met hun specifieke problemen. Er worden dus zeer ernstige inspanningen gedaan op budgettair vlak om de capaciteit uit te breiden, maar tegelijk moet er ingegrepen worden op tal van andere aspecten.

#### 3.3.7.7.10. *Opmerking van een senator*

Zou het beleid inzake jeugdbijstand in de toekomst niet beter gevoerd worden indien men de gemeenschappen bevoegd maakt voor het aspect «preventie en vrijwillige hulp» alsook voor de waaier van sociale instellingen zoals de open instellingen, de ambulante dienst, de bijstand die buiten het kader van de jeugdbijstand valt en die bijvoorbeeld gekoppeld wordt aan het onderwijs (bijvoorbeeld kinderpsychiatrie) en indien de gedwongen bijstand, de gesloten instellingen en de als misdrijf omschreven feiten opnieuw een bevoegdheid zouden worden van het ministerie van Justitie?

#### 3.3.7.7.11. *Hoorzitting met Laurette Onkelinx, minister-president van de Franse Gemeenschapsregering (4 december 1998)*

De moeilijkheden waarmee men in de sector van de jeugdbijstand te kampen heeft, werden door professor Françoise Tulkens als volgt samengevat: de gerechtelijke instanties zijn afhankelijk van de middelen die de gemeenschap hun ter beschikking stelt, terwijl de gemeenschap een wet moet doen uitvoeren die zij met geen middelen kan wijzigen.

De federale overheid opnieuw bevoegd maken voor het aspect gedwongen bijstand van het beleid inzake jeugdbijstand zou aanleiding geven tot andere moeilijkheden. Zelfs in het kader van de gedwongen

d'accompagnement aux jeunes qui est réalisé. On est amené à punir, à surveiller et à prendre des mesures de sécurité publique mais, simultanément, y compris dans les institutions de protection de la jeunesse en régime fermé, est réalisé un travail pédagogique extrêmement important.

On passe souvent d'une aide contrainte à une aide négociée. Le directeur de l'aide à la jeunesse, dans l'exécution des mesures prises par le tribunal, est amené à modifier l'aide en fonction de l'évolution du jeune. Par conséquent, un dossier soumis au directeur d'aide à la jeunesse repasse, en cas d'évolution favorable du jeune, vers le conseiller d'aide à la jeunesse dans le cadre d'une aide négociée. En effaçant cette compétence des communautés, nous serions confrontés à d'autres types de problèmes. L'aspect pédagogique serait moins présent. L'ensemble des dispositifs d'aide aux jeunes ne serait plus à disposition. Or, tous les dispositifs de prévention sont à disposition dans le cas de l'aide contrainte. Par ailleurs, ce va-et-vient aide contrainte-aide négociée ne pourrait plus s'effectuer dans le cadre du même couvert politique.

La Communauté française plaide pour conserver telles quelles les possibilités d'action des communautés au profit des jeunes, même ceux qui ont commis des faits qualifiés d'infractions dans le cadre de l'aide contrainte.

#### 3.3.7.7.12. Réplique du sénateur

Il y a quand même une différence fondamentale entre l'aide acceptée volontairement et l'aide octroyée après qu'un mineur ait comparu devant le tribunal de la jeunesse. Lorsqu'un dossier est soumis au tribunal de la jeunesse, il peut être opté pour des sanctions alternatives, mais cela reste une forme d'aide contrainte. Le mineur accepte cette aide ou il est placé en institution. Il doit être clair, pour ce mineur, que l'aide, dans ce cas, est contrainte et dépend du tribunal de la jeunesse. À l'opposé, l'aide volontaire essaie d'appréhender de façon véritablement préventive toutes sortes de problèmes d'éducation et même la petite criminalité, mais pour laquelle l'intéressé n'a pas encore dû comparaître devant un tribunal.

bijstand gaat het om preventie, hulp aan en begeleiding van jongeren. Men moet straffen controleren en maatregelen nemen met het oog op de openbare veiligheid doch tezelfdertijd is een uiterst belangrijke pedagogische aanpak vereist, ook in de gesloten instellingen voor jeugdbescherming.

Er wordt vaak overgegaan van een gedwongen bijstand naar een bijstand waarover onderhandeld wordt. De directeur jeugdbijstand moet bij de uitvoering van de maatregelen die door de rechtbank zijn genomen, die maatregelen bijsturen op grond van het gedrag van de jongere. Bijgevolg wordt een aan de directeur jeugdbijstand voorgelegd dossier opnieuw naar de adviseur jeugdbijstand gestuurd in het kader van een bijstand waarover onderhandeld werd, wanneer het gedrag van de jongeren gunstig evolueert. Door de gemeenschappen deze bevoegdheid te ontnemen, zouden we geconfronteerd worden met andere soorten van problemen. Het pedagogisch aspect zou aan belang inboeten. Het geheel van opvangstructuren voor jongeren zou niet meer voorhanden zijn. Alle infrastructuur in verband met preventie is ter beschikking in het geval van gedwongen bijstand. Het overschakelen van gedwongen bijstand naar bijstand waarover onderhandeld werd en omgekeerd zou dus niet meer mogelijk zijn wanneer een enkel overheidsniveau bevoegd is.

De Franse Gemeenschap pleit er dan ook voor dat de gemeenschappen kunnen blijven beschikken over hun actiemogelijkheden ten gunste van de jongeren, ook ten gunste van hen die als misdrijf omschreven feiten hebben gepleegd en die in aanmerking komen voor de gedwongen bijstand.

#### 3.3.7.7.12 Antwoord van de senator

Er is toch een wezenlijk verschil tussen de bijstand die vrijwillig aanvaard wordt en de bijstand die verleend wordt nadat een minderjarige voor de jeugdrechtbank is verschenen. Wanneer een dossier aan de jeugdrechtbank wordt voorgelegd, kan worden gekozen voor alternatieve straffen doch ook die straffen blijven een vorm van gedwongen bijstand. De minderjarige aanvaardt die bijstand die de vorm aanneemt van een plaatsing in een instelling. Het moet voor die minderjarige duidelijk zijn dat de bijstand in dit geval een gedwongen bijstand is en dat het de jeugdrechtbank is die zich daarover uitspreekt. De vrijwillige bijstand daarentegen pakt op een werkelijk preventieve wijze alle opvoedingsproblemen aan, ook kleine criminaliteit, waarvoor de betrokkene nog niet voor een rechtbank heeft moeten verschijnen.

3.3.7.7.13. *Audition de M. Morris, Directeur général de l'administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

Le projet de loi établissant clairement la distinction entre l'aide et les mesures sanctionnelles sera déposé sous peu. La discussion ne portera plus alors sur la différence entre le caractère volontaire ou contraignant des mesures, mais sur l'aide et les sanctions. Une sanction est, certes, une contrainte, mais nous serons alors en présence d'un autre modèle, qui ne s'inscrit plus dans la finalité ou la philosophie de la loi de 1965, selon laquelle les « faits qualifiés d'infractions » comme la « situation d'éducation problématique » ont la même origine. Les faits qualifiés d'infractions ne sont que l'expression d'une situation d'éducation problématique sous-jacente.

3.3.7.7.14. *Audition de Mme Laurette Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française (4 décembre 1998)*

La compétence en matière d'enquêtes sociales a été évoquée par un membre. Depuis peu, ces enquêtes sociales sont menées par les services sociaux du ministère de la Justice et plus par ceux des tribunaux de la jeunesse. Sur le terrain, cela peut signifier parfois la désignation de plusieurs conseillers pour une famille, selon les procédures.

Auparavant, ces enquêtes sociales étaient effectuées par les services de l'aide à la jeunesse mais ils agissaient pour compte du fédéral, puisque la compétence était fédérale. La Communauté a marqué son accord de poursuivre ces enquêtes à condition qu'elles soient payées par l'autorité fédérale, ce qui est logique. Le pouvoir fédéral a admis ce point de vue et décidé de recourir à ses propres services, dans le cadre de son autonomie. Il s'agissait seulement d'un problème de coût et de sa prise en charge.

3.3.7.7.15. *Audition de M. Cornelis, Avocat général près la Cour d'Appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Le fondement de l'exception selon laquelle l'État fédéral reste compétent pour les mesures à prendre à l'égard des délinquants mineurs réside dans le souci de la sécurité publique. Ce qui est remarquable, c'est que l'exception est restée limitée à la détermination des mesures. L'exécution appartient à la compétence des communautés. Ce dédoublement est source de difficultés et de tensions au sein de la protection de la jeunesse. C'est d'ailleurs inévitable lorsqu'une politique est partagée entre des pouvoirs qui exercent des tâches et ont des missions différentes. Les communa-

3.3.7.7.13. *Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en de heer Van Brusselen (8 januari 1999).*

Binnenkort zal het wetsontwerp worden ingediend waarin het onderscheid tussen hulpverlening en sanctionering duidelijk wordt vastgelegd. Dan zal niet langer moeten worden gediscussieerd over het verschil tussen vrijwilligheid en dwang, maar wel over hulpverlening en sanctionering. Een sanctie is weliswaar een dwang, maar toch zitten we dan in een ander paradigma dat niet meer past in de finaliteit of de filosofie van de wet van 1965 waarin wordt gesteld dat zowel de «MOF» als de «POS» eenzelfde oorsprong hebben. Als misdrijf omschreven feiten zijn slechts een uitdrukking van een onderliggende problematische opvoedingssituatie.

3.3.7.7.14. *Hoorzitting met mevrouw Laurette Onkelinx, minister-president van de Franse Gemeenschapsregering (4 december 1998)*

Een lid heeft gewezen op de bevoegdheid voor sociaal onderzoek. Sedert kort wordt dit sociaal onderzoek gevoerd door de sociale diensten van het ministerie van Justitie en niet meer door de sociale diensten van de jeugdrechtbanken. Op het terrein kan dit, naargelang van de procedures, betekenen dat voor een gezin soms verschillende adviseurs worden aangewezen.

Vroeger werd dit sociaal onderzoek verricht door de diensten van de jeugdbijstand maar zij traden op voor rekening van de federale overheid aangezien het om een federale bevoegdheid ging. De gemeenschap heeft ermee ingestemd dit onderzoek voort te zetten op voorwaarde dat de federale overheid daarvoor betaalt, wat logisch is. De federale overheid was het hiermee eens en heeft besloten een beroep te doen op de eigen diensten in het kader van haar autonomie. Het probleem had alleen te maken met de kosten en met de instantie die ze zou dragen.

3.3.7.7.15. *Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

De uitzondering die bepaalt dat de federale Staat bevoegd blijft voor de maatregelen ten aanzien van minderjarige delinquenten, is gegrond op het streven naar bescherming van de openbare veiligheid. Het is opmerkelijk dat de uitzondering beperkt blijft tot het vaststellen van de maatregelen want de tenuitvoerlegging behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Deze opsplitsing is een bron van moeilijkheden en spanningen in de sector van de jeugdbescherming. Dat is trouwens onvermijdelijk wanneer een beleidsdomein gedeeld wordt tussen overheden

tés n'ont, en effet, pas les mêmes priorités que l'État fédéral.

Les communautés mettent l'accent sur l'aide et l'éducation, tandis que l'État fédéral vise davantage la protection du citoyen et le maintien de l'ordre public.

Un premier exemple concerne le besoin en infrastructures de placement. Depuis 1983, la Communauté flamande mène une politique d'achèvement de la construction d'infrastructures résidentielles et stimule l'accompagnement ambulatoire. Il y a, à l'heure actuelle, de nombreuses plaintes émanant des juges de la jeunesse concernant le manque de possibilités de placement, non seulement dans des établissements publics, mais aussi privés. Par manque de places dans des institutions fermées, le nombre de placements de mineurs dans des maisons de détention (des prisons?) dans la Communauté flamande a doublé entre 1997 et 1998!

En ce qui concerne la Communauté française, les statistiques sont aussi parlantes.

Les représentants des communautés ont annoncé des améliorations, mais comment garantir que les efforts en cours se poursuivront?

Un autre exemple concerne le transfert du service social du tribunal vers les communautés. Jan Smets fait observer, dans son ouvrage, que l'on peut défendre l'idée selon laquelle, sur le plan fonctionnel, certaines tâches du service social remplissent une finalité d'aide et d'assistance et peuvent donc relever des compétences des communautés, p. ex., lorsqu'il s'agit de suivre des placements, de visiter des familles qui ont fait l'objet de décisions. Cependant, lorsqu'il s'agit d'investigations, que celles-ci se situent dans le cadre du droit civil ou dans le cadre des mesures provisoires à prendre par le juge en ce qui concerne les mineurs délinquants, comment peut-on véritablement soutenir que le service social travaille dans une finalité d'aide ou d'assistance? Actuellement, on a dû faire marche arrière en ce qui concerne les affaires civiles, puisque l'on a recréé, au ministère de la Justice, un service social exclusivement chargé de ce type de matière.

Les communautés veulent mettre l'accent sur la prévention, ce qui est compréhensible. De ce fait, le personnel du service social du tribunal a été déplacé vers les services sociaux des conseillers ou des comités «voor Bijzondere Jeugdzorg» avec pour effet, un retard considérable au niveau de l'ensemble des enquêtes sociales dans les grandes villes et le fait que la plupart des surveillances ne sont plus exercées. Cela signifie que la situation qui a été créée empêche les ju-

die taken uitvoeren en opdrachten vervullen die van elkaar verschillen. De gemeenschappen hebben immers niet dezelfde prioriteiten als de federale Staat.

De gemeenschappen leggen meer de klemtoon op hulp en opvoeding terwijl de federale Staat meer de bescherming van de burger en de handhaving van de openbare orde op het oog heeft.

Een eerste voorbeeld betreft de behoefte aan infrastructuur om minderjarigen te plaatsen. Sinds 1983 is het beleid van de Vlaamse Gemeenschap niet meer gericht op de bouw van verblijfsinfrastructuur maar op het stimuleren van begeleiding buiten de instelling. Op dit ogenblik komen er talrijke klachten van jeugdrechters over het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden, niet alleen in overheidsinstellingen maar ook in particuliere instellingen. Bij gebrek aan plaatsen in gesloten instellingen is van 1997 tot 1998 het aantal inhechtenisnemingen van minderjarigen (in de gevangenis?) verdubbeld!

Wat de Franse Gemeenschap betreft, zijn de statistieken eveneens veelzeggend.

De vertegenwoordigers van de gemeenschappen hebben verbetering aangekondigd, maar hoe kan men waarborgen dat de huidige inspanningen voortgezet worden?

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de overheveling van de sociale dienst van de rechtbank naar de gemeenschappen. Jan Smets merkt in zijn werk op dat men het idee kan verdedigen dat een aantal taken van de sociale dienst op functioneel vlak te maken hebben met hulp- en dienstverlening en dus onder de bevoegdheden van de gemeenschappen kunnen vallen, bijvoorbeeld wanneer het erop aankomt geplaatste jongeren te volgen, gezinnen te bezoeken ten aanzien waarvan een beslissing is genomen. Hoe kan men echter staande houden dat de sociale dienst binnen de doelstellingen van hulp- en dienstverlening optreedt, wanneer er een onderzoek wordt gevoerd, of dat nu de burgerrechtelijke aspecten betreft dan wel voorlopige maatregelen die de rechter kan nemen ten aanzien van minderjarige delinquenten? Op dit ogenblik heeft men, wat de burgerlijke zaken betreft, alles moeten terugschroeven aangezien men binnen het ministerie van Justitie opnieuw een sociale dienst heeft opgericht die uitsluitend met dit soort zaken belast is.

De gemeenschappen willen de klemtoon op preventie leggen, wat begrijpelijk is. Daardoor is het personeel van de sociale dienst van de rechtbank overgebracht naar de sociale diensten van de «conseillers de l'aide à la jeunesse» of van de comités voor bijzondere jeugdzorg, hetgeen in de grote steden een aanzienlijke vertraging van alle maatschappelijke onderzoeken tot gevolg heeft en ook meebrengt dat het toezicht in de meeste gevallen niet meer uitgeoefend

ges de remplir les tâches qui leur sont confiées par le législateur fédéral.

La solution n'est pas de supprimer l'exception de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, d) et de confier la détermination des mesures aux communautés. Cela conduirait à une situation très difficile, en tout cas, pratiquement à une impossibilité, pour les parquets, de mener une politique criminelle commune, dans la mesure où les communautés prendraient des dispositions différentes pour réagir à certains types de faits. Il convient, selon M. Cornelis, de réinstaurer une cohérence, que la loi du 8 août 1988 n'a peut-être pas osée ou a oubliée: les services sociaux des tribunaux et les institutions publiques de placement doivent rejoindre la compétence fédérale.

M. Cornelis aborde la question de l'avenir de la protection de la jeunesse si l'on devait opter pour un modèle sanctionnel, c'est à dire où les mesures consisteraient en sanctions.

Ce système de sanctions devrait-il entraîner une modification des compétences entre les communautés et l'État fédéral? Autrement dit, un système de sanctions entre-t-il toujours dans le concept de protection de la jeunesse?

Il convient de noter d'abord que la réponse à cette question est indépendante de toute terminologie. La suppression de la loi relative à la protection de la jeunesse ne signifierait pas nécessairement qu'on sort de la protection de la jeunesse. Les communautés, tant flamande que française, ont déjà abandonné la formulation «protection de la jeunesse». La Communauté flamande utilise les termes «Bijzondere jeugdbijstand» et la Communauté française «Aide à la jeunesse», comme la Communauté germanophone «Jugendhilfe». L'intitulé de la loi n'est pas important.

La question est de savoir si le critère utilisé par la Cour d'arbitrage pour savoir si l'on se situe dans le cadre de la protection de la jeunesse: «la finalité d'aide et d'assistance», «hulp- en dienstverlening» sera présent pour les sanctions. Tout dépend du sens que l'on attribue à ce mot.

Pour la commission de réforme, la sanction est la réaction sociale à un fait constitutif d'infraction tel que décrit dans la loi. Elle est prononcée par le juge, qui en contrôle également l'exécution. L'on dit qu'elle a un caractère éducatif: elle vise à rappeler l'existence de règles et à apprendre aux jeunes concernés à les respecter. Conformément à cet avis de la commission de réforme, la méthode utilisée est, certes, de nature éducative, mais elle a pour finalité le maintien des normes. La réaction sociale est axée sur le fait plutôt que sur l'auteur. En ce sens, elle n'a pas vraiment de finalité d'aide ou d'assistance. Par conséquent, le système pourrait échapper à la protection de

wordt. Dat betekent dat de toestand die daar ontstaan is, de rechters verhindert de taken te vervullen die hun door de federale wetgever opgedragen zijn.

Het is geen oplossing de uitzondering van artikel 5, § 1, II, 6<sup>o</sup>, d), op te heffen en de gemeenschappen te belasten met het vaststellen van de maatregelen. Dat zou tot een zeer moeilijke toestand leiden en voor de parketten zou het in elk geval bijna onmogelijk worden een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid te voeren, omdat de gemeenschappen verschillende regelingen zouden treffen om op bepaalde soorten van feiten te reageren. Volgens de heer Cornelis is het noodzakelijk opnieuw tot een coherente aanpak te komen die de wet van 8 augustus 1988 niet heeft gedurfd of nagelaten heeft in te voeren: de sociale diensten van de rechtbanken en de openbare plaatsingsinstellingen moeten opnieuw een federale bevoegdheid worden.

De heer Cornelis behandelt de vraag welke toekomst de jeugdbescherming heeft indien men voor een sanctiemodel zou kiezen, waarin de maatregelen zouden bestaan in het opleggen van straffen.

Zou dit sanctiestelsel moeten leiden tot een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en de federale Staat? Past een stelsel van sancties met andere woorden nog steeds in het concept jeugdbescherming?

Er zij eerst opgemerkt dat het antwoord op deze vraag losstaat van welke terminologische vraag dan ook. De afschaffing van de jeugdbeschermingswet betekent niet noodzakelijk dat men niet meer aan jeugdbescherming doet. Zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap hebben de benaming «jeugdbescherming» reeds laten varen. De Vlaamse Gemeenschap gebruikt de term «bijzondere jeugdbijstand», de Franse Gemeenschap de term «aide à la jeunesse» en de Duitstalige Gemeenschap «Jugendhilfe». Het opschrift van de wet heeft geen belang.

De vraag rijst of het door het Arbitragehof gebruikte criterium om uit te maken of men zich in het kader van de jeugdbescherming bevindt, namelijk de «hulp- en dienstverlening», zal gelden voor de sancties. Alles hangt af van de betekenis die men aan die woorden geeft.

Voor de hervormingscommissie is de sanctie de maatschappelijke reactie op een strafrechtelijk feit zoals beschreven in de wet. Zij wordt uitgesproken door de rechter en ook door hem in de uitvoering gecontroleerd. Men zegt dat zij een opvoedend karakter heeft met het doel het bestaan van de regels in herinnering te brengen en de betrokken jongeren aan te leren deze te respecteren. Volgens deze opvatting van de hervormingscommissie is de gebruikte methode wel van opvoedkundige aard maar blijft de finaliteit ervan de handhaving van de normen. De sociale reactie wordt gericht op de daad en niet zozeer op de dader. In die zin heeft zij geen echte hulp- of dienst-

la jeunesse, bien que les communautés puissent être associées à son exécution. Le ministre de la Justice a l'intention d'élaborer un projet de loi qui tienne compte du rapport de la commission de réforme et des propositions du professeur Walgraeve concernant une sanction restaurative.

*3.3.7.7.16. Audition de M. Preumont, Professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Le problème le plus crucial, c'est le manque d'homogénéité dans les solutions. Des mesures sont organisées et décidées au niveau fédéral et exécutées au niveau communautaire. Dans l'état actuel des choses, c'est une solution malheureuse et qui le sera encore plus si le modèle qui est en train de se concevoir voit le jour.

Mme Onkelinx estime préférable que les communautés conservent dans leurs compétences l'exécution des mesures même à l'égard des mineurs délinquants. Son argumentation reposait essentiellement sur la crainte que l'aide à la jeunesse, l'aide sociale pure sollicitée ou acceptée, ne puisse plus être parfaitement conciliée avec l'aide contrainte, si l'on dissociait les compétences. M. Preumont pense qu'il faut établir une distinction claire entre les jeunes appréhendés comme étant des jeunes en danger et les mineurs délinquants. Pour les jeunes en danger pour lesquels il a fallu prendre des mesures d'aide contrainte, l'exécution de ces mesures doit demeurer dans la corbeille des compétences des communautés. En effet, la vocation de cette aide contrainte est de disparaître au bénéfice d'un retour à l'aide sollicitée ou acceptée. Par contre, l'exécution des mesures relatives aux mineurs délinquants devrait retourner aux instances fédérales. M. Preumont avoue ne pas avoir bien compris l'argumentation de Mme Onkelinx estimant que les communautés doivent continuer à s'occuper des mineurs délinquants, faute de quoi cela pourrait nuire au retour de l'aide contrainte vers l'aide acceptée ou sollicitée. Ce sont des problèmes distincts et, en les distinguant, on atteindrait une meilleure homogénéité, notamment en termes de respect des droits des gens. En effet, les discriminations sont interdites mais les catégorisations sont permises.

Un problème qui n'est certes pas énorme sur le plan quantitatif mais auquel il convient d'être attentif est celui des mineurs délinquants malades mentaux. Ces mineurs ne peuvent être traités de la même façon que celle dont on traite les autres. Leur problématique est différente. Et si l'on n'établit pas de distinction, les responsables du terrain se trouvent confrontés à des

verlenende finaliteit. Het stelsel zou bijgevolg aan de jeugdbescherming ontsnappen, hoewel de gemeenschappen kunnen worden betrokken bij de uitvoering. De minister van de Justitie heeft de bedoeling een wetsontwerp uit te werken dat rekening houdt met het verslag van de hervormingscommissie en met de voorstellen van professor Walgrave betreffende een restauratieve sanctie.

*3.3.7.7.16. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

Het belangrijkste probleem is het gebrek aan homogene oplossingen. Maatregelen worden ingesteld en opgelegd op federaal vlak en uitgevoerd door de gemeenschappen. Bij de huidige stand van zaken is dat een ongelukkige oplossing, die nog erger wordt indien het model dat men aan het opbouwen is, uiteindelijk ingevoerd wordt.

Mevrouw Onkelinx acht het beter dat de gemeenschappen de bevoegdheid behouden voor de uitvoering van de maatregelen, ook ten aanzien van de delinquente minderjarigen. Haar argumentatie berustte voornamelijk op de vrees dat de hulp aan jongeren, de gevraagde of aanvaarde zuivere maatschappelijke hulp, niet meer volledig kan samengaan met de gedwongen hulp, indien men de bevoegdheden zou scheiden. Volgens de heer Preumont moet men een duidelijk onderscheid maken tussen jongeren die benaderd worden als jongeren in gevaar, en delinquente minderjarigen. Voor jongeren in gevaar voor wie gedwongen hulpmaatregelen noodzakelijk zijn gebleken, moet de uitvoering van deze maatregelen binnen de bevoegdheidsfeer van de gemeenschappen blijven. Deze gedwongen hulp dient immers te verdwijnen en opnieuw plaats te ruimen voor gevraagde of aanvaarde hulp. De uitvoering van maatregelen ten aanzien van minderjarige delinquenten zou daarentegen moeten terugkeren naar de federale overheid. De heer Preumont erkent dat hij de argumentering van mevrouw Onkelinx niet goed heeft begrepen waar zij de mening verdedigt dat de gemeenschappen zich moeten blijven bezighouden met delinquente minderjarigen, zo niet zou dit schadelijk kunnen zijn wanneer men van de gedwongen hulp terugkeert naar de aanvaarde of gevraagde hulp. Dat zijn echter verschillende problemen en door ze te onderscheiden kan men komen tot een grotere homogeniteit, met name wat betreft de eerbied voor de mensenrechten. Discriminatie is immers verboden maar het onderverdelen in categorieën is toegestaan.

Een probleem dat weliswaar kwantitatief niet erg omvangrijk is maar waar toch aandacht naar uit moet gaan, is het probleem van de geesteszieke minderjarige delinquenten. Deze minderjarigen kunnen niet op dezelfde manier worden behandeld als de anderen. Hun problemen liggen elders. Indien men geen onderscheid maakt, krijgen de hulpverleners te maken met



situations totalement impossibles. Il faut traiter cette question comme étant un problème de santé publique et lui apporter une réponse spécifique relevant d'une politique de soins et non d'une politique de mesures confondues, aides et sanctions.

M. Preumont en vient à l'avenir du système de protection de la jeunesse. Selon le professeur Walgraeve, le but principal de l'action publique dans le modèle restauratif est de permettre ou de favoriser l'obtention d'une indemnité ou d'une compensation pour les dommages subis. Le professeur Walgraeve dit explicitement que le but principal n'est plus, ni de rééduquer l'auteur ou de le soumettre à un traitement, ni de le punir. Ces conceptions sont étrangères à la protection de la jeunesse. Le professeur Walgraeve plaide également pour que l'on attribue aux autorités fédérales le pouvoir de mettre le système en œuvre.

L'on ne sait pas encore très bien quel sera le contenu final de la notion de sanction. L'on discute actuellement de textes selon lesquels la sanction a essentiellement pour but de rappeler la norme. Ce but est double. Il y a, d'une part, la réparation du dommage qui a été provoqué par le fait constitutif d'infraction et, d'autre part, la responsabilisation du jeune délinquant en tant que membre d'une société fondée sur des normes. Les trois conceptions exposées vont en tout cas dans le sens d'une compétence fédérale pour ce qui est du développement et de la mise en œuvre d'un nouveau système. Chacun se rend compte que le nouveau système aura des effets pour ce qui est des moyens de financement, du personnel et de l'infrastructure. L'aspect en question est indéniablement un aspect délicat.

Pour réformer cette législation, le souci devrait être celui de l'homogénéité et de la cohérence, mots qui reviennent souvent à propos de toutes les questions abordées ici.

*3.3.7.7.17. Audition de M. G. Cappelaere, ancien assistant à l'Université de Gand, attaché à l'Unicef (21 janvier 1999)*

Les réformes de l'État ont joué un rôle important dans le secteur de la protection de la jeunesse et elles continueront à le faire. Elles y ont permis une série de réformes en profondeur. Mais il s'agit d'un secteur qui souffre énormément de la répartition actuelle des compétences. La situation est surtout préoccupante dans la pratique, en ce qui concerne les situations des jeunes concernés. Nous pouvons citer à cet égard l'exemple de la discussion actuelle concernant les institutions fermées et, plus concrètement, la possibilité d'enfermer les jeunes. Le manque de place dans les institutions pour jeunes, qui sont organisées actuellement par les communautés, impose une discussion. La solution de rechange qui est proposée au niveau

totaal onmogelijke toestanden. Men moet dit vraagstuk behandelen als een probleem van volksgezondheid en er een specifiek antwoord voor vinden binnen een verzorgingsstructuur en niet binnen een beleid dat uit allerlei maatregelen, van hulp tot sancties, bestaat.

De heer Preumont spreekt zich vervolgens uit over de toekomst van het stelsel van de jeugdbescherming. Volgens professor Walgraeve is het hoofddoel van de openbare vordering in het restauratief model, een vergoeding of een compensatie voor de geleden schade mogelijk te maken of te bevorderen. Professor Walgraeve stelt uitdrukkelijk dat het hoofddoel niet langer is om de dader te heropvoeden of in behandeling te nemen, noch hem te laten bestraffen. Deze opvattingen vallen buiten de jeugdbescherming. Professor Walgraeve pleit er ook voor dat de bevoegdheid inzake de uitvoering van het stelsel aan de federale overheid wordt toevertrouwd.

Het is nog niet zeker wat de uiteindelijke inhoud van het begrip sanctie zal zijn. Op dit ogenblik wordt over teksten gediscussieerd waarin wordt gesteld dat de sanctie essentieel tot doel heeft de norm in herinnering te brengen. Dit doel is tweeledig. Enerzijds is er het herstel van de schade die door het strafrechtelijk feit werd berokkend. Anderzijds is er de responsabilisering van de jeugdige overtreder als lid van een op normen gebaseerde maatschappij. De drie genoemde opvattingen gaan in elk geval in de richting van een federale bevoegdheid voor de uitbouw en de uitvoering van een nieuw stelsel. Iedereen is zich ervan bewust dat dit gevolgen zal hebben voor de middelen, de financiering, het personeel en de infrastructuur. Dit is zeker een delicaat aspect.

Om de wetgeving te hervormen moet gestreefd worden naar homogeniteit en samenhang, dit zijn woorden die vaak terugkeren bij de behandeling van de vraagstukken die hier ter sprake zijn gekomen.

*3.3.7.7.17. Hoorzitting met de heer G. Cappelaere, voormalig assistent aan de Universiteit van Gent, verbonden aan UNICEF (21 januari 1999)*

De staats hervormingen hebben voor de sector jeugdbescherming een belangrijke rol gespeeld en ze zullen dit ook nog in de toekomst doen. De staats hervormingen zijn er de aanleiding toe geweest dat een aantal grondige hervormingen mogelijk zijn geworden. Maar het is een sector die erg heeft te lijden onder de bestaande bevoegdheidsverdeling. De situatie is vooral schrijnend vanuit de praktijk, vanuit de situatie van de betrokken jongeren. Een voorbeeld daarvan is zeker de discussie die op dit moment wordt gevoerd rond de gesloten instellingen, concreet de mogelijkheid om jongeren op te sluiten. Het gebrek aan plaatsen in de bestaande jeugdinstituten die door de gemeenschappen worden georganiseerd,

fédéral pour le manque de place consisterait à créer des prisons pour jeunes.

L'on ne résoudra pas ainsi le problème de fond. L'on se contente d'agir de manière pragmatique, ce qui comporte des risques, surtout pour les jeunes. Ce n'est qu'un des nombreux exemples qui montrent à quel point la répartition actuelle des compétences entrave le débat de fond sur la protection de la jeunesse et l'aide à la jeunesse dans la pratique.

C'est pourquoi il est très important de revoir la répartition des compétences. Le Parlement doit se demander jusqu'où il veut aller à cet égard. Il y a deux possibilités. Il peut opérer une révision sur la base de certains points, ce qui lui permettra de remédier à une série de problèmes. Mais il peut aussi aller plus loin et renoncer à une révision *ad hoc* ponctuelle pour réfléchir à une révision fondamentale de la répartition des compétences. À cet égard, il est utile de tenir compte des trois instruments sur lesquels la protection de la jeunesse et l'aide spéciale à la jeunesse sont basées: l'assistance, le droit civil et le droit pénal.

Il importe aussi que l'on s'occupe de la concertation. Quelles que soient les règles que l'on élaborera dans ce pays dans le domaine de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, il faudra toujours qu'il y ait une concertation entre les divers niveaux de compétences. C'est précisément le manque de concertation et de collaboration qui pose problème actuellement. Même dans la perspective d'une révision fondamentale, il reste important de souligner la nécessité de la concertation et de la coopération et, même, de la faire dans la Constitution.

Il est très important que tout ce qui concerne l'aide continue à relever de la compétence des communautés. À cet égard, l'on sera sans aucun doute confronté au problème lié au fait que, dans le cadre de la réglementation actuellement applicable en ce qui concerne les situations d'éducation problématique, le tribunal du travail a le pouvoir de prendre des mesures de contrainte à l'égard des jeunes et de leurs parents. Faudra-t-il conserver ce système à l'avenir? Ce sont les communautés qui doivent en juger, mais nous pourrions aussi être créatifs dans ce domaine. L'aide obligatoire ne doit pas être dispensée nécessairement par la justice ou être organisée par les tribunaux. Il y a également d'autres possibilités pour organiser l'aide obligatoire en dehors des tribunaux, pour autant, évidemment, qu'elle continue à relever de la compétence fédérale. Tout ce qui concerne la manière d'aborder les situations éducatives difficiles, comme la prise de mesures et l'exécution de celles-ci, doit rester de la compétence des communautés.

noopt daartoe. Een alternatief op federaal niveau dat naar voren wordt geschoven in geval van plaatsgebrek, is het oprichten van jeugdgevangnissen.

Het eigenlijke probleem wordt op die manier niet opgelost. Er wordt enkel pragmatisch gehandeld en dit houdt risico's in vooral voor de jongeren. Dit is maar één van de vele voorbeelden, die aantonen hoe de bestaande bevoegdheidsverdeling het debat ten gronde over de praktijk van de jeugdbescherming en de bijzondere jeugdbijstand bezwaart.

Daarom is het zeer belangrijk dat de bevoegdheidsverdeling wordt herzien. Het Parlement moet zich de vraag stellen hoever het in de herziening van de bevoegdheidsverdeling wil gaan. Er zijn twee mogelijkheden. Als er een herziening komt op basis van bepaalde punten, zal deze herziening een aantal wantoestanden verhelpen. Maar er kan een stap verder worden gezet. Dit wil zeggen afstappen van een *ad hoc* punctuele herziening en nadenken over een herziening ten gronde van de bevoegdheidsverdeling. Hierbij is het nuttig rekening te houden met drie instrumenten waar de jeugdbescherming en de bijzondere jeugdbijstand op gebaseerd is: het aspect hulpverlening, het aspect burgerlijk recht en het aspect strafrecht.

Belangrijk is ook dat er aandacht wordt geschonken aan het overleg. Welke regeling er in dit land op het vlak van de jeugdbescherming en de bijzondere jeugdbijstand ook wordt uitgewerkt, overleg tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus zal altijd noodzakelijk blijven. Precies het gebrek aan overleg en samenwerking is vandaag reeds problematisch. Zelfs in het perspectief van een herziening ten gronde blijft het belangrijk de noodzaak van overleg en samenwerking te benadrukken, dit zelfs grondwettelijk vast te stellen.

Het is zeer belangrijk dat alles wat te maken heeft met hulpverlening tot de bevoegdheid van de gemeenschappen blijft behoren. Hierbij zal zeker het probleem rijzen dat in de huidige regeling rond problematische opvoedingssituaties de jeugdrechtbank de bevoegdheid heeft gedwongen maatregelen tegenover jongeren en ouders uit te vaardigen. Moet dit systeem in de toekomst behouden blijven? Daar moeten de gemeenschappen over oordelen, maar we kunnen op dit vlak bijzonder creatief zijn. De gedwongen hulpverlening hoeft niet per se door het gerecht, door rechtbanken te worden georganiseerd. Er zijn ook andere mogelijkheden om de gedwongen hulpverlening buiten de rechtbanken om te organiseren, uiteraard voor zover deze tot de federale bevoegdheid blijven behoren. Alles wat te maken heeft met de aanpak van problematische opvoedingssituaties, zowel het nemen als het uitvoeren van de maatregelen, moet de bevoegdheid van de gemeenschappen blijven.

Par ailleurs, il y a les faits qualifiés d'infraction et les matières civiles. Les matières civiles restent organisées au niveau fédéral. Les faits qualifiés d'infraction posent nettement plus de problèmes. M. Cappelaere plaide pour que l'on transfère totalement aux autorités fédérales la compétence relative aux faits qualifiés d'infraction. Il entend donc non seulement à cet égard l'imposition de mesures, mais également la mise à exécution matérielle de celles-ci. Il est évident qu'une intervention a toujours un caractère d'aide et une portée éducative, mais l'un des aspects ou objectifs essentiels est le maintien de l'ordre public en cas d'intervention, dans le cadre de la protection de la jeunesse, contre un jeune qui a commis un fait qualifié d'infraction.

La réforme du ministre de la Justice en ce qui concerne la protection de la jeunesse et, plus particulièrement, la répression de la délinquance juvénile, est précisément dictée par un besoin de clarté, en particulier vis-à-vis des jeunes eux-mêmes. Cela ne signifie pas que l'on doit soumettre à nouveau ces jeunes au droit pénal. Les efforts particuliers que l'avocat général Cornelis a déployés avec sa commission ont montré que l'on peut maintenir l'ordre public à l'égard des jeunes de manière particulièrement constructive, positive et humaine. Il n'y a donc aucune raison de traiter à nouveau les jeunes comme on traite les adultes. Il existe de toute évidence des possibilités à cet égard.

#### 3.3.7.7.18. *Observation d'un membre*

Un membre souligne que l'accent a été mis sur la notion de concertation, qui est essentielle dans des matières où la frontière est difficile à fixer. Il demande si cette concertation a lieu et si elle porte ses fruits. A-t-on, par ailleurs, essayé de conclure un accord de coopération ?

#### 3.3.7.7.19. *Audition de M. Cornelis, avocat général près la cour d'appel de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Il y a eu concertation lors de l'élaboration de la loi du 2 février 1994. C'était une condition nécessaire pour pouvoir légiférer. Cette concertation a été purement formelle en ce sens que les parties sont restées sur leurs positions, ce qui a accentué certains antagonismes et engendré une certaine méfiance de l'autorité fédérale à l'égard des autorités communautaires. Dès lors, des dispositions plus contraignantes ont été prévues dans la loi du 2 février 1994, notamment au sujet de l'interdiction de sortie des mineurs placés dans les établissements fermés. C'est, selon M. Cornelis, la seule concertation formelle qui ait eu lieu, par la voie du comité de concertation. Il y a également eu une conférence interministérielle mais qui n'a pas porté ses fruits.

Daarnaast zijn er de als misdrijf omschreven feiten en de burgerrechtelijke materies. De burgerrechtelijke materies blijven federaal georganiseerd. In verband met de als misdrijf omschreven feiten rijzen heel wat meer vragen. De heer Cappelaere pleit ervoor de bevoegdheid in verband met de als misdrijf omschreven feiten volledig naar de federale overheid over te hevelen. Het gaat hierbij dus niet enkel om het opleggen van maatregelen, maar ook om de materiële uitvoering ervan. Uiteraard heeft een ingreep altijd een hulpverlenend en opvoedend karakter, maar een van de belangrijkste elementen en doelstellingen is de handhaving van de openbare orde, wanneer in het kader van de jeugdbescherming wordt ingegrepen tegen een jongere die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd.

De hervorming in het ministerie van Justitie op het vlak van jeugdbescherming en meer bepaald inzake beteugeling van jeuddelinquentie zijn precies ingegeven door een behoefte aan duidelijkheid, niet het minst ten opzichte van de jongeren zelf. Dit betekent niet dat we met deze jongeren terug naar het strafrecht moeten. De bijzondere inspanningen die advocaat-generaal Cornelis met zijn commissie heeft geleverd, hebben aangetoond dat de handhaving van de openbare orde tegenover jongeren op een bijzonder constructieve, positieve en humane manier kan gebeuren. Er is dus geen enkele reden om jongeren opnieuw te behandelen zoals men volwassenen behandelt. Op dit punt zijn er duidelijk mogelijkheden.

#### 3.3.7.7.18. *Opmerking van een lid*

Een lid wijst erop dat de klemtoon is gelegd op het begrip overleg, wat essentieel is voor materies waarvoor de grens moeilijk kan worden vastgelegd. Hij vraagt of dit overleg heeft plaatsgehad en of het resultaten oplevert. Heeft men overigens geprobeerd een samenwerkingsakkoord te sluiten ?

#### 3.3.7.7.19. *Hoorzitting met de heer Cornelis, advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel (21 januari 1999)*

Er is overleg geweest bij het opstellen van de wet van 2 februari 1994. Dat was een voorwaarde om wetgevend te kunnen optreden. Dat overleg was zuiver formeel in die zin dat de partijen bij hun standpunt gebleven zijn, wat de nadruk heeft gelegd op bepaalde tegenstellingen en geleid heeft tot enig wantrouwen van de federale overheid ten opzichte van de instanties van de gemeenschappen. De wet van 2 februari 1994 voorziet dan ook in meer dwingende bepalingen, inzonderheid met betrekking tot het verbod voor minderjarigen in gesloten instellingen om die instellingen te verlaten. Dat is volgens de heer Cornelis het enige overleg dat heeft plaatsgehad, via het overlegcomité. Er is ook een interministeriële conferentie gehouden, maar dat heeft niet tot resultaten geleid.

### 3.3.7.7.20. *Observation d'un membre*

Un membre réagit suite au plaidoyer en faveur d'une séparation des problèmes de situation d'éducation problématique et de fait qualifié de délit. Au vu des jeunes concernés, ne doit-on pas reconnaître que la distinction est malaisée en pratique et qu'un fait qualifié de délit est souvent aussi symptomatique d'une situation d'éducation problématique? Peut-être la concertation peut-elle résoudre beaucoup, mais il faut plaider pour que les instances qui accueillent les jeunes prennent aussi en charge l'accompagnement, de sorte que les deux aspects soient étroitement mêlés. À défaut, les deux aspects risquent d'être complètement dissociés.

3.3.7.7.21. *Audition de M. G. Cappelaere, ancien assistant à l'Université de Gand, attaché à l'Unicef (21 janvier 1999)*

Le fait de faire une distinction entre un régime relatif à la manière d'aborder une situation d'éducation problématique et un régime applicable aux faits qualifiés de délit ne signifie pas pour autant que ces deux systèmes doivent s'exclure complètement. Cela ne signifie pas qu'un mineur qui a commis un délit et qui s'avère au cours de la procédure engagée contre lui, se trouver également dans une situation d'éducation problématique qui est ou non la cause de son délit, devra nécessairement obtenir aide et assistance. Le droit des sanctions doit donc continuer de prévoir, pour ces cas-là, la possibilité de soumettre le jeune au système applicable en cas d'éducation problématique. Plaider pour la clarté ne signifie donc pas du tout séparer strictement les deux circuits et empêcher, dès lors, qu'un jeune puisse encore être transféré de l'un à l'autre. En l'espèce, il y a simplement lieu de faire la clarté sur la raison pour laquelle on fait intervenir le système. Si la raison est un fait qualifié de délit et s'il s'avère que l'intéressé a quand même besoin de l'accompagnement qui est offert dans le cadre d'un autre système, ledit transfert du jeune en question doit être possible.

L'on peut faire, en l'occurrence, la comparaison avec le problème de la maltraitance des enfants. Dans ce domaine aussi, plusieurs instances peuvent intervenir; selon les cas, on pourra appliquer le droit pénal ou faire intervenir l'assistance, et ce, vis-à-vis tant de l'auteur que de la victime. C'est également un domaine pour lequel on réclame de plus en plus de passerelles souples entre les deux régimes, avec la possibilité, dans certains cas, de transférer l'ensemble d'un dossier d'un régime à l'autre. Les deux systèmes ne s'excluent pas mutuellement, mais il convient néanmoins de faire la clarté à propos de la différence fondamentale entre les deux.

### 3.3.7.7.22. *Observation d'un sénateur*

Preumont et Cappelaere plaident pour une répartition entre la SEP et le FQD. Estiment-ils également

### 3.3.7.7.20. *Opmerking van een lid*

Een lid reageert op het pleidooi ten gunste van een scheiding tussen de problematische opvoedingssituaties en die van delinquente jongeren. Is het niet zo dat die scheiding in de praktijk moeilijk is en dat delinquentie vaak kenmerkend is voor een problematische opvoedingssituatie? Misschien kan het overleg veel oplossen, maar men moet ervoor pleiten dat instanties die jongeren opvangen ook instaan voor de begeleiding, zodat die twee aspecten nauw met elkaar verbonden blijven, anders bestaat het risico dat ze volledig gescheiden worden.

3.3.7.7.21. *Hoorzitting met de heer G. Cappelaere, voormalig assistent aan de Universiteit van Gent, verbonden aan UNICEF (21 januari 1999)*

Een scheiding tussen een regeling inzake de aanpak van een problematische opvoedingssituatie en die voor een als misdrijf omschreven feit houdt niet in dat de twee systemen elkaar volledig moeten uitsluiten. Het betekent niet dat een minderjarige die een misdrijf heeft gepleegd en voor wie tijdens de procedure blijkt dat er ook sprake is van een problematische opvoedingssituatie, die al dan niet aan de bron ligt van het misdrijf, hulp en bijstand moet kunnen krijgen. In het sanctierecht moet dan de mogelijkheid blijven bestaan om de jongere door te verwijzen naar het systeem voor de behandeling van problematische opvoedingssituaties. Een pleidooi voor duidelijkheid betekent dus helemaal niet een strakke scheiding tussen de twee circuits waardoor een jongere niet meer van het ene naar het andere kan worden doorverwezen. Duidelijkheid betreft hier alleen de reden waarom het systeem in actie komt. Als de aanleiding een als misdrijf omschreven feit is, maar op een bepaald ogenblik blijkt dat er nood is aan een begeleiding van een ander systeem, dan moet de jongere kunnen worden doorverwezen.

Hier kan een parallel getrokken worden met de kindermishandeling. Ook daar treden er verschillende instanties op, kan zowel het strafrecht als de hulpverlening noodzakelijk zijn, zowel ten aanzien van de dader als van het slachtoffer. Ook daar wordt meer en meer gepleit voor soepele overgangen tussen de twee, waarbij een dossier soms zelfs in zijn geheel van het ene naar het andere kan worden overgeheveld. De systemen sluiten elkaar niet uit, maar toch moet er duidelijkheid zijn over het basisverschil.

### 3.3.7.7.22. *Opmerking van een senator*

De heren Preumont en Cappelaere pleiten voor een verdeling tussen de POS en de MOF. Denken zij ook

que l'on doit pouvoir convertir à tout moment n'importe quelle mesure d'aide obligatoire en une mesure d'aide volontaire? Le sénateur trouve que cette scission ne devrait pas poser de problèmes. L'inverse doit être possible également. S'il faut prévoir la possibilité, pour l'autorité judiciaire, d'intervenir dans une phase ultime pour lancer la procédure d'aide, il faut aussi s'efforcer ensuite d'en venir le plus rapidement possible à une forme d'aide volontaire. Le membre demande aux intervenants s'ils estiment que ce serait possible dans le cadre de ce système scindé?

*3.3.7.7.23. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Il convient de bien distinguer, d'une part, l'aide contrainte visant les mineurs en situation de danger et, d'autre part, les mesures appliquées à l'égard des mineurs délinquants. L'origine de la saisine du tribunal n'est pas la même. Le décret de la Communauté française réserve aux tribunaux le monopole des décisions contraignantes. Quand le tribunal de la jeunesse prend une mesure d'aide contrainte à l'égard d'un mineur en danger, c'est pour l'unique motif que l'aide sollicitée ou acceptée n'a pas pu fonctionner. En effet, cette aide sollicitée ou acceptée est une condition, un passage obligé, pour accéder au tribunal de la jeunesse. À la suite de l'échec de l'aide sollicitée ou acceptée et après l'intervention du tribunal, il paraît naturel d'essayer de gommer cet échec en retournant vers l'aide sollicitée ou acceptée. Ce cheminement fait partie de la logique naturelle d'un système prônant avant tout l'aide sollicitée ou acceptée. Dans ce contexte, il est normal que ce soient les instances communautaires chargées de l'aide sollicitée ou acceptée initiale, de son octroi, son organisation et ses modalités, qui traitent ensuite l'aide contrainte, pour en revenir *in fine* à l'aide sollicitée ou acceptée si possible.

En revanche, le problème est autre lorsqu'il s'agit de décisions prises par le tribunal de la jeunesse dans le cadre du traitement de faits de délinquance. Il est évident que les problèmes de délinquance révèlent souvent des situations de danger, de mal-être. Toutefois, à partir du moment où il a fallu emprunter la voie des dispositions relatives à la délinquance, l'on s'expose à de graves difficultés en matière de cohérence et d'homogénéité si on laisse ensuite le soin aux communautés d'exécuter les décisions prises par le tribunal dans le cadre de mesures décidées et organisées par le législateur fédéral. Le mineur risque de pâtir des tiraillements entre deux pouvoirs distincts.

Selon M. Preumont, le traitement des mineurs délinquants doit donc être organisé par le pouvoir

dat elke vorm van gedwongen hulpverlening op elk moment moet kunnen worden omgezet in een vrijwillige hulpverlening? Volgens de senator mag die scheiding geen problemen opleveren. Ook omgekeerd moet dit mogelijk zijn. Het moet in een ultieme fase mogelijk zijn om gerechtelijk op te treden teneinde de hulpverlening op gang te brengen. Men moet echter daarna zo snel mogelijk overgaan tot een vrijwillige vorm van hulpverlening. Achten de sprekers dit mogelijk in dit gescheiden systeem?

*3.3.7.7.23. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de verplichte hulp voor jongeren in gevaar en, anderzijds, de maatregelen die worden genomen ten opzichte van minderjarige delinquenten. De zaak wordt niet op dezelfde wijze aanhangig gemaakt bij de rechtbank. Het decreet van de Franse Gemeenschap geeft de rechtbanken het monopolie op de dwingende beslissingen. De jeugdrechtbank neemt alleen een maatregel van gedwongen hulp ten opzichte van een jongere in gevaar, als de gevraagde of aanvaarde hulp niet gewerkt heeft. Die gevraagde of aanvaarde hulp is immers een voorwaarde, een verplichte stap, om de zaak voor de jeugdrechtbank te kunnen brengen. Na het mislukken van de gevraagde of aanvaarde hulp, en na de tussenkomst van de rechtbank, lijkt het normaal dat geprobeerd wordt die mislukking weg te gommen en zich opnieuw te richten op de gevraagde of aanvaarde hulp. Die stap maakt deel uit van een natuurlijke logica van een systeem dat voorrang geeft aan de gevraagde of aanvaarde hulp. In die context is het normaal dat de gemeenschapsinstellingen die belast zijn met de oorspronkelijk gevraagde of aanvaarde hulp, met het verlenen ervan, met de organisatie en de voorwaarden, zich vervolgens ook bezighouden met de gedwongen hulp, om uiteindelijk, indien mogelijk, terug te keren tot de gevraagde of aanvaarde hulp.

Als het daarentegen gaat om beslissingen van de jeugdrechtbank in het kader van strafbare feiten, ligt het probleem anders. Delinquent gedrag bij jongeren heeft vaak te maken met het feit dat die jongeren zich bedreigd voelen. Zodra men een beroep moet doen op bepalingen met betrekking tot delinquentie, rijzen ernstige moeilijkheden inzake coherentie en homogeniteit, want men moet aan de gemeenschappen de zorg overlaten voor de uitvoering van beslissingen die de rechtbank genomen heeft in het kader van maatregelen vastgesteld en georganiseerd door de federale wetgever. De minderjarige kan dan lijden onder de « concurrentie » tussen twee verschillende overheden.

Volgens de heer Preumont moet de behandeling van minderjarige delinquenten dus door de federale

fédéral depuis le choix d'une mesure jusqu'au stade de son exécution. Cette manière d'agir n'empêcherait nullement de prévoir ultérieurement un retour vers des formes d'aide sociale. M. Preumont partage en tout cas le point de vue de M. Cappelaere: il est urgent de procéder à une remise en ordre afin d'assurer le bon fonctionnement du système, dans le respect de l'intérêt des jeunes.

#### 3.3.7.7.24. *Observation d'un sénateur*

Un sénateur tient à souligner qu'aux termes des statistiques, de plus en plus de mineurs sont enfermés temporairement dans des prisons normales.

*3.3.7.7.25. Audition de M. G. Cappelaere, ancien assistant à l'Université de Gand, attaché à l'Unicef (21 janvier 1999)*

Le fait que l'on envisage de placer les jeunes en question en prison est indéniablement dû davantage à la mauvaise organisation des compétences qu'à une volonté explicite de les jeter en prison. Nous devons veiller à ce que l'on ne finisse pas, en raison de carences organisationnelles, par banaliser un défaut déterminé. Le plaidoyer pour le placement en prison traduit simplement l'énorme impuissance à laquelle nous sommes confrontés.

*3.3.7.7.26. Remarque de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont souhaite faire une observation concernant les articles 53 et 53bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. L'article 53 concernant l'emprisonnement des mineurs a été abrogé de façon tout à fait hérétique. Le législateur décide l'abrogation d'une disposition légale — car l'article concerné est bel et bien abrogé — et renvoie ensuite la balle dans le camp de l'exécutif, prévoyant que l'article abrogeant la disposition n'entrera en vigueur que lorsque l'exécutif le décidera. Il ne faut plus faire pareille chose! Il aurait été plus cohérent de dire qu'on n'abrogeait pas l'article 53 parce qu'il n'y avait pas de volonté politique claire de le faire, parce qu'une telle solution ne semblait pas praticable.

overheid worden georganiseerd, vanaf de keuze van een maatregel tot in het stadium van de uitvoering ervan. Dit sluit geenszins uit dat later opnieuw een beroep gedaan wordt op vormen van sociale hulpverlening. De heer Preumont deelt in ieder geval het standpunt van de heer Cappelaere: er moet dringend opnieuw orde op zaken worden gesteld teneinde de goede werking van het systeem te waarborgen, met inachtneming van het belang van de jongeren.

#### 3.3.7.7.24. *Opmerking van een senator*

Een senator wijst erop dat uit de statistieken blijkt dat steeds meer minderjarigen tijdelijk worden opgesloten in gewone gevangenissen.

*3.3.7.7.25. Hoorzitting met de heer G. Cappelaere, voormalig assistent aan de Universiteit van Gent, verbonden aan UNICEF (21 januari 1999)*

Het teruggrijpen naar de gevangenisplaatsing is ongetwijfeld meer te wijten aan een gebrekkige organisatie van bevoegdheden dan aan de uitdrukkelijke wil om jongeren in gevangenissen te plaatsen. We moeten vermijden dat een bepaald kwaad wegens de gebrekkige organisatie vanzelfsprekend wordt. Een pleidooi voor een plaatsing in een gevangenis is slechts een uitdrukking van de enorme onmacht waarmee we worden geconfronteerd.

*3.3.7.7.26. Opmerking van de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Preumont wenst een opmerking te maken in verband met de artikelen 53 en 53bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. Artikel 53 betreffende de bewaring van minderjarigen is op volkomen onorthodoxe wijze opgeheven. De wetgever besluit een wetsbepaling op te heffen — artikel 53 is inderdaad opgeheven — en speelt daarna de bal terug naar de uitvoerende macht, door te bepalen dat het artikel dat de maatregel opheft, pas in werking zal treden na een beslissing van de uitvoerende macht. Men mag iets dergelijks niet meer doen! Het zou logischer geweest zijn te zeggen dat men artikel 53 niet kon opheffen omdat de duidelijke politieke wil om dat te doen ontbrak, omdat een dergelijke oplossing niet haalbaar leek.

### 3.3.7.7.27. *Observation d'un membre*

La scission du FQD et de la SEP posera également des problèmes, mais quels arguments peut-on avancer contre le maintien de la situation actuelle et le transfert aux communautés, et de la décision relative à la mesure, et de son exécution? En cas de délinquance juvénile grave, le juge de la jeunesse a toujours la possibilité de recourir au droit pénal applicable aux adultes.

3.3.7.7.28. *Audition de M. G. Cappelaere, ancien assistant à l'Université de Gand, attaché à l'Unicef (21 janvier 1999)*

La principale raison d'établir une distinction entre les deux motifs d'intervention est qu'il est nécessaire de clarifier les choses à l'intention des jeunes. L'on doit cesser de prétendre qu'un jeune qui a commis un délit doit comparaître devant un juge dont la tâche sera de prendre des mesures éducatives dans son intérêt. Le juge en question peut décider de placer le jeune délinquant dans une prison ou dans un centre fermé pendant une durée de 14 jours, mais toujours dans l'intérêt du jeune en question. Une situation clarifiée aura en effet un plus grand impact sur les jeunes. En faisant une distinction entre la SEP et le FQD, on délivre les jeunes d'un lourd fardeau, surtout ceux d'entre eux qui tombent sous l'application du système en raison de leur situation d'éducation problématique. En effet, ces jeunes-là, qui n'ont commis aucun délit, sont placés dans les mêmes institutions que les délinquants et sont tout autant montrés du doigt par la société.

M. Cappelaere plaide en faveur d'un système présentant une gradation claire. La première intervention doit être aussi minimale que possible.

3.3.7.7.29. *Remarque de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

Dans le prolongement de ce qui a été dit, M. Preumont insiste sur le fait que, s'il y a scission au niveau de l'exécution des mesures selon leur origine, cela ne signifie pas que l'exécution des mesures qui seront prises à l'égard des mineurs délinquants doit être brutale et punitive, sans aucun aspect éducatif et spécifique des mineurs.

Des deux côtés, l'exécution des mesures doit être extrêmement adaptée. Si le fédéral se voit confier l'exécution des mesures prises à l'égard des mineurs délinquants, il devra veiller à apporter à ces jeunes une aide d'aussi bonne qualité que celle que les communautés peuvent apporter dans le cadre de l'exécution des mesures d'aide contrainte vis-à-vis des mineurs en danger. C'est au niveau de l'organisation et des options que l'on va prendre qu'il paraît peu heureux, comme en ce moment, de mettre les gens

### 3.3.7.7.27. *Opmerking van een lid*

Het uit elkaar halen van MOF en POS zal ook voor problemen zorgen, maar wat pleit tegen het bijhouden en zowel de bepaling van de maatregel als de uitvoering ervan toe te vertrouwen aan de gemeenschappen? De jeugdrechter kan voor zware jeugd-delinquentie dan nog altijd overgaan naar het volwassenstrafrecht.

3.3.7.7.28. *Hoorzitting met de heer G. Cappelaere, voormalig assistent aan de Universiteit van Gent, verbonden aan UNICEF (21 januari 1999)*

De belangrijkste reden om de twee interventiegronden uit elkaar te halen is de nood aan duidelijkheid voor de jongeren. Men moet ophouden met te beweren dat wanneer een jongere een misdrijf heeft gepleegd, hij voor de rechter moet verschijnen die in zijn belang opvoedkundige maatregelen zal opleggen. Die rechter kan de jonge delinquent voor veertien dagen in de gevangenis of in een gesloten instelling laten plaatsen, maar dat zou altijd in het belang van de jongere zijn. Duidelijkheid zal immers een groter effect hebben op de jongeren. Door de POS en de MOF uit elkaar te halen, licht men een zware last van de schouders van de jongeren, vooral van degenen die omwille van hun problematische opvoedingssituatie in het systeem zitten. Zij hebben immers geen misdrijf gepleegd, verblijven toch in dezelfde instelling als delinquenten en worden door de samenleving eveneens met de vinger gewezen.

De heer Cappelaere pleit voor een systeem met een duidelijke gradatie. Men moet beginnen met de meest minimale interventie.

3.3.7.7.29. *Antwoord van de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Brussel (21 januari 1999)*

In aansluiting op hetgeen gezegd is, benadrukt de heer Preumont dat de veronderstelling dat de maatregelen ook door de federale overheid worden uitgevoerd, nog niet betekent dat de maatregelen ten aanzien van minderjarige delinquenten op brutale en bestraffende wijze dienen te worden uitgevoerd, zonder rekening te houden met opvoedkundige en andere aspecten die specifiek zijn voor minderjarigen.

Op beide niveaus dient de uitvoering van de maatregelen zeer grondig te worden aangepast. Indien de federale overheid bevoegd wordt voor het uitvoeren van de maatregelen ten aanzien van delinquenten jongeren, zal zij erop moeten toezien dat zij die jongeren hulpverlening aanbiedt van dezelfde kwaliteit als de bijstand die de gemeenschappen kunnen verlenen aan in gevaar verkerende minderjarigen. Vooral op het vlak van de organisatie en de keuzen die men denkt te maken lijkt het weinig opportuun mensen, zoals nu

entre deux chaises. La clarification dont M. Cappelaere a parlé est essentielle pour le jeune mais elle n'empêche pas un traitement adapté de qualité et soucieux de prendre en considération des mineurs vulnérables. La délinquance de ceux-ci ne fait que trahir d'autres problèmes qu'il faut traiter spécifiquement.

### 3.3.7.7.30. Discussion finale (18 mars 1999)

#### 3.3.7.7.30.1. Observations de Mme Popelier

Mme Popelier déclare que le juge de la jeunesse peut prendre aussi bien des mesures pénales que des mesures de protection sociale. C'est donc en fin de compte le parquet qui décide lequel des deux systèmes sera appliqué.

En ce qui concerne le lien entre les mesures que le juge de la jeunesse peut imposer et la procédure qu'il doit suivre à cet effet, aucun problème ne se pose. Toute mesure est basée sur une certaine philosophie qui détermine le déroulement de la procédure. Bien que cette cohérence ne se traduise pas dans la répartition des compétences, cela ne pose manifestement aucune difficulté dans la pratique.

#### 3.3.7.7.30.2. Discussion

Un membre propose que la commission reprenne, en guise de conclusion, le point de vue de M. Preumont. Le législateur fédéral devrait se fixer comme principe méthodologique que, lorsque les communautés décident d'une réglementation qu'elles doivent élaborer suivant une procédure qu'il lui incombe de définir, il se mette immédiatement au travail et ne renvoie pas cette tâche aux calendes grecques. Sinon, le législateur fédéral pourra en permanence rogner les compétences des communautés en ne mettant pas les décrets à exécution.

Un deuxième membre lance une mise en garde contre cette manière d'envisager les choses, qui est fort unilatérale. En effet, l'inverse se produit également. Il fait référence, pour illustrer son propos, à l'article 53 de la loi relative à la protection de la jeunesse. Si l'autorité fédérale est encore amenée à emprisonner des mineurs, c'est de la faute des communautés qui ont négligé de prévoir un nombre de places suffisant dans les centres d'éducation fermés. Les problèmes entre l'autorité fédérale et les communautés se posent donc dans les deux sens.

Comme la protection de la jeunesse relève en partie des communautés et en partie de l'autorité fédérale, des échanges entre ces deux niveaux de pouvoir sont requis pour que l'on puisse arriver à une gestion correcte et efficace.

Un troisième membre fait remarquer que l'observation sur la nécessité des échanges n'est pas contraire au principe méthodologique proposé par le premier membre.

het geval is, tussen twee stoelen te plaatsen. De door de heer Cappelaere bedoelde verduidelijking is voor de jongere essentieel, maar belet niet dat er een aangepaste, kwaliteitsvolle behandeling komt, die rekening houdt met kwetsbare minderjarigen. De delinquentie van die jongeren is slechts een symptoom van andere problemen, die specifiek dienen te worden aangepakt.

### 3.3.7.7.30. Eindbespreking (18 maart 1999)

#### 3.3.7.7.30.1. Opmerkingen van mevrouw Popelier

Mevrouw Popelier verklaart dat de jeugdrechter zowel strafrechtelijke maatregelen als sociale beschermingsmaatregelen kan nemen. Dit betekent dat uiteindelijk het parket beslist welk van de twee systemen zal worden toegepast.

Met betrekking tot het verband tussen de maatregelen die de jeugdrechter kan opleggen en de procedure die hij daarvoor moet volgen, rijzen er geen problemen. Elke maatregel is gebaseerd op een bepaalde filosofie die ook de proceduregang bepaalt. Weliswaar komt deze samenhang niet tot uiting in de bevoegdheidsverdeling, maar dit scheidt in de praktijk blijkbaar geen moeilijkheden.

#### 3.3.7.7.30.2. Bespreking

Een lid stelt voor dat de commissie het standpunt van de heer Preumont als conclusie overneemt. De federale wetgever zou de methodologische stelregel moeten hanteren dat, wanneer de gemeenschappen een regelgeving uitwerken waarvoor de federale wetgever de procedurewetten dient vast te stellen, deze laatste daar zonder dralen werk van maakt en dit niet op de lange baan schuift. Anders kan de federale wetgever permanent de bevoegdheden van de gemeenschappen fnuiken door geen uitvoering te geven aan de decreten.

Een tweede lid waarschuwt voor een dergelijke eenzijdige benadering. Het omgekeerde doet zich immers ook voor. Ter illustratie hiervan verwijst hij naar artikel 53 van de jeugdbeschermingswet. Indien de federale overheid nog steeds minderjarigen in gevangnissen moet opsluiten, dan is dat te wijten aan de gemeenschappen die hebben nagelaten te voorzien in een voldoende aantal plaatsen in de gesloten opvoedingsafdelingen. Er doen zich dus in beide richtingen problemen voor tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

Doordat de jeugdbescherming deels onder de gemeenschappen en deels onder de federale overheid ressorteert, is er tussen de beide niveaus een wisselwerking vereist om tot een efficiënt en behoorlijk bestuur te komen.

Een derde lid merkt op dat de opmerking over de nood aan wisselwerking geen afbreuk doet aan de methodologische stelregel die het eerste lid voorstelt.



Un quatrième membre se demande si le pouvoir de décision concernant le contenu d'une mesure et sa mise en œuvre ne devraient pas être confiés à une seule et même instance. Selon lui, une répartition des compétences qui résulterait dans le partage du pouvoir de décision entre deux instances entraînerait inévitablement des conflits. Cependant, si l'on opte pour cette solution, il faudra se demander s'il y a lieu de transférer intégralement ces compétences aux communautés ou de «refédéraliser» la compétence en matière de mise en œuvre des mesures relatives à la protection de la jeunesse. En cas de «refédéralisation», l'on se trouverait confronté à une difficulté, dès lors que les mesures prises à l'égard de mineurs qui ont commis un acte qualifié de délit seraient appliquées dans une institution d'un autre type que les institutions de protection de la jeunesse. Il ne sera pas toujours possible de faire la distinction.

Le membre se dit partisan de l'option consistant à regrouper, au niveau des communautés, les compétences en matière de définition des mesures et celles relatives à leur mise en œuvre, étant entendu que l'autorité fédérale reste compétente à l'égard des mineurs de plus de seize ans auquel le droit répressif est appliqué.

Un autre membre s'oppose à la proposition de rendre les communautés compétentes en la matière. Il estime inacceptable l'idée que les juges de la jeunesse doivent se dessaisir et renvoyer des mineurs devant le tribunal correctionnel pour la seule raison que les communautés ne parviennent pas à prévoir un nombre suffisant de centres fermés. Il se déclare partisan d'une fédéralisation de la compétence en ce qui concerne les mesures d'exécution. De cette façon, les responsabilités pourront être mieux cernées.

Le quatrième membre rejette cette interprétation de sa thèse. Il déclare que les juges de la jeunesse appliquent le décret, éventuellement en plaçant les mineurs dans des centres d'éducation fermés. À l'heure actuelle, le pouvoir fédéral fixe la nature de la mesure, par exemple le placement d'un mineur dans un centre d'éducation fermé, alors que les communautés sont chargées de son exécution.

Le membre précédent fait observer qu'une proposition de loi a été déposée par Mme Merchiers visant à abroger l'article 53 de la loi sur la protection de la jeunesse (doc. Sénat, n° 1-667/1). Cette proposition bénéficie d'un large consensus, mais ne peut être adoptée, aussi longtemps que les communautés ne disposent pas d'un nombre suffisant de centres fermés. Si on refédéralise la compétence en matière de mesures d'exécution, le ministre de la Justice sera dès lors placé devant ses responsabilités. Il ne voit

Een vierde lid vraagt zich af of de beslissingsmacht over de inhoud van een maatregel en de uitvoering ervan niet beter in dezelfde handen wordt verenigd. Een bevoegdheidsverdeling waarbij die macht over twee instanties is verdeeld, leidt zijns inziens onvermijdelijk tot conflicten. Vraag is dan of men deze bevoegdheden dan volledig aan de gemeenschappen moet toekennen dan wel of de bevoegdheid inzake de uitvoering van maatregelen inzake jeugdbescherming opnieuw moet worden gefederaliseerd. In dat laatste geval rijst er een moeilijkheid omdat de maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, in een ander type instelling zouden worden toegepast dan die welke veeleer onder de noemer jeugdbescherming vallen. In bepaalde gevallen zal men echter niet altijd het onderscheid kunnen maken.

Het lid betoont zich voorstander van de optie waarbij de bevoegdheden inzake de omschrijving van de maatregelen en hun uitvoering, op het niveau van de gemeenschappen worden gebundeld, met dien verstande dat de federale overheid bevoegd blijft ten aanzien van de minderjarigen ouder dan 16 jaar op wie het strafrecht wordt toegepast.

Een ander lid verzet zich tegen het voorstel om de gemeenschappen bevoegd te verklaren inzake jeugdbescherming. Hij vindt het onaanvaardbaar dat de jeugdrechters bevoegdheden zouden worden ontnomen en minderjarigen naar de correctionele rechtbank zouden moeten verwijzen enkel omdat de gemeenschappen er niet in slagen voldoende gesloten centra te voorzien. Hij verklaart voorstander te zijn van de federalisering van de bevoegdheid voor zover het de toepassingsmaatregelen betreft. Op die manier kunnen de verantwoordelijkheden beter worden afgebakend.

Het vierde lid bestrijdt deze interpretatie van zijn stelling. Hij verklaart dat de jeugdrechters de decreten toepassen, eventueel door minderjarigen in gesloten opvoedingsafdelingen te plaatsen. Op dit ogenblik bepaalt de federale overheid de aard van de maatregel, bijvoorbeeld de plaatsing van een minderjarige in een gesloten opvoedingsafdeling, terwijl de gemeenschappen instaan voor de uitvoering ervan.

Het vorige lid merkt op dat mevrouw Merchiers een wetsvoorstel heeft ingediend tot opheffing van artikel 53 van de wet betreffende de jeugdbescherming (doc. Senaat nr. 1-667/1). Dat voorstel geniet een brede consensus maar kan niet worden aangenomen zolang de gemeenschappen niet over voldoende gesloten centra beschikken. Indien men de bevoegdheid inzake de uitvoering van de maatregelen opnieuw zou federaliseren, zou de minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid moeten opnemen. Het lid

d'ailleurs pas comment les tribunaux de la jeunesse pourraient être communautarisés.

Le quatrième membre constate qu'il existe un consensus pour confier à une même autorité les compétences en matière de définition de la nature de la mesure et de son exécution.

Un membre souligne que l'on ne peut pas perdre de vue que le droit répressif de la jeunesse va être réformé en profondeur sous peu. Tant que l'on ne sera pas fixé sur cette question, il ne servira pas à grand-chose de se focaliser sur la répartition des compétences existantes. Le membre préfère dès lors attendre le débat parlementaire sur la réforme du droit répressif de la jeunesse pour examiner la problématique de la répartition des compétences en connaissance de cause. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'on a reporté l'examen de la proposition de loi précitée de Mme Merchiers (doc. Sénat, n° 1-667/1). Le membre craint qu'une modification de la répartition des compétences relatives au droit applicable en matière de protection de la jeunesse ne menace la neutralité de la révision du droit répressif de la jeunesse.

#### 3.3.7.7.31. *Considérations de la commission*

La commission est consciente qu'il existe sur ce point de véritables problèmes. Plusieurs membres jugent nécessaire de rassembler la compétence de déterminer les mesures à prendre et celle de les exécuter dans le giron d'une seule et même autorité. Les points de vue divergent, par contre, totalement, quant au choix de l'autorité la plus indiquée pour recueillir ces compétences. Un membre juge plus raisonnable d'attendre l'aboutissement de la réforme du droit répressif de la jeunesse pour examiner ensuite la problématique de la répartition des compétences dans ce domaine.

#### 3.3.7.8. *La déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales*

##### 3.3.7.8.1. *Note de M. Pas*

Les règles en matière de déchéance de l'autorité parentale et de tutelle sur les prestations familiales et autres allocations sociales, demeurent fédérales. Les autres mesures à l'égard des parents ou de la famille, comme par exemple l'assistance éducative sont de la compétence communautaire.

Or, les deux choses sont étroitement liées: l'assistance éducative a précisément pour but d'éviter la déchéance de l'autorité parentale. Il y a là un morcellement néfaste des compétences.

##### 3.3.7.8.2. *Note du gouvernement fédéral (24 juin 1998)*

L'autorité parentale est une notion de droit civil et toute atteinte ou limite imposée à cette autorité paren-

ziet trouwens niet hoe men de bevoegdheid voor de jeugdrechtbanken zou kunnen overdragen aan de gemeenschappen.

Het vierde lid stelt vast dat er een consensus bestaat om de bevoegdheden inzake de vaststelling van de aard van de maatregelen en de uitvoering ervan aan dezelfde overheid toe te vertrouwen.

Een lid merkt op dat men niet uit het oog mag verliezen dat het jeugdsanctierecht binnen afzienbare tijd grondig zal worden hervormd. Zolang hierover geen uitsluitel bestaat, heeft het weinig zin aan de bestaande bevoegdheidsverdeling te tornen. Het lid geeft er dan ook de voorkeur aan het parlementair debat over de hervorming van het jeugdsanctierecht af te wachten om dan met kennis van zaken de problematiek van de bevoegdheidsverdeling te onderzoeken. Om deze reden wordt de behandeling van het bovenvermelde wetsvoorstel van mevrouw Merchiers trouwens uitgesteld (Stuk Senaat, nr. 1-667/1). Het lid vreest dat een wijziging van de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het vigerende jeugdbeschermingsrecht, een neutrale benadering van de herziening van het jeugdsanctierecht zal hypothekeren.

#### 3.3.7.7.31. *Beschouwingen van de commissie*

De commissie is er zich van bewust dat op dit vlak werkelijk problemen bestaan. Sommige leden vinden het noodzakelijk de bevoegdheden inzake de vaststelling van de aard van de maatregelen en die inzake de uitvoering ervan aan dezelfde overheid op te dragen. De standpunten lopen echter volkomen uiteen waar het de keuze van de meest geschikte overheid betreft om die bevoegdheden waar te nemen. Een lid vindt het redelijker te wachten tot de hervorming van het jeugdsanctierecht, om vervolgens de bevoegdheidsverdeling op dat vlak nader te bestuderen.

#### 3.3.7.8. *De ontzetting uit het ouderlijk gezag en van het toezicht op de gezinsbijslagen of andere sociale uitkeringen*

##### 3.3.7.8.1. *Nota van de heer Pas*

De regels inzake de ontzetting uit het ouderlijk gezag en van het toezicht op de gezinsbijslagen of andere sociale uitkeringen blijven federaal, maar andere maatregelen ten aanzien van de ouders of het gezin, zoals bijv. de opvoedingsbijstand, zijn wel een gemeenschapsbevoegdheid.

Omwille van de samenhang tussen beide maatregelen is een gesplitste bevoegdheid terzake problematisch.

##### 3.3.7.8.2. *Nota van de federale regering (24 juni 1998)*

De ouderlijke macht is een burgerrechtelijk begrip en alleen de rechtbanken kunnen op dwingende wijze

tale ne peut être décidée de manière contraignante que par les tribunaux. L'institution même de la déchéance de l'autorité parentale fait également l'objet de réflexions dans le cadre de la réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. D'autres formes de limitation de l'autorité parentale telle que, par exemple, la décharge ou le transfert de l'autorité parentale sont à l'examen. La problématique de la tutelle sur les prestations sociales est similaire à celle de la déchéance de l'autorité parentale.

Il est évident qu'il existe un lien entre ce type de mesure et l'assistance éducative aujourd'hui de la compétence des communautés, et que, dans les situations individuelles, il sera toujours nécessaire que les autorités compétentes se concertent.

*3.3.7.8.3. Note du ministère de la Communauté flamande (9 juin 1998)*

Il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, la déchéance de l'autorité parentale, que l'on peut considérer comme un élément du droit civil (état et capacité des personnes) et, d'autre part, la tutelle sur les allocations familiales et les autres prestations sociales. Cette tutelle, en tout cas, devrait être transférée aux communautés :

«La distinction qui est faite en droit des compétences entre l'aide à l'éducation et la tutelle sur les allocations familiales et les autres prestations sociales peut également étonner, car cette tutelle est complémentaire de l'aide à l'éducation». (traduction) (Smets, J., Jeugdbeschermingsrecht, A.P.R., Deurne, 1996, p. 82, n° 166).

*3.3.7.8.4. Audition de M. Morris, directeur général de l'Administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

Cette tutelle sur les allocations familiales et les autres prestations sociales est en fait une variante de l'aide éducative. La loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse prévoit deux sortes de mesures.

La première sorte, dont relève l'aide éducative et la tutelle sur les allocations familiales, avait trait aux parents, tandis que la seconde sorte de mesures avait trait aux mineurs eux-mêmes. L'on peut également se demander pourquoi on a prévu une exception alors que l'aide éducative a été attribuée aux communautés. L'impact potentiel d'un tel régime sur le droit de la sécurité sociale pourrait en être la raison.

beslissen dat aan die ouderlijke macht perken worden gesteld. Over de ontzetting uit de ouderlijke macht wordt ook van gedachte gewisseld in het kader van de hervorming van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. Andere vormen van beperking van de ouderlijke macht, zoals bijvoorbeeld de ontzetting of de overdracht van de ouderlijke macht worden thans bestudeerd. De problematiek van het toezicht op de sociale uitkeringen is van dezelfde aard als die van de ontzetting uit de ouderlijke macht.

Er bestaat vanzelfsprekend een verband tussen dit soort maatregel en de educatieve bijstand die thans tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort en in individuele situaties moeten de bevoegde overheden uiteraard altijd overleg plegen.

*3.3.7.8.3. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (9 juni 1998)*

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de ontzetting van het ouderlijk gezag, die kan worden beschouwd als een onderdeel van het burgerlijk recht (staat en bekwaamheid van de personen), en anderzijds het toezicht op de gezinsbijslagen en andere sociale uitkeringen. Zeker dit toezicht zou aan de gemeenschappen moeten worden overgedragen :

«Ook de scheiding op bevoegdheidsrechtelijk vlak tussen de opvoedingsbijstand en het toezicht op de gezinsbijslagen en andere sociale uitkeringen kan verwondering wekken. Dat toezicht is immers complementair aan de opvoedingsbijstand.» (Smets J., Jeugdbeschermingsrecht, A.P.R., Deurne, 1996, blz. 82, nr. 166).

*3.3.7.8.4. Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)*

Dit toezicht op de gezinsbijslagen en andere sociale uitkeringen is eigenlijk een variant op de opvoedingsbijstand. In de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming werden twee soorten maatregelen vooropgesteld.

De eerste, zoals de opvoedingsbijstand en het toezicht op de gezinsbijslagen, hadden betrekking op de ouders terwijl de andere sloegen op de minderjarige zelf. Men kan zich dan ook de vraag stellen waarom men in een uitzondering heeft voorzien terwijl men de opvoedingsbijstand wel heeft toegewezen aan de gemeenschappen. De mogelijke impact van een dergelijke regeling op het sociale zekerheidsrecht is misschien de reden hiervoor.

*3.3.7.8.5. Audition de M. Preumont, professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont se demande si le maintien de cette mesure est bien nécessaire. Elle n'a, en effet, pas rencontré grand succès pour plusieurs raisons. D'abord, les conditions prévues à l'article 29 de la loi de 1965 sont cumulatives et lourdes, et le ministère public, seul compétent pour requérir le tribunal doit prouver que chacune de ces conditions est remplie. Ensuite, cette mesure se voulait pédagogique, l'idée étant d'apprendre aux gens comment gérer leur budget et, entre autres, leurs allocations familiales. Le tuteur est censé montrer aux gens ce qu'ils doivent faire et, logiquement, la mesure doit prendre fin le plus rapidement possible.

Selon M. Preumont, il eut été plus opportun qu'une mesure à vocation pédagogique fut versée dans la corbeille des compétences du législateur communautaire. Ce fut d'ailleurs le cas pour l'assistance éducative. Le problème de la tutelle sur les prestations familiales n'a pas été communautarisé, probablement parce qu'on a estimé que cette matière pouvait toucher à certains aspects du droit de la sécurité sociale. Il aurait fallu se rendre compte que les problèmes de sécurité sociale sont fondamentalement inexistant dans l'exécution de cette mesure quand on la décide. Il s'agit d'une mesure d'aide très comparable à l'assistance éducative, qui a une vocation pédagogique. Cette mesure devrait donc, soit être reversée dans la corbeille des compétences communautaires en revoyant la loi de 1988, soit supprimée, vu le peu de cas d'application qu'on en fait. Une telle décision mériterait toutefois un débat plus approfondi.

*3.3.7.8.6. Discussion finale (18 mars 1999)*

Un membre signale que la déchéance de l'autorité parentale est une mesure de droit civil et que, par conséquent, la réglementation en la matière relève de la compétence du législateur fédéral.

*3.3.7.9. Problème du rapport entre la compétence en matière de protection de la jeunesse et l'article 22 de la Constitution, qui réserve à la loi le pouvoir d'établir les restrictions au droit au respect de la vie privée*

*3.3.7.9.1. Note de M. Pas*

La seule solution pour ce problème serait d'admettre que le législateur fédéral est (seul) habilité, sur base de l'article 22, à mettre, d'une manière générale, des restrictions à la vie privée et familiale en tant que telle.

Quant aux restrictions à ce droit s'inscrivant dans le cadre de la réglementation d'une matière bien

*3.3.7.8.5. Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

De heer Preumont vraagt zich af of het wel noodzakelijk is die maatregel te handhaven. De maatregel heeft immers, om verschillende redenen, weinig succes gekend. Eerst en vooral zijn de voorwaarden als bepaald in artikel 29 van de wet van 1965 cumulatief en log. Voorts dient het openbaar ministerie, dat als enige bevoegd is om voor de rechtbank een vordering in te stellen, te bewijzen dat aan elk van de voorwaarden is voldaan. Overigens was die maatregel pedagogisch bedoeld, in de zin dat men de mensen wilde leren hun budget en onder andere hun kinderbijslag te beheren. De «voogd» wordt verondersteld de mensen te tonen wat zij moeten doen. Logischerwijze dient de maatregel dus zo snel mogelijk te worden opgeheven.

Volgens de heer Preumont zou het wenselijker geweest zijn een maatregel met pedagogische doeleinden toe te voegen aan de bevoegdheden van de communautaire wetgever. Dat was trouwens het geval met de opvoedingsbijstand. Het toezicht op de gezinsuitkeringen is niet aan de gemeenschappen overgedragen, waarschijnlijk omdat men dacht dat die aangelegenheid met bepaalde aspecten van de sociale zekerheid te maken kon hebben. Men had moeten beseffen dat er zich bij het uitvoeren van die maatregel eigenlijk geen problemen met de sociale zekerheid voordoen. Het gaat om een hulpverleningsmaatregel die vergelijkbaar is met die inzake de opvoedingsbijstand, die pedagogisch bedoeld is. De maatregel zou dus bij de herziening van de wet van 1988 opnieuw onder de bevoegdheid moeten komen van de gemeenschappen, of hij zou moeten worden afgeschaft, aangezien men hem zo zelden toepast. Over een dergelijke beslissing moet echter een diepgaander debat gevoerd worden.

*3.3.7.8.6. Eindbespreking (18 maart 1999)*

Een lid merkt op dat de ontzetting uit het ouderlijk gezag een maatregel van burgerlijk recht is. Bijgevolg ressorteert de desbetreffende regelgeving onder de federale wetgever.

*3.3.7.9. De problematische verhouding tussen de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming en artikel 22 van de Grondwet, dat enkel de wet bevoegd maakt om beperkingen vast te stellen op het recht op eerbiediging van het privé-leven.*

*3.3.7.9.1. Nota van de heer Pas*

De enige oplossing voor dit probleem zou erin bestaan te aanvaarden dat de federale wetgever op basis van artikel 22 bevoegd is (en als enige bevoegd is) om in het algemeen beperkingen aan te brengen op het privé- en gezinsleven als dusdanig.

Beperkingen op dat recht die kaderen binnen de regeling van een welbepaalde aangelegenheid, volgen

précise, elles suivraient alors la compétence relative à cette matière spécifique: la protection de la jeunesse, par exemple.

*3.3.7.9.2. Point de vue d'un membre (22 janvier 1998)*

Il ne faut pas entendre par les mots «la loi» qui figurent à l'article 22 de la Constitution, la norme édictée par les pouvoirs publics fédéraux. L'alinéa premier reprend la transposition du principe de l'article 8 de la CEDH. Dans cet article, la «loi» n'est pas considérée comme une «norme» emportant une répartition de compétences.

Il est question, au demeurant, à l'alinéa 2 de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 134. Cela signifie qu'il peut y avoir des normes en matière de respect de la vie familiale tant au niveau de l'État fédéral qu'au niveau des communautés et des régions. L'on a d'ailleurs examiné cette question dans le cadre des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution.

*3.3.7.9.3. Réplique de M. Pas (22 janvier 1998)*

Le constituant n'avait effectivement pas l'intention de limiter les compétences des communautés. Par ailleurs, la Cour d'arbitrage a confirmé que, dans la Constitution, les mots «la loi» renvoient en principe à la loi fédérale, sauf s'il est manifeste que l'on vise la loi au sens matériel.

Lorsqu'il est question de «la loi» dans le premier alinéa et de «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134» dans un deuxième, force est de conclure, du point de vue juridico-technique, que l'on vise des notions différentes. Sinon, l'on aurait déjà trouvé les mots «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134» dans ce premier alinéa.

Le problème provient peut-être du fait qu'à l'origine, il n'y avait que le premier alinéa. Par «la loi», on visait alors la loi au sens matériel. C'est seulement par la suite que l'on a ajouté un deuxième alinéa. Or, l'on voulait, en l'espèce limiter la compétence des communautés et des régions à la protection de la vie privée et de la vie familiale.

*3.3.7.9.4. Réplique d'un membre (22 janvier 1998)*

Le membre maintient son point de vue. Il est toutefois évident qu'il n'appartient ni aux communautés ni aux régions de fixer le contenu des droits fondamentaux. Cela ne signifie pas pour autant que le décret ne puisse pas prévoir de restrictions en ce qui concerne le respect de la vie privée et de la vie familiale.

*3.3.7.9.5. Remarque de M. Pas (22 janvier 1998)*

La compétence fédérale qui est fondée sur l'article 22 de la Constitution est limitée à la fixation

dan de bevoegdheid inzake die specifieke aangelegenheid, bijvoorbeeld jeugdbescherming.

*3.3.7.9.2. Standpunt van een lid (22 januari 1998)*

«De wet» als bedoeld in het eerste lid van artikel 22 van de Grondwet doelt niet op de norm die de federale overheid uitvaardigt. Het eerste lid herneemt het beginsel van artikel 8 van het EVRM. Daarin wordt de wet niet beschouwd als een bevoegdheidsverdelende norm.

In het tweede lid wordt trouwens gewag gemaakt van «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel». Dit wijst erop dat zowel op het niveau van de federale overheid als dat van de gemeenschappen en de gewesten normen kunnen bestaan die betrekking hebben op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven. Een en ander werd overigens besproken bij de voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet.

*3.3.7.9.3. Repliek van de heer Pas (22 januari 1998)*

De grondwetgever had inderdaad niet de bedoeling de bevoegdheden van de gemeenschappen te beperken. Anderzijds bevestigde het Arbitragehof dat de woorden «de wet» in de Grondwet in beginsel verwijzen naar de federale wet, tenzij manifest blijkt dat het om de wet in materiële zin gaat.

Wanneer in het eerste lid van een artikel sprake is van «de wet» en in het tweede lid van «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel», moet men juridisch-technisch toch besluiten dat het om begrippen met een verschillende betekenis gaat. Zo niet zou reeds in het eerste lid sprake geweest zijn van «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel».

Wellicht spruit het probleem voort uit het feit dat oorspronkelijk het eerste lid werd uitgeschreven. Met het woord «wet» werd toen de wet in materiële zin bedoeld. Pas naderhand werd hieraan een tweede lid toegevoegd. Hierbij stond evenwel de bedoeling voorop dat de gemeenschappen en de gewesten uitsluitend bevoegd zouden zijn voor de bescherming van het privé-leven en het gezinsleven.

*3.3.7.9.4. Repliek van het lid (22 januari 1998)*

Het lid blijft bij zijn standpunt. Het is evenwel duidelijk dat het niet aan de gemeenschappen en de gewesten toekomt om de inhoud van de fundamentele rechten te bepalen. Dat betekent echter niet dat het decreet geen beperkingen op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven kan inbouwen.

*3.3.7.9.5. Opmerking van de heer Pas (22 januari 1998)*

De federale bevoegdheid op grond van artikel 22 van de Grondwet is beperkt tot het uitwerken van de

des règles générales à respecter en ce qui concerne le respect de la vie privée et de la vie familiale. Il faut citer notamment la loi relative à la protection de la vie privée. Cette compétence générale ne peut cependant pas porter préjudice aux compétences matérielles spécifiques des communautés et des régions, en particulier en matière de protection de la jeunesse.

#### 3.3.7.9.6. *Remarque d'un membre*

Un membre affirme qu'il appartient au pouvoir fédéral de définir le contenu des droits et libertés fondamentaux, mais que cela ne signifie pas que le décret ne puisse prévoir aucune restriction au respect de la vie privée et familiale.

#### 3.3.7.9.7. *Note du ministère de la Communauté flamande (9 juin 1998):*

Pour ce qui est du droit au respect de la vie privée, la doctrine part du principe que l'article 22, premier alinéa, de la Constitution — «Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.» —, ne limite pas la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse, et ce en dépit de l'utilisation du mot «loi» :

« (...) On voit donc que le mot «loi» renvoie effectivement à la loi fédérale. La clé pour concilier la compétence que la Constitution attribue au législateur fédéral et celle qui a déjà été attribuée aux communautés se situe peut-être dans le prolongement de la déclaration suivante du député Breyne: « Le législateur fédéral ne peut toutefois prévoir des dérogations qu'à ce droit-là (en tant que tel - J.S.), par exemple en votant une loi qui règle simplement la question de la vie privée » (traduction) (Annales, Chambre, 1993-1994, 19 janvier 1994, 781). Il s'ensuivrait que la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence d'apporter au droit à la vie privée et familiale des restrictions à caractère général, applicables en toutes circonstances (que l'on songe par exemple à la législation relative au traitement des données à caractère personnel), tandis que l'instauration des restrictions à ce droit qui s'inscrivent dans le cadre de la réglementation d'une matière déterminée revient, elle, au législateur compétent pour cette matière. Les communautés et régions peuvent ainsi, dans le cadre des matières qui leur ont été attribuées, apporter des restrictions spécifiques à l'exercice du droit à la vie privée et familiale, en restant bien entendu dans les limites fixées par les dispositions du droit international.

On doit donc en conclure que le nouvel article 22, premier alinéa, de la Constitution ne limite en aucune manière la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse.» (traduction) (Smets, J., Jeugdbeschermingsrecht, A.P.R., Deurne, 1996, p. 69, n° 133).

algemene regeling inzake de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven. Het betreft onder meer de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Die algemene bevoegdheid mag echter geen aantasting inhouden van de specifieke materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, in het bijzonder inzake jeugdbescherming.

#### 3.3.7.9.6. *Opmerking van een lid*

Een lid stelt dat het bepalen van de inhoud van de fundamentele rechten en vrijheden toekomt aan het federale niveau; dit betekent volgens dit lid echter niet dat het decreet geen beperkingen op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven kan inbouwen.

#### 3.3.7.9.7. *Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (9 juni 1998)*

In verband met het recht op eerbiediging van het privé-leven, gaat men er in de rechtsleer van uit dat artikel 22, eerste lid, van de Grondwet. — «Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.» -, ondanks het gebruik van het woord «wet», de gemeenschapsbevoegdheid inzake jeugdbescherming niet beperkt :

« (...) Het woord 'wet' verwijst dus wel degelijk naar de federale wet. De sleutel om enerzijds de door de Grondwet aan de federale wetgever toegekende bevoegdheid te verzoenen met de reeds aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid, ligt misschien in het vervolg van de verklaring van volksvertegenwoordiger Breyne, waar hij verklaart: 'de federale wetgever is echter alleen in staat om aan dit recht (als zodanig, J.S.) afbreuk te doen, bijvoorbeeld via een wet die louter de privacy regelt» (Handelingen, Kamer, 1993-1994, 19 januari 1994, 781). Dit zou er dan op neerkomen dat de Grondwet de federale wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om in het algemeen beperkingen aan te brengen op het privé- en gezinsleven, beperkingen die gelden in gelijk welke aangelegenheid (men denke bijvoorbeeld aan de wetgeving op de verwerking van persoonsgegevens), terwijl het aanbrengen van beperkingen op dat recht die kaderen binnen de regeling van een welbepaalde aangelegenheid, behoort tot de wetgever die bevoegd is voor het regelen van die aangelegenheid, zodat de gemeenschappen en de gewesten binnen het kader van de aangelegenheden die hen zijn toegewezen, specifieke beperkingen op het recht op privé- en gezinsleven kunnen aanbrengen, uiteraard binnen de door internationaalrechtelijke bepalingen toegelaten grenzen.

Conclusie moet dan ook zijn dat het nieuwe artikel 22, eerste lid, van de Grondwet op generlei wijze de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming beperkt.» (SMETS J., Jeugdbeschermingsrecht, A.P.R., Deurne, 1996, blz. 69, nr. 133).»

3.3.7.9.8. *Audition de M. Morris, directeur général de l'administration «Gezin en Maatschappelijk Welzijn» du ministère de la Communauté flamande, de M. Van Keymeulen, chef de section «Aide sociale à la jeunesse» du ministère de la Communauté flamande et de M. Van Brusselen (8 janvier 1999)*

La protection de la jeunesse, surtout lorsqu'il s'agit de la protection judiciaire de la jeunesse, constitue malgré tout une atteinte sérieuse à la vie privée. Au cours de la discussion parlementaire de l'article 22, diverses positions ont été adoptées quant à la question de savoir si, en dépit de l'emploi du mot «loi», les communautés pourraient aussi apporter des restrictions au droit à la vie privée.

On a également rappelé à cette occasion que les communautés et les régions continuent à exercer leurs compétences comme elles le faisaient par le passé. Leurs compétences ne sont donc ni plus importantes, ni moins importantes qu'avant. Elles sont cependant en mesure d'imposer certaines obligations qui se rapportent à l'exercice de leurs compétences. Bien que l'article 22, alinéa premier, dispose clairement que seule une loi peut comporter une limitation au respect de la vie privée, cela ne semble pas empêcher les communautés de continuer à exercer pleinement leurs compétences en matière de protection de la jeunesse. Tel est également le point de vue des juristes, ou du moins celui de Jan Smets dans son livre relatif au droit de la protection de la jeunesse.

#### 3.3.7.9.9. *Discussion finale (18 mars 1999)*

En ce qui concerne la portée de la notion de «loi» utilisée à l'article 22 de la Constitution, un membre s'oppose à la conception de M. Pas, suivant laquelle le mot «loi» qui figure au premier alinéa de l'article 22, signifie la loi au sens matériel, alors que le but du deuxième alinéa est de conférer aux communautés et aux régions la compétence exclusive en ce qui concerne la protection de la vie privée et familiale.

Il ressort clairement des travaux parlementaires relatifs à l'article 22 de la Constitution(1) que le choix des sens du mot «loi» utilisé au premier alinéa de cet article a été dicté par la considération selon laquelle le respect de la vie privée et familiale est un droit fondamental, dont la définition et l'interprétation sont réservées au législateur fédéral. Le choix mûrement réfléchi en faveur de l'utilisation des termes «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134» au deuxième alinéa, est fondé sur la répartition existante des compétences, en vertu de laquelle certaines matières qui ont trait à la vie privée et familiale peuvent être réglées par décret.

(1) Doc. Sénat, session extraordinaire 1991-1992, n°s 100-4/1°-5°, et Annales, 23 décembre 1993 (*Moniteur belge* du 12 février 1994).

3.3.7.9.8. *Hoorzitting met de heer Morris, directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de heer Van Keymeulen, afdelingshoofd bijzondere jeugdzorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de heer Van Brusselen (8 januari 1999)*

De jeugdbescherming op zich, zeker als het de gerechtelijke jeugdbescherming betreft, vormt toch een ernstige inbreuk op het privé-leven. Tijdens de parlementaire bespreking van artikel 22 werden diverse standpunten ingenomen in verband met de vraag of, ondanks het gebruik van het woord «wet», ook de gemeenschappen beperkingen zouden kunnen opleggen aan het recht op privé-leven.

Daarbij werd er ook op gewezen dat de gemeenschappen en gewesten hun bevoegdheden blijven uitoefenen zoals ze dat in het verleden hebben gedaan. Hun bevoegdheden verminderen of vermeerderen dus niet. Ze zijn wel in staat bepaalde verplichtingen op te leggen die aansluiten bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Dat in het eerste lid van artikel 22 duidelijk is bepaald dat enkel een wet een beperking op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan inhouden, schijnt niet te verhinderen dat de gemeenschappen hun bevoegdheid inzake jeugdbescherming ten volle blijven uitoefenen. Dat is ook het standpunt van de rechtsleer of althans van Jan Smets in zijn boek inzake jeugdbeschermingsrecht.

#### 3.3.7.9.9. *Eindbespreking (18 maart 1999)*

Met betrekking tot de draagwijdte van het begrip «wet» in artikel 22 van de Grondwet verzet een lid zich tegen de zienswijze van de heer Pas dat met het woord «wet» in het eerste lid van artikel 22 de wet in materiële zin werd bedoeld en met het tweede lid de bedoeling voorop stond dat de gemeenschappen en de gewesten uitsluitend bevoegd zouden zijn voor de bescherming van het privé-leven en het gezinsleven.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet(1) blijkt duidelijk dat de keuze van de term «wet» in het eerste lid van dat artikel ingegeven is door de overweging dat de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven een fundamenteel recht is waarvan de omschrijving en de invulling aan de federale wetgever is voorbehouden. De wel-overwogen keuze van de woorden «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel» in het tweede lid is gebaseerd op de bestaande bevoegdheidsverdeling waarbij bepaalde aangelegenheden die het privé-leven en het gezinsleven betreffen, bij decreet kunnen worden geregeld.

(1) Stuk Senaat, bijzondere zitting 1991-1992, nrs. 100-4/1°-5°, en Handelingen, 23 december 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1994).

L'adoption du point de vue précité de M. Pas impliquerait que les techniques spéciales d'enquête, qui se caractérisent par une immixtion dans la vie privée du citoyen, peuvent être réglées par décret. Tel ne fut pas l'objectif du constituant, qui entendait au contraire que les droits fondamentaux fassent partie de la sphère de compétence fédérale, étant étendu que ces droits peuvent être concrétisés aux différents niveaux de pouvoir, y compris le niveau provincial et le niveau communal.

Le membre constate que la conception formulée par M. Pas au point 3.3.7.9.3 est contraire à la déclaration qu'il a faite au point 3.3.7.9.5 et selon laquelle la compétence fédérale tirée de l'article 22 de la Constitution permet simplement l'élaboration d'une réglementation générale concernant le respect de la vie privée et familiale. M. Pas corrige donc ainsi sa déclaration antérieure. Dans sa note, il a d'ailleurs indiqué sans ambiguïté que le mot «loi» qui est employé au premier alinéa de l'article 22 de la Constitution, ne peut désigner que la loi fédérale, puisque le deuxième alinéa fait explicitement référence à «la loi, le décret ou la règle».

L'intervenant déclare que par sa remarque, il entend seulement préciser que le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale constitue un droit fédéral, tout comme la liberté d'expression et la liberté d'association. Cela n'empêche pas que le législateur décentralisé puisse garantir ce droit dans le cadre de sa politique, lorsqu'il règle des situations familiales ou privées qui sont matière communautaire.

Si la notion de «loi» utilisée au premier alinéa de l'article 22 de la Constitution désignait non seulement la loi fédérale, mais aussi le décret et l'ordonnance, le droit au respect de la vie privée et familiale pourrait être défini différemment dans les diverses entités fédérées, possibilité que le constituant a précisément voulu éviter.

### *3.3.7.10. Spécificité de la Communauté germanophone : nécessité d'une coopération nationale et internationale*

*3.3.7.10.1. Audition de Mme Schröder, directeur d'administration et chef de la section « Famille, Santé et Affaires sociales » et de Mme Piraprez, coordinatrice du service pour l'Enfant et la Famille et inspectrice pour le secteur « Maisons de repos et hôpitaux » du ministère de la Communauté germanophone (27 novembre 1998).*

En raison du nombre d'habitants, de la proximité des frontières et de la situation linguistique de la Communauté germanophone, une coopération avec l'Allemagne, le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté française est indispensable.

Indien men het voormelde standpunt van heer Pas volgt, impliceert dit dat de bijzondere opsporingsmethoden, die gekenmerkt worden door een inmenging in het privé-leven van de burger, bij decreet kunnen worden geregeld. Dat is niet de bedoeling van de grondwetgever geweest, wel dat de grondrechten tot het federale bevoegdheidsdomein behoren, met dien verstande dat ze op de verschillende bevoegdheidsniveaus, zelfs op provinciaal en gemeentelijk vlak, kunnen worden geconcretiseerd.

Het lid constateert dat de door de heer Pas naar voren geschoven opvatting in punt 3.3.7.9.3 in tegenpraak is met diens uitspraak in punt 3.3.7.9.5 dat de federale bevoegdheid op grond van artikel 22 van de Grondwet beperkt is tot het uitwerken van de algemene regeling inzake de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven. Op deze wijze corrigeert de heer Pas zijn eerdere verklaring. In zijn nota heeft hij trouwens ondubbelzinnig gesteld dat het woord «wet» in het eerste lid van artikel 22 van de Grondwet enkel de federale wet kan betekenen, aangezien in het tweede lid uitdrukkelijk verwezen wordt naar «wet, decreet en ordonnantie».

Spreker verklaart dat hij met zijn opmerking enkel wil preciseren dat het grondrecht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, net zoals de vrijheid van meningsuiting en van vereniging, een federaal recht is. Dat neemt niet weg dat de decreetgever dit grondrecht in zijn beleid mag waarborgen bij de regeling van gezins- of privé-situaties die een gemeenschapsaangelegenheid betreffen.

Indien het begrip wet in het eerste lid van artikel 22 van de Grondwet niet alleen de federale wet, maar ook het decreet en de ordonnantie zou betreffen, dan zou dat betekenen dat het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven op een uiteenlopende wijze in de deelgebieden zou kunnen worden omschreven, hetgeen de grondwetgever juist heeft willen voorkomen.

### *3.3.7.10. Eigenheid van de Duitstalige Gemeenschap: nood aan een nationale en internationale samenwerking*

*3.3.7.10.1. Hoorzitting met mevrouw Schröder, bestuursdirecteur en afdelingshoofd voor het Gezin, de Gezondheid en Sociale Aangelegenheden en van mevrouw Piraprez, coördinatrice van de dienst voor Kind en Gezin en inspectrice van de sector «Rusthuizen en Ziekenhuizen» van de Duitstalige Gemeenschap (27 november 1998)*

Als dunbevolkt grensgebied met een heel eigen taal-situatie is de Duitstalige Gemeenschap aangewezen op samenwerking met Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en de Franse Gemeenschap.



Comme il n'existe actuellement aucune base juridique en la matière, la coopération internationale est organisée par des accords administratifs. Ces accords doivent être élargis à des domaines de compétence qui s'exercent au niveau fédéral. C'est notamment le cas pour les aspects judiciaires, comme par exemple les placements à l'étranger.

La coopération se fonde sur deux motivations :

**a) L'absence de structures d'accueil spécialisées**

Dans ce cadre, un accord a été conclu ou des projets ont été élaborés avec les autorités suivantes :

— le Grand-Duché de Luxembourg (institutions ouvertes avec possibilités de placement en milieu fermé jusqu'à 3 jours),

— l'Office de la jeunesse du Landschaftsverband Rheinland (intermédiation auprès des institutions),

— la Communauté française (aide réciproque de placement en familles d'accueil et institutions des deux communautés).

Des premiers contacts établis avec les services de psychiatrie juvénile ont permis de constater la volonté d'accueillir des jeunes de l'est de la Belgique pour autant que la communauté participe aux investissements nécessaires. Ce point devra faire l'objet d'une concertation avec les pouvoirs fédéraux, attendu que les deux instances sont impliquées dans la situation actuelle de la répartition des financements.

Dans les institutions financées par l'autorité nationale, notamment dans les centres de psychiatrie juvénile, l'accueil de jeunes germanophones doit être assuré. À cette fin, il faut au moins procéder au recrutement de personnel d'accueil bilingue.

**b) L'efficacité des décisions après le franchissement de la frontière**

En raison de la proximité de l'Allemagne et de la langue, le service d'aide à la jeunesse et le juge de la jeunesse sont confrontés fréquemment à des situations où les jeunes sont accueillis en Communauté Germanophone ou y commettent un délit alors que les personnes qui ont autorité sur eux résident en Allemagne. En raison de l'absence de base juridique, il n'est pas possible de garantir que la mesure ordonnée dans la communauté sera mise en œuvre après le franchissement de la frontière. D'autre part, il arrive que l'office de la jeunesse d'Allemagne place des jeunes auprès de parents résidant dans la communauté et invite les services de la communauté à leur prêter une aide administrative pour l'accompagnement.

Attendu que l'organisation, la compétence locale et la procédure des tribunaux de la jeunesse restent aux mains des autorités nationales, seuls des accords mixtes avec les pays voisins permettront de réunir les conditions juridiques à une collaboration transfrontalière efficace.

Bij gebrek aan juridische grondslag wordt de internationale samenwerking voorlopig geregeld via administratieve overeenkomsten. Deze overeenkomsten moeten worden uitgebreid naar domeinen die nu nog tot de federale bevoegdheid behoren; dat is onder meer het geval voor gerechtelijke aspecten, bijvoorbeeld bij plaatsing van jongeren in het buitenland.

Samenwerking is nodig om twee redenen :

**a) Gespecialiseerde opvang ontbreekt**

Er zijn overeenkomsten gesloten of projecten uitgewerkt in samenwerking met volgende instanties :

— het Groothertogdom Luxemburg (open instellingen met mogelijke plaatsing in een gesloten milieu voor maximum drie dagen),

— de Jeugddienst van het Landschaftsverband Rheinland (bemiddeling bij de instellingen),

— de Franse Gemeenschap (wederzijdse hulp bij plaatsing in pleeggezinnen en instellingen van beide gemeenschappen).

Uit eerste contacten met de diensten voor jeugdpsychiatrie blijkt dat deze diensten bereid zijn jongeren uit het oosten van België op te vangen, op voorwaarde dat de Duitstalige Gemeenschap een bijdrage levert voor de nodige investeringen. Daarvoor is overleg nodig met de federale overheid; zoals de middelen nu verdeeld worden, zijn beide instanties betrokken partij.

Duitstalige jongeren moeten terecht kunnen in de instellingen die gefinancierd worden door de federale overheid, onder meer in de centra voor jeugdpsychiatrie. Zeker wat het onthaal betreft moeten er tweetaalige personeelsleden worden aangeworven.

**b) De doeltreffendheid van beslissingen met een grensoverschrijdende werking.**

Duitsland ligt dichtbij en men spreekt er dezelfde taal. Het gebeurt dan ook vaak dat de dienst jeugdhulp en de jeugdrechter te maken krijgen met jongeren die worden opgevangen in de Duitstalige Gemeenschap of er een misdrijf begaan, terwijl ze eigenlijk onder Duits gezag staan. Men bevindt zich hier in een juridisch vacuüm, waardoor men niet kan garanderen dat een maatregel van de Duitstalige Gemeenschap ook zal worden toegepast wanneer iemand de grens overschrijdt. Anderzijds gebeurt het ook dat de Duitse jeugddienst jongeren plaatst bij verwanten in de Duitstalige Gemeenschap en vraagt dat de diensten van de gemeenschap deze begeleiding administratief zouden ondersteunen.

Wat de jeugdrechtbanken betreft, blijven organisatie, territoriale bevoegdheid en rechtspleging in handen van de nationale overheid; juridisch gezien is een doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking enkel mogelijk via gemengde akkoorden met de buurlanden.

### 3.3.7.10.2. *Observation d'un membre*

Un membre déclare qu'il a eu écho, dans la Communauté germanophone, de problèmes de discrimination en matière de placement, l'accueil et le suivi ne posant, quant à eux, pratiquement jamais de problèmes. La population visée par ce type de mesures n'est pas du tout bilingue. Par ailleurs, de plus en plus d'Allemands habitent en Communauté germanophone. Il conviendrait de tenir compte des desiderata de cette communauté dans les réflexions portant sur des modifications éventuelles.

### 3.3.7.10.3. *Audition de M. Preumont, Professeur à l'Université libre de Bruxelles (21 janvier 1999)*

M. Preumont estime la remarque tout à fait pertinente, car, en vertu de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'appartenance à une population minoritaire doit être prise en compte. La Communauté germanophone est petite par rapport aux deux autres, et elle semble ne pas avoir trop de problèmes. Par conséquent, on a tendance à moins s'en préoccuper. Mais il est certain qu'il faut être attentif à la situation des mineurs, notamment en matière de placement.

### 3.3.8. *L'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale*

#### 3.3.8.1. *Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998)*

La coexistence d'un service dépendant du ministère de la Justice et des services communautaires a posé des problèmes de répartition des missions.

Un protocole d'accord entre la Communauté française et le ministère de la Justice a été conclu afin de résoudre cette question et devra faire l'objet d'une évaluation.

### 3.3.9 *L'aide sociale aux justiciables*

#### 3.3.9.1. *Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998) — L'aide aux victimes*

La LSRI ne mentionne pas expressément la compétence des communautés en matière d'aide aux victimes. À l'heure actuelle, cette compétence est, dans les faits, partagée entre tous les niveaux de pouvoir. L'accueil en première ligne est assuré par les services de police et de gendarmerie et les parquets (autorité fédérale). Les services de la Communauté française interviennent lorsqu'une aide sociale et/ou psychologique est nécessaire. En cas de traumatisme psychologique grave, la victime est prise en charge par un centre de santé mentale dépendant, soit de la Région wallonne, soit de la Commission communautaire francophone.

### 3.3.7.10.2. *Opmerking van een lid*

Un membre déclare qu'il a eu écho, dans la Communauté germanophone, de problèmes de discrimination en matière de placement, l'accueil et le suivi ne posant, quant à eux, pratiquement jamais de problèmes. La population visée par ce type de mesures n'est pas du tout bilingue. Par ailleurs, de plus en plus d'Allemands habitent en Communauté germanophone. Il conviendrait de tenir compte des desiderata de cette communauté dans les réflexions portant sur des modifications éventuelles.

### 3.3.7.10.3. *Hoorzitting met de heer Preumont, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles (21 januari 1999)*

M. Preumont estime la remarque tout à fait pertinente, car, en vertu de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'appartenance à une population minoritaire doit être prise en compte. La Communauté germanophone est petite par rapport aux deux autres, et elle semble ne pas avoir trop de problèmes. Par conséquent, on a tendance à moins s'en préoccuper. Mais il est certain qu'il faut être attentif à la situation des mineurs, notamment en matière de placement.

### 3.3.8. *De sociale hulpverlening aan gedetineerden, met het oog op hun sociale reïntegratie*

#### 3.3.8.1. *Nota van de Franse Gemeenschapsregering (10 juni 1998)*

Het feit dat er naast een dienst die ressorteert onder het ministerie van Justitie ook gemeenschapsdiensten bestaan heeft problemen doen rijzen op het gebied van de verdeling van de taken.

Een protocolakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het ministerie van Justitie werd gesloten teneinde dit probleem op te lossen en moet binnenkort geëvalueerd worden.

### 3.3.9. *Sociale hulpverlening aan rechtzoekenden*

#### 3.3.9.1. *Nota van de regering van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998) — Slachtofferhulp*

De BWHI vermeldt niet uitdrukkelijk dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor slachtofferhulp. Thans is die bevoegdheid feitelijk versnipperd over alle bestuurslagen. De eerstelijnsopvang geschiedt door de politie- en rijkswachtdiensten en door de parketten (federale overheid). De diensten van de Franse Gemeenschap treden op wanneer sociale en/of psychologische hulp noodzakelijk is. Bij ernstige psychologische trauma's wordt het slachtoffer behandeld door een centrum voor geestelijke gezondheidszorg dat ressorteert onder het Waalse Gewest of onder de Franse Gemeenschapscommissie.

Un accord de coopération vient d'être conclu avec l'autorité fédérale afin de mieux informer les justiciables, en particulier les victimes.

*3.3.9.2. Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998) — L'aide aux prévenus*

Une loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive a désigné officiellement le service social pénitentiaire pour encadrer les mesures alternatives à cette détention préventive. Le rôle de celui-ci par rapport aux services communautaires n'est pas clairement défini. Par ailleurs, les initiatives de certains parquets et des pouvoirs locaux ont créé une confusion en raison de la multiplication des intervenants.

Onlangs werd met de federale overheid een samenwerkingsakkoord gesloten teneinde de rechtzoekenden en in het bijzonder de slachtoffers beter te informeren.

*3.3.9.2. Nota van de regering van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998) — Hulpverlening aan verdachten*

De wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis heeft officieel de sociale dienst van de gevangenis aangewezen om de alternatieve maatregelen voor die voorlopige hechtenis te helpen begeleiden. De rol van die dienst ten opzichte van de gemeenschapsdiensten is niet duidelijk afgebakend. Daarenboven hebben de initiatieven van bepaalde parketten en plaatselijke besturen voor verwarring gezorgd omdat er teveel instanties zijn die optreden.

## SECTION 4. L'EMPLOI DES LANGUES

### A. Analyse générale

#### 1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

En vertu de l'article 129, § 1<sup>er</sup>, les Communautés française et flamande sont compétentes pour régler l'emploi des langues pour les matières administratives, pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics de même que pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. La compétence de la Communauté germanophone en matière d'emploi des langues se limite à l'enseignement(1).

Conformément à l'article 30 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues dans les affaires judiciaires, en matière législative et à l'armée.

La répartition des compétences en matière de règlement de l'emploi des langues a suscité récemment des contestations concernant le règlement de l'emploi des langues lors des élections, le règlement de l'emploi des langues dans les relations sociales et le règlement de l'emploi des langues en matière de cartes d'identité.

#### 2. Observations de M. Depré (18 mars 1999)

En vertu de l'article 129, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour régler l'emploi des langues dans plusieurs matières, notamment les matières administratives, l'enseignement et les relations sociales entre les employeurs et leur personnel.

Cette compétence s'exerce sur le territoire de la région linguistique correspondante, à l'exclusion des communes à statut spécial et à l'exclusion de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour la Région bruxelloise, ainsi que pour les communes à statut spécial, le législateur fédéral reste seul compétent.

En vertu de l'article 130 de la Constitution, la communauté germanophone est compétente, depuis une récente modification constitutionnelle, pour régler l'emploi des langues uniquement en matière d'enseignement et, bien entendu, sur le seul territoire de la région de langue allemande. Le législateur fédéral est resté compétent pour les autres matières.

Par ailleurs, l'article 30 de la Constitution traite également de l'emploi des langues et prévoit la

(1) Modification de l'article 130 de la Constitution par la loi du 20 mai 1997, *Moniteur belge* du 21 juin 1997.

## AFDELING 4. HET GEBRUIK DER TALEN

### A. Algemene analyse

#### 1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Krachtens artikel 129, § 1, beschikken de Vlaamse en de Franse Gemeenschap over de bevoegdheid om het gebruik der talen te regelen voor de bestuurszaken, voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen, en voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsook de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen. De Duitstalige Gemeenschap heeft enkel de bevoegdheid inzake het taalgebruik voor het onderwijs(1).

In overeenstemming met artikel 30 van de Grondwet is de federale wetgever bevoegd voor de regeling van het taalgebruik in gerechtszaken, in wetteksten en in het leger.

Recente betwistingen omtrent de bevoegdheidsverdeling inzake de regeling van het taalgebruik betreffen de regeling van het taalgebruik bij verkiezingen, de regeling van het taalgebruik in de sociale betrekkingen en de regeling van het taalgebruik inzake identiteitskaarten.

#### 2. Opmerkingen van de heer Depré (18 maart 1999)

Krachtens artikel 129, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd om het gebruik van de talen te regelen voor onder meer bestuurszaken, het onderwijs en de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel.

Zij oefenen deze bevoegdheid uit op het grondgebied van het overeenkomstige taalgebied met uitzondering van de gemeenten met een bijzonder statuut en met uitzondering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Voor het Brusselse Gewest en voor de gemeenten met een bijzonder taalstatuut blijft alleen de federale wetgever bevoegd.

Krachtens artikel 130 van de Grondwet is de Duitstalige Gemeenschap sedert een recente wijziging van de Grondwet bevoegd om het gebruik der talen te regelen doch uitsluitend voor het onderwijs en uiteraard alleen in het Duitse taalgebied. Voor alle overige aangelegenheden blijft de federale wetgever bevoegd.

Artikel 30 van de Grondwet handelt ook over het gebruik der talen. Het bepaalt dat de federale wetge-

(1) Wijziging van artikel 130 van de Grondwet door de grondwetsbepaling van 20 mei 1997, *Belgisch Staatsblad* van 21 juni 1997.

compétence du législateur fédéral en ce qui concerne les affaires judiciaires, l'armée, les affaires législatives et au titre des compétences résiduelles.

## B. Points en discussion

### 1. Le règlement de l'emploi des langues lors des élections

#### 1.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

La Cour d'arbitrage confirme que tout système de répartition des compétences, aussi élaboré soit-il, doit être complété par le principe de proportionnalité. Le législateur fédéral est bien compétent pour régler les opérations électorales, mais il ne l'est pas pour régler l'emploi des langues des opérations électorales pour ce qui est des régions de langue française et néerlandaise(1)(2). Afin de pouvoir exercer comme il se doit sa compétence, le législateur fédéral est toutefois autorisé, dans la mesure du strict nécessaire, à adopter des règles contenant des indications quant à l'aspect linguistique des bulletins de vote et autres documents électoraux(3).

#### 1.2. Discussion finale (18 mars 1999)

##### 1.2.1. Observations de M. Depré

Il y a partage de compétences à opérer entre les communautés et l'autorité fédérale. Dans la mesure où les opérations électorales font partie de la catégorie des matières administratives, les communautés sont en principe compétentes pour régler l'emploi des langues dans les opérations électorales, bien évidemment sur le territoire de la région linguistique correspondante. Par ailleurs, en vertu de l'article 8 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour fixer les conditions d'exercice du droit de vote et du droit d'éligibilité. De manière plus générale, on considère qu'il est compétent pour régler le déroulement des opérations électorales.

La Cour d'arbitrage a eu l'occasion de dire que la compétence pour régler les opérations électorales — compétence de l'autorité fédérale — n'inclut pas la compétence pour régler l'emploi des langues dans cette matière. Au titre des compétences implicites, l'autorité fédérale peut indiquer de quelle manière les bulletins de vote doivent être établis et le législateur fédéral peut adopter des règles en ce qui concerne les

(1) À l'exception des communes visées à l'article 129, § 2, de la Constitution.

(2) Les Communautés française et flamande sont respectivement compétentes en la matière. Voir Cour d'arbitrage, n° 26/90, 14 juillet 1990, *Moniteur belge* du 4 août 1990 et n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995.

(3) Cour d'arbitrage n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995.

ver bevoegd is voor gerechtszaken, het leger, de wetgevende aangelegenheden en voor de residuaire bevoegdheden.

## B. Discussiepunten

### 1. De regeling van het taalgebruik bij verkiezingen

#### 1.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Het Arbitragehof bevestigt dat elk systeem van bevoegdheidsverdeling, hoe goed uitgewerkt ook, aangevuld dient te worden met het evenredigheidsbeginsel. De federale wetgever is wel bevoegd om de kiesverrichtingen te regelen, maar is wat het Nederlandse en Franse taalgebied(1) betreft, niet bevoegd om het taalgebruik bij die kiesverrichtingen te regelen(2). Om zijn bevoegdheid naar behoren te kunnen uitoefenen kan de federale wetgever echter, indien het strikt noodzakelijk is, toch regelingen aannemen die aanduidingen bevatten over het taalaspect van stembiljetten en andere kiesdocumenten(3).

#### 1.2. Eindbespreking (18 maart 1999)

##### 1.2.1. Opmerkingen van de heer Depré

Er behoort een bevoegdheidsverdeling te komen tussen de gemeenschappen en de federale overheid. In zoverre de kiesverrichtingen onder de categorie bestuurszaken vallen, zijn de gemeenschappen principieel bevoegd het gebruik der talen in verkiezingszaken te regelen, uiteraard op het grondgebied van het overeenkomstige taalgebied. Krachtens artikel 8 van de Grondwet is de federale wetgever bovendien bevoegd om de voorwaarden te bepalen om het actief en het passief kiesrecht te kunnen uitoefenen. Ruimer gezien gaat men ervan uit dat hij bevoegd is om het verloop van de kiesverrichtingen te regelen.

Het Arbitragehof heeft de kans gekregen te zeggen dat de bevoegdheid om de kiesverrichtingen te regelen, een bevoegdheid dus van de federale overheid, niet de bevoegdheid omvat om het gebruik van de talen in deze aangelegenheid te regelen. Via de van impliciete bevoegdheden kan de federale overheid aangeven hoe de stembrieven moeten worden opgesteld. Evenzo kan de federale wetgever regels vaststel-

(1) Met uitzondering van in artikel 129, § 2, van de Grondwet bedoelde gemeenten.

(2) Daarvoor zijn respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd. Zie Arbitragehof, nr. 26/90, 14 juli 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 1990 en nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995.

(3) Arbitragehof, nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995.

indications concernant l'aspect linguistique des bulletins de vote.

En vertu des règles constitutionnelles, il y a un partage à opérer entre la compétence des communautés et la compétence de l'autorité fédérale.

### 1.2.2. Discussion

Un membre a une remarque à faire au sujet du choix de la langue des mandataires à Bruxelles. Lorsqu'une personne a opté pour une liste donnée — néerlandophone ou francophone — elle ne peut plus changer de régime linguistique par la suite et se présenter sur une liste d'un régime linguistique différent. Pour l'intervenant, c'est un problème qui touche aux droits et aux libertés fondamentales de l'homme. La Belgique est le seul pays dont la législation comporte une règle entraînant une telle discrimination.

Un autre membre est favorable à un régime en vertu duquel le mandataire qui a choisi une langue doit se tenir à ce choix par la suite.

M. Depré déclare que ce système existe en vertu d'une disposition de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises. En effet, l'article 17 de cette loi spéciale prévoit que l'intéressé doit indiquer le groupe auquel il appartient et il continue à appartenir à ce groupe linguistique à chaque élection ultérieure.

Un autre membre souligne que cette règle est appliquée également dans l'administration où le rôle linguistique est fixé en fonction d'un certain nombre de critères. Il est logique qu'une personne choisisse clairement sa langue.

Le premier intervenant n'est pas tout à fait d'accord avec le préopinant. Il existe effectivement des critères pour le choix de la langue dans l'administration, mais être mandataire n'est pas la même chose que faire partie de l'administration. Le droit d'être élu est un droit démocratique.

L'on discute aujourd'hui beaucoup des régimes de sécurité sociale à Bruxelles et de la manière dont on pourrait opter pour l'un ou l'autre régime (néerlandophone ou francophone). L'on prévoit même la possibilité de passer à l'avenir d'un régime à l'autre. Le membre estime que si l'on accorde cette liberté de choix à Bruxelles pour la sécurité sociale, il n'y a aucune raison de ne pas en faire aussi en matière électorale.

Un autre membre souligne qu'aujourd'hui, un candidat a encore, la première fois, le choix de se porter candidat comme néerlandophone ou comme francophone, qu'il ait un diplôme français ou néerlandais. On aurait tout aussi bien pu reprendre le système de l'administration et prévoir que le candidat titulaire d'un diplôme en français ne peut poser sa candidature que comme francophone, et réciproquement.

len die aanduidingen bevatten over het taalaspect van stembiljetten.

Krachtens de grondwettelijke regels moeten de bevoegdheid van de gemeenschappen en die van de federale overheid afgebakend worden.

### 1.2.2. Bespreking

Een lid heeft een opmerking met betrekking tot de taalkeuze als mandataris in Brussel. Eens iemand voor een bepaalde lijst — Nederlandstalig of Franstalig — heeft geopteerd, kan deze persoon later nooit meer van taalregime veranderen en op een anderstalige lijst staan. Dit is een probleem dat, volgens spreker, raakt aan de fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Er bestaat in geen enkel ander land een wettelijke regel die een dergelijke discriminatie inhoudt.

Een ander lid is voorstander van de regeling dat een mandataris die eenmaal een taalkeuze heeft gemaakt, zich ook aan die taalkeuze dient te houden.

De heer Depré wijst erop dat deze regeling berust op een bepaling van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Immers, artikel 17 van deze bijzondere wet bepaalt dat de betrokkene de taalgroep moet vermelden waartoe hij behoort, en dat hij tot deze taalgroep blijft behoren bij elke volgende verkiezing.

Een volgend lid stipt aan dat deze regeling ook in de administratie geldt waar de taalrol bepaald wordt in functie van een aantal criteria. Het is logisch dat iemand zijn taalkeuze duidelijk maakt.

Het eerste lid is het niet helemaal eens met de vorige spreker. In de administratie gelden er wel criteria voor de taalkeuze, doch optreden als mandataris is iets anders dan behoren tot de administratie. Het is een democratisch recht om verkozen te worden.

Vandaag de dag wordt er veel gediscussieerd over de systemen van sociale zekerheid in Brussel en hoe daar kan geopteerd worden voor het ene of andere (Nederlandstalige of Franstalige) systeem. Er wordt zelfs voorzien dat men in de toekomst van het ene naar het andere systeem zou kunnen overstappen. Als men deze vrijheid in Brussel toekent voor de sociale zekerheid, is er geen enkele reden om het niet tot te kennen inzake electorale aangelegenheden, aldus het lid.

Een ander lid wijst erop dat een kandidaat nu nog, de eerste keer, de keuzevrijheid heeft om als Nederlandstalige dan wel als Franstalige te kandideren, ook al heeft hij een Franstalig dan wel een Nederlandstalig diploma. Men had evengoed het geldende systeem van de administratie kunnen overnemen en voorzien dat een kandidaat met een Franstalig diploma slechts als Franstalige kan kandideren, en omgekeerd.

Un autre membre souligne que la liberté du choix est garantie si le candidat réussit l'examen de bilinguisme.

Le premier membre estime que la liberté de choix doit rester garantie à tout moment. Du reste, quel diplôme faudrait-il prendre en considération? Le diplôme universitaire ou le diplôme d'humanités?

Un membre répond que c'est le dernier diplôme principal qui sert de critère.

## **2. Les relations sociales entre les employeurs et leur personnel**

### *2.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

La Cour d'arbitrage(1) estime que cette notion ne couvre pas les offres ou les annonces d'emploi. En l'espèce, les communautés ne sont pas habilitées à régler l'emploi des langues. Elles sont toutefois compétentes pour régler l'emploi des langues en matière d'entretiens et d'écrits relatifs à la candidature d'un postulant auprès d'un employeur potentiel(2).

### *2.2. Discussion finale (18 mars 1999)*

#### *2.2.1. Observations de M. Depré*

Les communautés sont compétentes pour régler l'emploi des langues dans les relations sociales. Le problème est de savoir ce que recouvre exactement cette notion.

La Cour d'arbitrage ne permet pas aux communautés de régler l'emploi des langues pour les annonces et les offres d'emploi, parce qu'il n'y a pas encore de lien individualisé entre un employeur et un futur employé. En revanche, les communautés peuvent régler l'emploi des langues pour les entretiens d'embauche entre l'employeur et un éventuel futur employé.

#### *2.2.2. Discussion*

Un membre pense que la Cour d'arbitrage s'est uniquement prononcée sur l'emploi des langues pour les offres ou annonces d'emploi, mais pas sur l'emploi des langues lors des entretiens d'embauche.

Selon M. Depré, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur les deux problèmes (les annonces et les entretiens à l'embauche) et elle a distingué la compétence des communautés. Les entretiens peuvent entrer dans la notion de relations sociales et, par conséquent, les

Een volgend lid stipt aan dat de keuze is gewaarborgd als een kandidaat slaagt in het tweetaligheids-examen.

Voor het eerste lid moet de vrije keuze op elk ogenblik gewaarborgd blijven. Trouwens, welk diploma zou in aanmerking komen? Het universiteitsdiploma of het humanioradiploma?

Een lid antwoordt dat het laatste hoofddiploma geldt als criterium.

## **2. De sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel**

### *2.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

Wat betreft de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel is het Arbitragehof(1) van oordeel dat werkaanbiedingen of advertenties hier niet onder vallen. De gemeenschappen kunnen het taalgebruik hiervoor niet regelen. Wel zijn ze bevoegd om het taalgebruik te regelen inzake gesprekken en geschriften in verband met een sollicitatie door een persoon bij een potentiële werkgever(2).

### *2.2. Eindbespreking (18 maart 1999)*

#### *2.2.1. Opmerkingen van de heer Depré*

De gemeenschappen zijn bevoegd om het gebruik van de talen te regelen voor de sociale betrekkingen. Het is alleen de vraag hoe men dat begrip invult.

Het Arbitragehof staat de gemeenschappen niet toe het gebruik van de talen te regelen voor advertenties en werkaanbiedingen omdat er op dat ogenblik nog geen persoonlijke band bestaat tussen de werkgever en de toekomstige werknemer. Daar staat tegenover dat de gemeenschappen het gebruik van de talen wel kunnen regelen voor sollicitatiegesprekken tussen de werkgever en de eventuele toekomstige werknemer.

#### *2.2.2. Bespreking*

Volgens een ander lid heeft het Arbitragehof zich uitsluitend uitgesproken over het gebruik van de talen voor werkaanbiedingen en -advertenties doch niet over het gebruik van de talen bij sollicitatiegesprekken.

Volgens de heer Depré heeft het Arbitragehof zich wel degelijk over die twee problemen uitgesproken (advertenties en sollicitatiegesprekken). Het heeft daarbij een onderscheid gemaakt inzake de bevoegdheid van de gemeenschappen. Een onderhoud kan

(1) Cour d'arbitrage, n° 72/95, 9 novembre 1995, *Moniteur belge* du 7 décembre 1995.

(2) Voir à ce sujet De Vos, M. «Taalgebruik bij werving en selectie: terug naar af», R.W., 1995-1996, p. 1257-1262.

(1) Arbitragehof, nr. 72/95, 9 november 1995, *Belgisch Staatsblad* van 7 december 1995.

(2) Zie hierover De Vos, M., «Taalgebruik bij werving en selectie: terug naar af», R.W., 1995-1996, 1257-1262.

communautés sont compétentes pour régler l'emploi des langues de ces entretiens par décret.

Un autre membre souligne que, d'après la Cour d'arbitrage, la compétence de régler l'emploi des langues dans les relations entre l'employeur et le personnel inclut celle de régler les rapports entre l'employeur et le futur travailleur, c'est-à-dire l'entretien d'embauche, mais pas celle de régler l'emploi des langues pour les annonces d'emploi. Pour régler ce dernier point, il est nécessaire de modifier la législation linguistique, ce que l'intervenant propose de faire.

Un autre membre estime que l'arrêt de la Cour d'arbitrage fait une distinction artificielle pour laquelle elle n'avance guère d'arguments. Il plaide pour davantage d'homogénéité.

M. Depré répond que l'argument invoqué par la Cour d'arbitrage est de dire que la relation sociale suppose un lien individualisé entre deux personnes. L'annonce s'adresse à un groupe général qui n'est pas individualisé, tandis qu'à partir du moment où il y a un entretien à l'embauche, il y a une relation privilégiée entre deux personnes.

### 2.3. Conclusions de la commission

Certains membres estiment qu'il faut rendre possible ce que le décret du Parlement flamand avait originalement rendu obligatoire, c'est-à-dire que l'emploi des langues concernant les annonces soit également de la compétence des communautés. D'autres membres ne partagent pas ce point de vue.

## 3. L'emploi des langues en matière administrative

### 3.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)

Un problème de compétence s'est posé récemment en matière d'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne les cartes d'identité.

Sur base d'un arrêté royal du 29 juillet 1985, les cartes d'identité délivrées comportent des mentions dans les trois langues nationales, ainsi qu'en anglais. Le Conseil d'État, section d'administration, estimant que cet arrêté royal n'était pas conforme aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (article 14, § 1<sup>er</sup>), a annulé, dans un cas concret, la carte d'identité délivrée par la ville de Louvain et imposé à l'État belge, sous peine d'astreinte, de délivrer une carte d'identité conforme à la loi (à savoir unilingue)(1).

(1) Conseil d'État, Vandezande, n° 38.376, 20 décembre 1991 et Conseil d'État, Vandezande, n° 62.963, 6 novembre 1996.

vallen onder het begrip sociale betrekkingen en bijgevolg zijn de gemeenschappen bevoegd om bij decreet het gebruik van de talen voor dit soort gesprekken te regelen.

Een volgend lid stipt aan dat, volgens het Arbitragehof, de bevoegdheid om het taalgebruik voor de betrekkingen tussen werkgever en personeel te regelen, ook de bevoegdheid inhoudt de betrekkingen tussen werkgever en de toekomstige werknemer te regelen, namelijk het sollicitatiegesprek, doch niet de taalregeling van sollicitatieadvertenties. Om dit te regelen, moet de taalwetgeving worden gewijzigd, hetgeen spreker ook voorstelt.

Een ander lid is van oordeel dat de uitspraak van het Arbitragehof een kunstmatige scheiding maakt en er weinig argumenten voor geeft. Spreker pleit voor meer homogeniteit.

De heer Depré antwoordt dat het Arbitragehof argumenteert dat sociale betrekkingen berusten op een persoonlijke band tussen twee personen. Een advertentie is bestemd voor een groep personen in zijn geheel maar zodra er sprake is van een sollicitatiegesprek bestaat er een bevoorrechte band tussen twee personen.

### 2.3. Besluit van de commissie

Volgens een aantal leden moet men de mogelijkheid open houden te bepalen wat het Vlaamse Parlement oorspronkelijk bij decreet heeft opgelegd, te weten dat het gebruik van de talen in advertenties ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Andere leden zijn het daarmee niet eens.

## 3. Het taalgebruik op de identiteitskaarten

### 3.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)

Een recent probleem in verband met de bevoegdheid inzake het taalgebruik in bestuurszaken betreft de identiteitskaarten.

Op basis van een koninklijk besluit van 29 juli 1985 werden identiteitskaarten uitgereikt met vermeldingen in de drie landstalen en in het Engels. De Raad van State, afdeling administratie was van oordeel dat dit koninklijk besluit niet in overeenstemming was met de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (artikel 14, § 1) en vernietigde in een concreet geval de uitreiking van de identiteitskaart door de stad Leuven, en legde de Belgische Staat de verplichting op, op straffe van een dwangsom, om een identiteitskaart uit te reiken die in overeenstemming is met de wet (d.w.z. eentalig)(1).

(1) Zie Raad van State, Vandezande, nr. 38.376, 20 december 1991 en Raad van State, Vandezande, nr. 62.963, 6 november 1996.



Il est clair que cet arrêté royal n'était pas conforme à la législation linguistique et, comme on voulait conserver le modèle existant de carte d'identité, ladite législation devait être modifiée.

La question est de savoir qui est compétent pour ce faire. Ce sont en principe les communautés qui sont compétentes pour régler l'emploi des langues en matière administrative pour ce qui est des régions linguistiques unilingues, à l'exception des communes à facilités. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique (unilingue) dans laquelle il est établi, c'est le législateur fédéral qui est compétent. Toute la question est de savoir si, pour la délivrance des cartes d'identité, l'administration communale doit être considérée comme un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle il est établi.

Depuis son instauration, la carte d'identité est étroitement liée à l'organisation des registres communaux de la population et elle continue d'être délivrée par les communes. Eu égard à cela, on a considéré, lors des travaux préparatoires de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, qu'une carte d'identité est une attestation délivrée par un service local. La Commission permanente de contrôle linguistique, la section de législation et la section d'administration du Conseil d'État et la doctrine unanime partageaient jusqu'ici ce point de vue.

Or, la section de législation du Conseil d'État considère à présent que la carte d'identité émane en réalité du gouvernement fédéral (comme preuve de l'identité), représenté en l'occurrence par le ministre de l'Intérieur, la commune n'agissant qu'en qualité d'intermédiaire. Selon la section de législation, la commune est donc ici un service dont l'activité s'étend à l'ensemble du pays et le législateur fédéral est par conséquent compétent(1).

Entre-temps, la loi a vu le jour(2). Il est pratiquement certain qu'un recours en annulation sera introduit auprès de la Cour d'arbitrage. La décision de la Cour d'arbitrage est incertaine. L'avis du Conseil d'État, en effet, ne va pas sans soulever certaines contestations.(3)

(1) Conseil d'État, section de législation, chambres réunies, avis du 12 mars 1997, doc., VI. Parl. 1996-1997, n° 550/2.

(2) Loi prévoyant l'apposition de certaines mentions sur la carte d'identité visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, et réglant l'emploi des langues pour ces mentions, *Moniteur belge* du 24 décembre 1997.

(3) Veny, L., «Identiteitskaarten en taalgebruik: naar een bevoegdheidsconflict voor het Arbitragehof?», C.D.K.P., 1997, pp. 628-635.

Het is duidelijk dat het koninklijk besluit inderdaad niet in overeenstemming was met de taalwetgeving, en aangezien men het bestaande model van identiteitskaart wilde behouden, diende de taalwetgeving gewijzigd te worden.

De vraag rijst wie daarvoor bevoegd is. In principe zijn immers de gemeenschappen bevoegd voor het regelen van het taalgebruik in bestuurszaken voor wat betreft de eentalige taalgebieden, met uitzondering van de zogenaamde faciliteitengemeenten. Wanneer het echter gaat om een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het (eentalige) taalgebied waarin zij gevestigd is, is de federale wetgever bevoegd. De hele vraag is of het gemeentebestuur bij het uitreiken van de identiteitskaarten beschouwd moet worden als een dienst waarvan de werkkring ruimer is dan het taalgebied waarin zij gevestigd is.

De identiteitskaart is, sinds haar ontstaan, nauw verbonden met de organisatie van de bevolkingsregisters van de gemeenten, en wordt nog steeds afgegeven door de gemeenten. Op basis hiervan werd in de parlementaire voorbereiding van de bestuurstaalwet aangenomen dat de identiteitskaart een door de plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift is. De Vaste Commissie voor taaltoezicht, de afdeling wetgeving en de afdeling administratie van de Raad van State en de unanieme rechtsleer deelden tot hier toe deze mening.

De afdeling wetgeving van de Raad van State is er nu van uitgegaan dat de identiteitskaart eigenlijk uitgaat van de federale overheid (als bewijs van identiteit) waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken instaat, en dat de gemeente slechts optreedt als tussenpersoon. De gemeente is hier dus, aldus de afdeling wetgeving, een dienst waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt. De federale wetgever is bijgevolg bevoegd(1).

Ondertussen is de wet tot stand gekomen(2). Het is vrijwel zeker dat een annulatieberoep bij het Arbitragehof zal ingesteld worden. Het is onzeker welke eventuele uitspraak van het Arbitragehof zal zijn. Het advies van de Raad van State is immers niet onomstreden(3).

(1) Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, advies van 12 maart 1997, Gedr. St., VI. Parl., 1996-1997, nr. 550/2.

(2) Wet tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1997.

(3) Veny, L., «Identiteitskaarten en taalgebruik: naar een bevoegdheidsconflict voor het Arbitragehof?», C.D.P.K., 1997, blz. 628-635.

Quoi qu'il en soit, il importe de souligner que la compétence en matière d'emploi des langues est indépendante des compétences matérielles. Le fait que le gouvernement fédéral soit incontestablement compétent pour la réglementation en matière de cartes d'identité n'a aucune incidence sur la compétence en matière d'emploi des langues (1).

### 3.2. Remarque d'un membre (22 janvier 1998)

Le différend sera réglé par la Cour d'arbitrage.

### 3.3. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)

La Communauté flamande maintient le point de vue suivant lequel elle est seule compétente pour la région unilingue de langue néerlandaise.

Une administration communale qui délivre une carte d'identité ne saurait être considérée comme un service dont le champ d'activité s'étend au-delà des limites de la région linguistique où il est établi.

Le Conseil d'État (arrêts nos 38376 et 38377 du 20 décembre 1991) et la Commission permanente de contrôle linguistique (avis 28212/II/PN) corroborent d'ailleurs cette position.

L'autorité fédérale n'est donc compétente pour régler l'emploi des langues en matière de cartes d'identité qu'à Bruxelles et dans les communes à faci-

(1) La compétence en matière d'emploi des langues n'est pas une compétence accessoire, mais bien un domaine autonome de compétence. Cela ressort clairement, par exemple, de la compétence concernant l'emploi des langues dans l'enseignement. Les communautés sont compétentes pour l'enseignement dispensé dans leur région linguistique et dans les établissements situés dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à une communauté. L'emploi des langues dans ces établissements d'enseignement bruxellois ne peut toutefois être réglé que par le législateur fédéral. Il dispose de la compétence territoriale résiduelle: il est compétent pour les parties du territoire ne relevant pas de la sphère de compétence territoriale des communautés en matière d'emploi des langues. (Van Goethem, H., et Velaers, J., «Erasmus in Brussel. Taalperikelen in het universitair onderwijs», T.O.R.B., 1991, p. 23. Conseil d'État, législation, avis du 18 avril 1991, doc. VI. Raad, 1990-91, n° 502/1). Un autre exemple concerne les règles relatives à l'emploi des langues dans les opérations électorales. La Cour d'arbitrage a confirmé que le législateur est bel et bien compétent pour régler les opérations électorales, mais que, pour ce qui est des régions de langue française et néerlandaise, il n'est pas compétent pour régler l'emploi des langues lors des opérations électorales (cfr. C.A., n° 26/90 du 14 juillet 1990, *Moniteur belge* du 4 août 1990 et n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995).

Wat er ook van zij, er dient benadrukt te worden dat de bevoegdheid inzake taalgebruik los staat van de materiële bevoegdheden. Het feit dat de federale overheid zonder twijfel bevoegd is voor de regeling inzake de identiteitskaarten, zegt niets over de bevoegdheid inzake taalgebruik(1).

### 3.2. Opmerking van een lid (22 januari 1998)

Het geschil zal worden beslecht door het Arbitragehof.

### 3.3. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)

Met betrekking tot het regelen van het taalgebruik in bestuurszaken voor wat betreft de identiteitskaarten blijft de Vlaamse Gemeenschap op het standpunt dat alleen zij bevoegd is in het eentalig Nederlandse taalgebied.

Een gemeentebestuur kan bij het uitreiken van een identiteitskaart onmogelijk beschouwd worden als een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin het bestuur gevestigd is.

Deze zienswijze wordt trouwens bijgetreden door de Raad van State (arresten nrs. 38376 en 38377 van 20 december 1991) en de Vaste Commissie voor taaltoezicht (advies 28212/II/PN).

De federale overheid is dus om het taalgebruik voor identiteitskaarten te regelen enkel bevoegd in Brussel en de faciliteitengemeenten. De Vlaamse regering

(1) De bevoegdheid inzake taalgebruik is geen accessoire bevoegdheid, maar een zelfstandig bevoegdheidsdomein. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk aangetoond door de bevoegdheid betreffende taalgebruik inzake onderwijs. De gemeenschappen zijn bevoegd voor het onderwijs dat verstrekt wordt in hun taalgebied en voor het onderwijs dat verstrekt wordt in de instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot één gemeenschap. Het taalgebruik in deze onderwijsinstellingen in Brussel kan echter enkel geregeld worden door de federale wetgever. Hij beschikt over de residuaire territoriale bevoegdheid: hij is bevoegd voor die gedeelten van het grondgebied die niet binnen de territoriale bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen inzake het gebruik der talen vallen (VAN Goethem, H. en Velaers, J., «Erasmus in Brussel. Taalperikelen in het universitair onderwijs», T.O.R.B., 1991, p. 23. Vgl. Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 18 april 1991, Gedr. St., VI.R., 1990-91, nr. 502/1). Een ander voorbeeld betreft de regeling van het taalgebruik bij verkiezingen. Het Arbitragehof bevestigde dat de federale wetgever wel bevoegd is om de kiesverrichtingen te regelen, maar voor wat het Nederlandse en Franse taalgebied betreft, niet bevoegd is om het taalgebruik bij die kiesverrichtingen te regelen (zie Arbitragehof, nr. 26/90, 14 juli 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 1990 en nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995).

lités. Le gouvernement flamand a décidé, le 20 janvier 1998, d'introduire un recours en annulation de la loi du 12 décembre 1997 prévoyant l'apposition de certaines mentions sur la carte d'identité visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 relative au registre de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, et réglant l'emploi des langues pour ces mentions.

#### **4. L'emploi des langues dans les communes à facilités**

##### *4.1. Note de M. Pas (9 janvier 1998)*

Cet emploi des langues ne relève pas de la compétence des communautés. Les initiatives récentes (circulaires) du gouvernement flamand reposent sur la compétence régionale en matière de tutelle administrative sur les communes, en vue d'une application correcte de la loi (en l'occurrence, de la législation linguistique fédérale)(1).

La discussion relative à ces circulaires concerne donc moins un problème de compétence qu'un problème d'interprétation correcte de la législation linguistique, selon M. Pas.

##### *4.2. Observations complémentaires du ministère de la Communauté flamande (note du 9 juin 1998)*

La position de la Communauté flamande au sujet de l'emploi des langues dans les communes à facilités est explicitée dans la note de discussion sur une nouvelle réforme de l'État que le gouvernement flamand a approuvée le 29 février 1996. On peut y lire ce qui suit:

«Dans le futur dialogue de communauté à communauté, on optera pour le principe des compétences homogènes, c'est-à-dire des compétences qui sont exercées sur l'ensemble du territoire.

Certaines des compétences qui, à l'heure actuelle, sont encore exercées au niveau fédéral, peuvent être confiées aux entités fédérées qui les exerceront en concertation et en accord directs. On peut penser tout d'abord à une série de points communautairement très sensibles, dont le statut actuel ne peut être modifié que par des lois à majorité spéciale: (...), les facilités linguistiques accordées dans certaines communes de région unilingue, l'organisation de ces communes, etc. (traduction) (Vlaams Parlement, 1995-1996, 253/1, p. 61).»

(1) Pour les six communes de la périphérie, les régions sont uniquement compétentes pour l'exercice de la tutelle administrative ordinaire. L'organisation de cette tutelle administrative relève du fédéral.

heeft bijgevolg op 20 januari 1998 beslist een vernietigingsberoep in te stellen tegen de wet van 12 december 1997 tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen.

#### **4. Het gebruik der talen in faciliteitengemeenten**

##### *4.1. Nota van de heer Pas (9 januari 1998)*

Dit gebruik der talen valt niet onder de bevoegdheid van de gemeenschappen. Recente initiatieven (omzendbrieven) terzake van de Vlaamse regering steunen op de gewestbevoegdheid inzake het administratief toezicht over gemeenten, met het oog op de correcte toepassing van de wet (in casu de federale taalwetgeving)(1).

De discussie over deze omzendbrieven betreft dus niet zozeer een bevoegdheidsprobleem, maar wel een probleem van wat de juiste interpretatie is van de taalwetgeving.

##### *4.2. Aanvullende opmerkingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (nota van 9 juni 1998)*

Met betrekking tot het gebruik der talen in faciliteitengemeenten moet voor wat betreft het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap verwezen worden naar de discussienota voor een verdere staats hervorming die werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 29 februari 1996. Daarin staat te lezen:

«Bij de komende dialoog van gemeenschap tot gemeenschap zal principieel geopteerd worden voor homogene bevoegdheden, d.w.z. bevoegdheden die uitgeoefend worden over het hele territorium.

Een aantal bevoegdheden die nu nog federaal worden uitgeoefend kunnen toevertrouwd worden aan de deelstaten die deze bevoegdheden uitoefenen in rechtstreeks overleg en akkoord. Op de eerste plaats kan gedacht worden aan een aantal communautair zeer gevoelige punten waarvan de huidige regeling slechts door bijzondere meerderheidswetten kan worden gewijzigd: (...), de taalfaciliteiten in sommige gemeenten in eentalige gebieden, de organisatie van die gemeenten, enz.» (Vlaams Parlement, 1995-1996, 253/1, blz. 61).»

(1) Gewesten zijn voor de zes randgemeenten enkel bevoegd voor de uitoefening van het (gewoon) administratief toezicht. De organisatie van het gewoon administratief toezicht komt toe aan de federale overheid.

La Commission de la réforme de l'État du Parlement flamand a adopté, au cours de l'examen de la note susvisée relative à la «responsabilité pour l'ensemble du territoire», le point de vue suivant :

«L'exercice de compétences homogènes implique qu'on soit responsable pour l'ensemble du territoire. Le gouvernement flamand doit donc devenir compétent pour l'organisation de la tutelle administrative dans la périphérie bruxelloise et à Fouron.

De même, le régime des facilités peut également être géré au niveau régional. Un État de droit démocratique doit être suffisamment fort pour fixer des règles qui s'appliquent à l'ensemble de ses habitants.» (traduction).

#### 4.3. Discussion finale (18 mars 1999)

##### 4.3.1. Observations de M. Depré

Tout le problème vient des circulaires du gouvernement flamand. Les recours sont pendants et on attend les arrêts du Conseil d'État. Selon M. Pas, le gouvernement flamand est intervenu en sa qualité d'autorité de tutelle administrative pour indiquer aux communes la façon dont elles devaient appliquer les lois sur l'emploi des langues.

M. Depré ne partage pas cette opinion. Selon lui, il s'agit d'une circulaire prise par une collectivité fédérée dans une matière qui relève de l'autorité fédérale et par laquelle la collectivité fédérée interprète le sens et la portée de cette législation fédérale. Par conséquent, il s'agit d'une circulaire interprétative et il y a empiètement de compétence. La querelle est ouverte entre juristes et entre les politiques.

##### 4.3.2. Discussion

Un membre ne pense pas qu'on puisse dénier aux régions la compétence d'interpréter la législation sur l'emploi des langues en fonction de leur compétence en matière de tutelle administrative. Cela se fait également pour d'autres matières qui ressortissent au législateur fédéral. Les régions sont compétentes pour la tutelle administrative sur les communes et vérifient si celle-ci respectent la législation.

L'intervenant cite l'exemple de la loi communale, qui dispose que la commune ne peut pas octroyer d'indemnités complémentaires aux bourgmestres et échevins. Nul ne conteste qu'il s'agit là d'une compétence fédérale. Dans une circulaire, le gouvernement flamand, en sa qualité d'autorité de tutelle administrative, a indiqué qu'il ne considérait pas que les communes qui attribuent ce genre d'indemnités violent la loi communale fédérale. Il est donc possible que la Région flamande donne une interprétation er-

De Commissie Staatshervorming van het Vlaams Parlement heeft bij de bespreking van de voormelde discussienota inzake «de verantwoordelijkheid voor het hele grondgebied» volgend standpunt ingenomen :

«Homogene bevoegdheidsuitoefening betekent dat men verantwoordelijk is voor het gehele grondgebied. De Vlaamse regering moet dan ook bevoegd worden voor de organisatie van het administratief toezicht in de Brusselse rand en Voeren.

Ook de faciliteitenregeling kan op gewestelijk vlak worden behartigd. Een democratische rechtsstaat moet voldoende sterk zijn om regels vast te stellen voor al haar inwoners.»

#### 4.3. Eindbespreking (18 maart 1999)

##### 4.3.1. Opmerkingen van de heer Depré

Heel het probleem is ontstaan door de circulaires van de Vlaamse regering. De beroepen zijn nog aanhangig en het is wachten op de arresten van de Raad van State. Volgens de heer Pas is de Vlaamse regering opgetreden in de hoedanigheid van overheid belast met het administratief toezicht om de gemeenten te informeren hoe zij de wetten op het gebruik van de talen moeten uitvoeren.

De heer Depré is het met deze zienswijze niet eens. Hij meent dat het om een circulaire gaat van een instantie van de deelgebieden in een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is en waarmee die instantie de inhoud en de draagwijdte van de federale wetgeving interpreteert. Bijgevolg heeft men te maken met een interpretatieve circulaire en met een vorm van bevoegdheidsoverschrijding. De twistvraag staat thans open voor de juristen en de politici.

##### 4.3.2. Bespreking

Een lid denkt niet dat men aan de gewesten de bevoegdheid mag ontzeggen om een interpretatie te geven van de taalwetgeving in functie van haar bevoegdheid inzake administratief toezicht. Dit wordt ook voor andere aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever, gedaan. De gewesten zijn bevoegd voor het administratief toezicht op de gemeenten en gaan na of ze zich houden aan de wetgeving.

Spreker citeert als voorbeeld de gemeentewet die vermeldt dat de gemeenten geen aanvullende vergoedingen mogen toekennen aan burgemeester en schepenen. Niemand betwist dat dit een federale bevoegdheid is. In een omzendbrief heeft de Vlaamse regering, als administratieve voogdijoverheid, gestipuleerd dat wanneer de gemeente dat soort van vergoedingen uitkeert, zij dit, als voogdijoverheid, niet in strijd met de federale gemeentewet beschouwt. Het kan dus dat het Vlaamse Gewest een verkeerde interpretatie geeft en

ronée et le Conseil d'État peut alors annuler la circulaire sur ce point. On ne peut toutefois pas dire que l'autorité flamande ne soit pas compétente pour interpréter et qu'elle outre passe sa compétence en édictant une circulaire donnant une interprétation de la législation linguistique. Cela fait partie de sa compétence comme autorité de tutelle. Quant à savoir si l'interprétation en question est erronée ou non, c'est au Conseil d'État qu'il appartient de le dire.

Un autre membre déplore que l'exécutif flamand n'a pas attendu l'issue des recours pour exécuter ces circulaires. La circulaire en question aurait dû être suspendue en attendant la réponse des autorités administratives. En l'occurrence, la décision était prise et appliquée, avant de s'interroger sur ses compétences, ce qui nuit à la possibilité d'avoir confiance dans l'exécutif.

Un autre membre s'étonne du reproche formulé par l'intervenant précédent. Selon lui, le Conseil régional wallon a adopté la même attitude à propos de la publicité pour le tabac: là aussi ce conseil n'a pas attendu l'interprétation, mais il a contourné la loi fédérale en votant un décret déclaré d'application immédiate.

Le membre précédent souligne que la problématique des communes à statut linguistique spécial requiert une majorité spéciale des deux tiers et de la majorité dans chaque communauté, ce qui n'est pas le cas pour la loi sur le tabac. Les deux exemples ne sont donc pas comparables, selon lui.

Selon un des intervenants précédents, il n'est pas possible de reporter chaque fois l'application jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours. Si c'était possible, rien ne changerait. C'est précisément pour faire face aux situations urgentes, où l'application causerait un tort irréparable, que le Conseil d'État a la possibilité de suspendre. Cela n'a pas été le cas en l'espèce.

Un autre membre estime qu'il y a une certaine confusion. La question qui se pose en l'espèce n'est pas de savoir si le gouvernement flamand est ou non compétent, mais le Conseil d'État va se prononcer sur la manière dont ce gouvernement a exercé sa compétence.

Un dernier membre estime qu'il est indiscutable que les circulaires interprétatives de la Région flamande portent atteinte à l'essence même des facilités. Le gouvernement flamand a posé un acte politique ayant pour objet de décourager les francophones à utiliser le système des facilités.

dan kan de Raad van State de omzendbrief op dit punt vernietigen. Men kan echter niet zeggen dat het Vlaamse Gewest niet de bevoegdheid heeft om te interpreteren en dat ze haar bevoegdheid overtreedt door een omzendbrief uit te vaardigen waarin zij een interpretatie geeft van de taalwetgeving. Dat behoort tot haar bevoegdheid als voogdijoverheid. Of de gegeven interpretatie al dan niet verkeerd is, moet uitgemakt worden door de Raad van State.

Een ander lid betreurt dat de Vlaamse regering niet gewacht heeft op de uitspraak van het beroep om de circulaires ten uitvoer te leggen. De betrokken circulaire had geschorst moeten worden tot het antwoord van de administratieve overheid. In de gegeven omstandigheden was de beslissing reeds genomen en uitgevoerd vóór men vragen gesteld heeft naar de bevoegdheden. Dat is nadelig voor het vertrouwen dat men in de regering kan stellen.

Een volgend lid is verbaasd over het verwijt van vorige spreker. De Waalse Gewestraad heeft volgens hem dezelfde houding aangenomen inzake tabaksreclame, waarbij deze raad ook niet heeft gewacht op de interpretatie, maar de federale wet heeft omzeild met een decreet dat onmiddellijk van toepassing werd verklaard.

Het vorige lid wijst erop dat het probleem van de gemeenten met een bijzonder taalstatuut een bijzondere tweederde meerderheid vereist en een meerderheid in elke gemeenschap. Voor de wet op de tabak was dat niet vereist. Volgens hem zijn de twee voorbeelden niet vergelijkbaar.

Eén van de vorige leden is van oordeel dat het niet mogelijk is telkens met de toepassing te wachten tot wanneer er uitspraak wordt gedaan over het bezwaar. Dan verandert er niets. Juist om dringende situaties waarbij de toepassing onherstelbare schade zou veroorzaken, staat voor de Raad van State de mogelijkheid open om te schorsen. *In casu* is dat niet gebeurd.

Een ander lid meent dat er een zekere verwarring is. De vraag die voor het onderhavig geval voorligt, is niet of de Vlaamse regering wel bevoegd is, maar de Raad van State zal zich uitspreken over de manier waarop zij haar bevoegdheid heeft uitgeoefend.

Volgens een laatste lid is het onbetwistbaar dat de interpretatieve circulaires van het Vlaamse Gewest het wezen zelf van de faciliteiten aantasten. De Vlaamse regering heeft een politieke daad gesteld om de Franstaligen te ontmoedigen een beroep te doen op de faciliteitenregeling.

## DEUXIÈME VOLET

### AUTRES ASPECTS DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

#### SECTION 1. COMPÉTENCES RÉSIDUELLES

##### 1.1 Note de M. Pas (septembre 1996)

L'un des principes de base du fédéralisme belge, c'est que les communautés et les régions ne disposent que de compétences attribuées. Elles ne peuvent régler que les matières qui leur ont été attribuées par la Constitution, ou en vertu de celle-ci, et ce, uniquement pour ce qui est du territoire pour lequel elles sont compétentes.

L'autorité fédérale a elle aussi quelques compétences attribuées, mais elle dispose en outre des compétences dites «résiduelles», si bien qu'elle a compétence pour régler toutes les matières qui n'ont pas été attribuées formellement à une autorité déterminée.

En 1993, on a inséré dans la Constitution l'article 35, aux termes duquel ce principe a été inversé, puisqu'il prévoit que l'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

La Constitution soumet elle-même l'entrée en vigueur de cette disposition à deux conditions. La première veut qu'une loi votée à une majorité spéciale détermine quelle autorité, des communautés ou des régions, est compétente pour les matières résiduelles. La deuxième veut que l'on insère, dans la Constitution, une liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale.

L'on peut donc en principe transférer les compétences résiduelles, mais il faut d'abord que la volonté politique pour ce faire existe. L'article 35 suscite en outre beaucoup de scepticisme au niveau de la doctrine.<sup>(1)</sup> La rédaction d'une liste exhaustive de matières exclusivement fédérales exige la plus grande minutie et nécessite une adaptation du reste de la Constitution. Par ailleurs, l'article 35 n'indique pas clairement à quelle autorité (communauté ou région) les compétences résiduelles doivent être attribuées.

(1) Alen, A. et Delpérée, F., «*Les compétences résiduelles*», J.T., 1991, pp. 805-808; Offeciers, C., «Residuaire bevoegdheid. Enkele juridische bedenkingen bij de politieke stellingnames», N. Tijd. Pol., 1992, pp. 57-76; Peeters, P., «Vlottende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische Staat: een zinvolle en haalbare kaart?», T.B.P., 1990, pp. 79-87.

## TWEEDE LUIK

### ANDERE ASPECTEN VAN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING

#### AFDELING 1. DE RESIDUAIRE BEVOEGDHEID

##### 1.1 Nota van de heer Pas (september 1996)

Een basisbeginsel van het Belgisch federalisme is dat de gemeenschappen en gewesten enkel toegewezen bevoegdheden hebben. Ze kunnen enkel aangelegenheden regelen die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegekend en enkel voor het grondgebied waarvoor ze bevoegd zijn.

De federale overheid, daarentegen, heeft ook enkele toegewezen bevoegdheden, maar beschikt daarnaast over de zogenaamde residuaire bevoegdheid. Ze is bevoegd om al datgene te regelen wat niet uitdrukkelijk aan een bepaalde overheid is opgedragen.

In 1993 werd artikel 35 in de Grondwet ingevoegd, dat in de omkering van dit principe voorziet. Volgens artikel 35 is de federale overheid slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De Grondwet zelf stelt de inwerkingtreding van deze bepaling afhankelijk van twee voorwaarden. Ten eerste moet een bijzondere meerderheidswet bepalen welke overheid, gemeenschappen of gewesten, bevoegd zijn voor de residuaire materies. Ten tweede moet in de Grondwet een lijst van exclusieve federale bevoegdheden worden opgenomen.

In principe kan de residuaire bevoegdheid dus overgeheveld worden. Hiervoor moet natuurlijk op de eerste plaats de politieke wil aanwezig zijn. Bovendien, stoot artikel 35 op heel wat scepsis in de rechtsleer.<sup>(1)</sup> Het opstellen van een exhaustieve lijst van exclusieve federale materies dient zeer zorgvuldig te gebeuren, en vereist bovendien een aanpassing van de rest van de Grondwet. Daarnaast is onduidelijk aan welke overheid (gemeenschappen of gewesten) de residuaire bevoegdheid dient toe te komen.

(1) Alen, A. en Delpérée, F., «De residuaire bevoegdheden», R.W., 1991-92, blz. 345-349 (ook verschenen in het Frans in J.T., 1991, blz. 805-808); Offeciers, C., «Residuaire bevoegdheid. Enkele juridische bedenkingen bij de politieke stellingnames», N. Tijd. Pol., 1992, blz. 57-76; Peeters, P., «Vlottende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische staat: een zinvolle en haalbare kaart?», T.B.P., 1990, blz. 79-87.

Mais ce scepticisme ne peut pas faire perdre de vue que l'article 35 vise peut-être, non seulement à ouvrir une possibilité, mais également à imposer l'obligation d'inverser les compétences résiduelles.

Le professeur Delpérée fait une comparaison avec l'ancien article 68, dans lequel il avait été inscrit en 1988 que les communautés étaient compétentes pour la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. Dans un premier temps, l'on a considéré que cette disposition ouvrait une possibilité pour le législateur spécial. Plus tard, le silence du législateur a été présenté comme une inconstitutionnalité et l'on a admis qu'il fallait combler cette lacune. (1)

En tout cas, aucun délai n'a été prévu(2) pour ce qui est de l'exécution de l'article, si bien que l'on peut se demander si l'inscription, dans la Constitution, d'une disposition qui reste longtemps lettre morte peut contribuer à renforcer l'autorité et la pertinence sociale de celle-ci. L'exécution de l'article 35 peut être, en outre, l'occasion rêvée d'une réflexion approfondie à propos de la répartition des compétences au sein de la Belgique fédérale(3) et d'une évaluation de cette répartition.

#### 1.2. Observations additionnelles de M. Pas (13 mars 1998)

La rédaction d'une liste exhaustive des compétences fédérales exclusives n'est pas une sinécure. Ni le constituant ni le législateur spécial n'a jamais tenté de faire une telle énumération. La rédaction d'une telle liste implique d'ailleurs une réécriture de l'ensemble de la Constitution en fonction de l'inversion du principe qui gouverne la répartition des compétences.

Ensuite, il n'apparaît pas du tout clairement à quelle autorité, communauté ou région, la compétence résiduelle doit être attribuée. L'idée a été avancée de travailler avec une compétence résiduelle «flottante», ce qui signifierait que la compétence résiduelle reviendrait tantôt aux communautés, tantôt aux régions, en fonction du lien existant avec les compétences matérielles des communautés et des régions. Invoquant la grande imprécision et les nombreux conflits de compétences que cela entraînerait, la doctrine a rejeté cette piste.

(1) Delpérée, F., «Les attributions de l'État» in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 233, n° 264.

(2) À moins que ce ne soit un «délai raisonnable»: Bribosia, H. et Van Boxstael, Jean-Louis, «Le partage des compétences dans la Belgique fédérale», Bruges, La Charte, 1994, p. 137, n° 220.

(3) Comparer Coenraets, P. et Maron, E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», *Les réformes institutionnelles de 1993: vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 187.

Toch mag deze scepsis niet uit het oog doen verliezen dat artikel 35 misschien niet enkel een mogelijkheid, maar ook de verplichting inhoudt om de residuaire bevoegdheid om te keren.

Professor Delpérée maakt de vergelijking met het oude artikel 68, waarin in 1988 ingeschreven werd dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen. In eerste instantie werd deze bepaling beschouwd als een mogelijkheid voor de bijzondere wetgever. Later werd het stilzitten van de wetgever echter beschouwd als een ongrondwettigheid en gingen er van uit dat deze lacune opgevuld moest worden. (1)

In ieder geval is er geen termijn(2) die bepaalt wanneer het artikel uitgevoerd zou moeten worden. Wel kan de bedenking gemaakt worden of het inschrijven van een grondwetsbepaling, die op lange termijn dode letter blijft, bevorderlijk is voor het gezag en de maatschappelijke relevantie van een grondwet. Bovendien kan de uitvoering van artikel 35 een geschikte gelegenheid zijn voor een grondige reflectie over en evaluatie van de bevoegdheidsverdeling in het federale België. (3)

#### 1.2. Aanvullende bedenkingen van de heer Pas (13 maart 1998)

Het opstellen van een exhaustieve lijst van exclusieve federale materies is geen sinecure. Noch de grondwetgever, noch de bijzondere wetgever heeft ooit gepoogd een dergelijke opsomming te maken. Het opstellen van die lijst brengt overigens met zich dat de gehele Grondwet wordt herschreven in functie van de omkering van het principe van de bevoegdheidsverdeling.

Voorts is het bijzonder onduidelijk aan welke overheid, gemeenschappen of gewesten, de residuaire bevoegdheid moet worden toegekend. De idee werd geopperd om te werken met een «vlottende» residuaire bevoegdheid, dit wil zeggen de residuaire bevoegdheid komt nu eens toe aan de gemeenschappen, dan weer aan de gewesten, naargelang de band die bestaat met de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Wijzend op de grote onduidelijkheid en de talrijke bevoegdheidsconflicten die dit met zich zou brengen, verwierp de rechtsleer deze piste.

(1) Delpérée, F., «Les attributions de l'état», in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Brussel, Bruylant, 1994, blz. 233, nr. 264.

(2) Tenzij dan een «redelijke termijn»: Bribosia, H., en Van Boxstael, Jean-Louis, «Le partage des compétences dans la Belgique fédérale», Bruges, La Charte, 1994, blz. 137, nr. 220.

(3) Vgl. Coenraets, P. en Maron E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», *Les réformes institutionnelles de 1993: vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 187.

Il convient cependant d'indiquer que l'exécution de l'article 35 ne consiste qu'en une intervention technique. On ne touche pas au fond à l'autonomie des communautés et régions ou à la position de l'autorité fédérale. Dans cette optique, l'exécution de l'article 35 est une opération neutre. L'attribution de la compétence résiduelle aux communautés et régions n'implique pas qu'elles disposeraient de plus (ou de moins) d'autonomie.

### *1.3. Observation d'un membre (13 mars 1998)*

Un commissaire est d'accord pour dire que l'article 35 comporte une obligation réelle. Mais les conséquences d'une éventuelle inexécution ne sont pas claires. Pourrait-elle par exemple être une cause d'action en dommages-intérêts? D'un point de vue juridique, c'est là un débat intéressant, mais le nœud du problème se situe ailleurs.

Une question cruciale concerne l'octroi de la compétence résiduelle soit aux communautés, soit aux régions. Le problème devient encore plus épineux dès l'instant où Bruxelles est impliquée.

D'autre part, l'énumération des compétences fédérales exclusives suppose un choix politique préalable sur la structure même de l'État. Opte-t-on pour un modèle fédéral, confédéral ou autre? Sans option précise, on peut difficilement exécuter de manière cohérente l'article 35 de la Constitution. Cela signifie toutefois que d'un point de vue purement politique, cette exécution est une opération particulièrement délicate.

L'intervenant demande si, dans l'ensemble de la répartition actuelle des compétences, on peut déjà en énumérer un certain nombre qui appartiennent exclusivement au pouvoir fédéral.

### *1.4. Réponse de M. Pas (13 mars 1998)*

M. Pas admet que l'exécution de l'article 35 nécessite une vision cohérente de la structure de l'État. Il s'agit d'un défi juridique, mais sans doute, plus encore, politique.

Il n'est pas facile de répondre à la question de savoir si la compétence résiduelle doit être attribuée aux communautés ou aux régions. Un système basé sur une compétence résiduelle flottante n'est en tout cas pas à recommander. Pour certaines matières, on peut constater sans beaucoup d'hésitation qu'il y a un lien avec le sol et qu'il s'agit dès lors d'une compétence régionale. Mais souvent, ce critère s'avérera trop vague et engendrera des contestations.

On pourrait bien entendu aussi attribuer intégralement la compétence résiduelle aux communautés ou

Het past evenwel erop te wijzen dat de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet niet meer inhoudt dan een technische ingreep. Daarmee wordt in wezen niet geraakt aan de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten of aan de positie van de federale overheid. In dat opzicht is de uitvoering van artikel 35 een neutrale operatie. Het toekennen van de residuaire bevoegdheid aan de gemeenschappen of de gewesten houdt niet in dat zij over meer (of minder) autonomie zouden beschikken.

### *1.3. Opmerking van een lid (13 maart 1998)*

Een lid stemt ermee in dat artikel 35 een daadwerkelijke verplichting inhoudt. Het is wel onduidelijk wat de gevolgen zijn van een eventuele niet-uitvoering. Zou zulks bijvoorbeeld een grond kunnen zijn voor een vordering tot schadeloosstelling? Vanuit juridisch oogpunt is dit een interessant debat, maar het kernprobleem situeert zich elders.

Een cruciale vraag betreft de toekenning van de residuaire bevoegdheid aan hetzij de gemeenschappen, hetzij de gewesten. Het probleem wordt alleen maar neteliger wanneer men er Brussel bij betreft.

Anderzijds veronderstelt de opsomming van de exclusieve federale bevoegdheden een voorafgaande politieke keuze over de staatsstructuur zelf. Opteert men voor een federaal, een confederaal of een ander model? Zonder een duidelijke optie kan men bezwaarlijk een coherente uitvoering geven aan artikel 35 van de Grondwet. Dit betekent wel dat die uitvoering, louter politiek gezien, een bijzonder delicate operatie is.

Het lid stelt de vraag of men in het geheel van de bestaande bevoegdheidsverdeling reeds een aantal bevoegdheden kan opsommen die exclusief aan de federale overheid toebehoren.

### *1.4. Antwoord van de heer Pas (13 maart 1998)*

De heer Pas stemt ermee in dat de uitvoering van artikel 35 een coherente visie op de staatsstructuur vergt. Dit is een juridische, maar wellicht nog meer een politieke uitdaging.

De vraag of de residuaire bevoegdheid moet toekomen aan de gemeenschappen dan wel aan de gewesten, is niet eenduidig te beantwoorden. Een systeem gebaseerd op een vlottende residuaire bevoegdheid, verdient alvast geen aanbeveling. Voor sommige aangelegenheden kan men zonder veel omhaal vaststellen dat er een band met de grond bestaat, en dat het bijgevolg een gewestelijke bevoegdheid betreft. Vaak echter zal dit een te vaag criterium blijken en tot betwisting aanleiding geven.

Uiteraard kan men de residuaire bevoegdheid ook volledig aan de gemeenschappen of de gewesten toe-



aux régions. Sans doute existe-t-il à ce sujet des divergences de vues de part et d'autre de la frontière linguistique et un consensus serait-il difficile à trouver. Le compromis pourrait consister à attribuer la compétence résiduelle aux communautés et à habiliter la Communauté française à transférer la compétence résiduelle à la Région wallonne et aux organes de la Commission communautaire française (*cf.* la construction pour les besoins de financement de la Communauté française). Il existe des solutions juridiques créatives, mais qui n'offrent pas toujours l'avantage de la clarté.

En ce qui concerne l'énumération des compétences fédérales exclusives, on en est encore aux premières ébauches académiques. Certaines matières relèvent incontestablement de la compétence fédérale exclusive: la sécurité nationale, la politique monétaire, ... On peut également dresser une liste des compétences que la Constitution attribue dès à présent au seul pouvoir fédéral.

#### 1.5. *Observation d'un membre (13 mars 1998)*

Un membre est d'avis qu'il est très difficile d'arriver à établir une liste exhaustive des compétences fédérales.

Si l'on veut attribuer la compétence résiduelle aux communautés et aux régions, il faut nécessairement recourir au critère de l'affinité avec les compétences respectives des communautés et des régions. Il semblerait de toute façon impensable de donner les compétences résiduelles soit aux communautés, soit aux régions.

Si l'on n'arrive pas à se mettre d'accord sur le critère de l'affinité, l'exécution de l'article 35 s'avère très difficile, en tout cas pour le sud du pays.

#### 1.6. *Réponse de M. Pas (13 mars 1998)*

La catégorie des compétences résiduelles ne doit pas être surestimée. La plupart des compétences se raccrochent aux compétences des communautés ou des régions. Le vrai problème se pose quand il n'y pas de point de rattachement clair avec une compétence communautaire ou régionale existante. Il ne paraît pas logique de chercher quand même un point de rattachement avec une compétence existante dans cette hypothèse.

#### 1.7. *Observation d'un membre (13 mars 1998)*

À supposer qu'on réussisse à dresser la liste des compétences fédérales, se poseraient d'autres problèmes. Si l'on attribue les compétences résiduelles aux communautés, va-t-on faire de même pour la

bedelen. Wellicht bestaan hierover aan weerszijden van de taalgrens uiteenlopende denkbeelden en is een consensus moeilijk te vinden. Een compromis zou erin kunnen bestaan de residuaire bevoegdheid aan de gemeenschappen toe te kennen en de Franse Gemeenschap te machtigen de residuaire bevoegdheid over te dragen aan het Waalse Gewest en de organen van de Franse Gemeenschapscommissie (*cf.* de constructie voor de financieringsbehoeften van de Franse Gemeenschap). Er bestaan creatieve juridische oplossingen, die evenwel niet steeds het voordeel van de duidelijkheid bieden.

Tot op heden werden slechts enkele academische aanzetten gegeven tot de opsomming van de exclusieve federale bevoegdheden. Sommige aangelegenheden zijn onbetwistbaar exclusief federale bevoegdheden: nationale veiligheid, muntbeleid,... Men kan ook een lijst opmaken van de bevoegdheden die nu reeds door de Grondwet exclusief aan de federale overheid worden toegekend.

#### 1.5. *Opmerking van een lid (13 maart 1998)*

Een lid is van mening dat het opstellen van een exhaustieve lijst van federale bevoegdheden zeer moeilijk is.

Indien men de residuaire bevoegdheid wenst toe te kennen aan de gemeenschappen en de gewesten, dient men noodzakelijkerwijze het criterium te gebruiken van de band met de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Het lijkt in ieder geval ondenkbaar de residuaire bevoegdheden hetzij aan de gemeenschappen, hetzij aan de gewesten toe te kennen.

Indien men er niet in slaagt een consensus te bereiken over het criterium van de band met de bestaande bevoegdheden, lijkt de uitvoering van artikel 35 zeer moeilijk, zeker in het zuidelijke landsdeel.

#### 1.6. *Antwoord van de heer Pas (13 maart 1998)*

De categorie van de residuaire bevoegdheden mag niet worden overschat. De meeste bevoegdheden vinden bovendien aansluiting bij de gemeenschaps- of de gewestbevoegdheden. Het eigenlijke probleem dient zich aan wanneer er geen duidelijk aanknopingspunt met een bestaande gemeenschaps- of gewestelijke bevoegdheid voorhanden is. Het lijkt niet logisch om ook in die hypothese toch een aanknopingspunt met een bestaande bevoegdheid te zoeken.

#### 1.7. *Opmerking van een lid (13 maart 1998)*

In de veronderstelling dat men erin zou slagen een lijst op te maken van de federale bevoegdheden, zouden er andere problemen opduiken. Gaat men, indien men de residuaire bevoegdheden toekent aan

Communauté germanophone? Par ailleurs, on peut difficilement attribuer les compétences résiduelles aux régions, vu le problème de Bruxelles. Le membre demande si le sujet a déjà donné lieu à des problèmes concrets.

*1.8. Réponse de M. Pas (13 mars 1998)*

L'inexécution de l'article 35 de la Constitution n'a pas, jusqu'ici, posé de problèmes concrets. Pour remédier aux difficultés concrètes que suscite la répartition actuelle des compétences, il n'est pas nécessaire de réaliser en priorité l'exécution de l'article 35, une entreprise qui exige beaucoup de travail.

*1.9. Remarque d'un membre (13 mars 1998)*

Un membre estime que, même si l'on admet qu'il n'y a pas eu de problèmes concrets au cours des deux dernières années, le problème de principe en ce qui concerne l'exécution de l'article 35 demeure.

*1.10. Discussion finale (18 mars 1999)*

*1.10.1. Observations de M. Depré*

Le fédéralisme belge est un fédéralisme de dissociation: les communautés et les régions naissent d'un État qui au départ était un État unitaire. Ce fédéralisme repose également sur le principe des compétences attribuées. Les communautés et les régions sont compétentes qu'en les matières qui leur sont expressément attribuées, soit par la Constitution, soit par les lois spéciales. L'autorité fédérale dispose des compétences résiduelles, d'où elle a compétence pour régler toutes les matières qui n'ont pas été attribuées formellement aux communautés et aux régions.

L'article 35 de la Constitution a été adopté en 1993 et sa philosophie est de bouleverser la logique du système actuel, puisqu'il prévoit que l'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même. Les communautés et les régions exerceront les compétences résiduelles.

Cette disposition n'est pas encore en vigueur, étant donné qu'elle est cadencée d'une double manière. La première condition veut qu'une loi votée à une majorité spéciale détermine quelle autorité, des communautés ou des régions, est compétente pour les matières résiduelles; la deuxième veut que l'on insère, dans la Constitution, une liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale.

La mise en œuvre de l'article 35 pose donc un certain nombre de difficultés. La rédaction d'une liste et la détermination des matières à l'autorité fédérale

de gemeenschappen, hetzelfde doen voor de Duitstalige Gemeenschap? Overigens kan men, gezien het probleem Brussel, moeilijk de residuair bevoegdheden aan de gewesten toekennen. Het lid vraagt of de kwestie reeds aanleiding heeft gegeven tot concrete problemen.

*1.8. Antwoord van de heer Pas (13 maart 1998)*

De niet-uitvoering van artikel 35 van de Grondwet heeft tot op heden geen concrete problemen met zich gebracht. Wie aan de concrete moeilijkheden van de huidige bevoegdheidsverdeling wil schaven, hoeft van de arbeidsintensieve uitvoering van artikel 35 geen prioriteit te maken.

*1.9. Opmerking van een lid (13 maart 1998)*

Een lid meent dat het principiële probleem van de uitvoering van artikel 35 blijft bestaan, ook al moet worden erkend dat er zich de voorbije twee jaar geen concrete problemen hebben voorgedaan.

*1.10. Eindbespreking (18 maart 1999)*

*1.10.1. Opmerkingen van de heer Depré*

Het Belgische federalisme werkt opsplitsend: de gemeenschappen en de gewesten zijn ontstaan uit een Staat die oorspronkelijk unitair was. Daarnaast rust het federalisme ook op het principe van de toegewezen bevoegdheden. De gemeenschappen en gewesten zijn slechts bevoegd voor de aangelegenheden die hen uitdrukkelijk zijn toegewezen, hetzij door de Grondwet, hetzij door bijzondere wetten. De federale overheid beschikt over de residuair bevoegdheden en regelt dus alle aangelegenheden die niet formeel aan de gemeenschappen en de gewesten zijn toegekend.

Artikel 35 van de Grondwet werd in 1993 aangenomen en houdt in dat de logica van het huidige systeem wordt omgekeerd, aangezien het bepaalt dat de federale overheid slechts bevoegd is voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd haar uitdrukkelijk toekennen. De residuair bevoegdheden komen dan toe aan de gemeenschappen en de gewesten.

Deze bepaling is nog niet in werking getreden omdat er twee strenge voorwaarden vermeld moeten worden. Ten eerste dient er een wet met een bijzondere meerderheid worden aangenomen die bepaalt aan welke overheid, de gemeenschappen of de gewesten, de residuair bevoegdheden worden toegekend. Ten tweede moet in de Grondwet een lijst van exclusieve federale bevoegdheden worden opgenomen.

De uitvoering van artikel 35 houdt dus een aantal moeilijkheden in. Het opstellen van de lijst en het bepalen van de aangelegenheden die aan de federale

entraîne un bouleversement complet dans l'actuelle répartition des compétences, et devra être accompagnée d'une révision des dispositions actuelles qui concernent les compétences des communautés ou des régions. Par ailleurs l'article 35 n'indique pas clairement à quelle autorité, communauté ou région, les compétences doivent être attribuées. Il faut donc faire un choix entre les communautés (faut-il viser les trois communautés ou faut-il exclure la Communauté germanophone?) ou les régions (faut-il viser les deux grandes régions ou faut-il également viser la Région de Bruxelles-Capitale?). Une autre solution consiste à dire que les compétences résiduelles sont prises en charge respectivement par la communauté ou par la région en raison de la nature de la compétence concernée, selon qu'elle puisse se rattacher à une matière communautaire ou à une matière régionale.

Un membre croit se souvenir que lors de l'examen au Sénat en 1993, on avait présenté une liste de vingt à vingt-cinq compétences susceptibles d'être attribuées expressément à l'État fédéral. En ce qui concerne l'attribution de la compétence résiduelle aux communautés ou aux régions, l'intervenant estime qu'on a utilisé à l'époque le critère de l'attribution de l'autonomie constitutive, excluant ainsi la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone.

Un autre membre souligne toutefois qu'on a déjà élaboré plusieurs listes de ce genre, mais qu'aucune n'était officielle. Il confirme également qu'en 1993, on a pris l'option d'attribuer la compétence résiduelle aux Régions wallonne et flamande ainsi qu'à la Communauté flamande et à la Communauté française.

Un autre membre ajoute que ce choix était dicté par le fait que du côté francophone, il n'y avait pas fusion de la région et de la communauté.

Un membre estime que l'exposé ci-dessus n'est pas très précis. Le rapport devra être fait avec toutes les précautions possibles. Il ne faut pas perdre de vue que les principes ont été fixés en 1993.

M. Depré explique qu'il ne peut adhérer à la remarque de M. Pas (point 1.2., dernier alinéa) que l'exécution de l'article 35 ne consiste qu'en une intervention technique. Il s'agit d'un bouleversement complet du système actuel de répartition des compétences entre l'autorité fédérale d'une part et les régions et les communautés d'autre part. L'attribution des compétences résiduelles aux communautés et régions ira nécessairement dans le sens d'un renforcement des compétences des communautés et des régions et donc d'un renforcement de leur autonomie.

overheid worden toegewezen heeft tot gevolg dat de huidige bevoegdheidsverdeling grondig wordt gewijzigd en dat de geldende bepalingen met betrekking tot de bevoegdheden van gemeenschappen en de gewesten herzien moeten worden. Artikel 35 bepaalt overigens niet duidelijk aan welke overheid, gemeenschappen of gewesten, de bevoegdheden dienen te worden toegekend. Men zal dus moeten kiezen tussen de gemeenschappen (neemt men daarbij de drie gemeenschappen in aanmerking of sluit men de Duitstalige Gemeenschap uit?) of de gewesten (rekenen men daarbij de twee grote gewesten of telt men ook het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest mee?). Een andere oplossing bestaat erin te besluiten dat de residuaire bevoegdheden, naargelang de aard van de aangelegenheid en de banden met bestaande bevoegdheden, aan de gemeenschappen of aan de gewesten toekomen.

Een lid meent zich te herinneren dat bij de bespreking in de Senaat in 1993 een lijst werd voorgelegd met 20 tot 25 bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de federale staat zouden kunnen worden toegekend. Voor wat de toewijzing van de residuaire bevoegdheid aan de gemeenschappen of de gewesten betreft, is de spreker van oordeel dat men toen het criterium van de toewijzing van de constitutieve autonomie hanteerde. Op deze wijze werden het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap uitgesloten.

Een ander lid wijst er echter op dat er reeds verschillende van dergelijke lijsten werden opgemaakt maar dat geen enkele van deze lijsten officieel was. Tevens beaamt het lid dat in 1993 inderdaad de optie werd genomen om de residuaire bevoegdheid toe te kennen aan het Waalse en het Vlaamse Gewest en aan de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap.

Een volgend lid voegt hieraan toe dat deze keuze was ingegeven vanuit het feit dat er aan Franstalige zijde geen fusie tussen gewest en gemeenschap bestond.

Een lid vindt dat de voorgaande uiteenzetting niet erg duidelijk is. Het verslag zal met de nodige omzichtigheid moeten worden opgesteld. Men mag niet uit het oog verliezen dat de basisprincipes in 1993 werden vastgelegd.

De heer Depré verklaart dat hij het niet eens is met de opmerking van de heer Pas (punt 1.2., laatste lid) die zegt dat de uitvoering van artikel 35 slechts een technische ingreep inhoudt. Het gaat om een grondige wijziging van het huidige systeem waarbij de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de federale overheid, enerzijds en de gewesten en de gemeenschappen, anderzijds. Het toekennen van de residuaire bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten betekent beslist een uitbreiding van de bevoegdheden van beide overheden en versterkt dus hun autonomie.

Un membre réplique que la décision de l'attribution des compétences résiduelles aux communautés et aux régions a été prise par le constituant. C'est dans ce sens que la remarque de M. Pas doit être lue.

Un membre s'interroge sur l'implication éventuelle de la modification de l'attribution des compétences résiduelles sur la théorie des pouvoirs implicites.

M. Depré répond que cette influence est inévitable. Le découpage des compétences est toujours quelque peu artificiel et il est difficile de tracer une limite stricte entre les compétences de l'un et de l'autre. Le principe de l'exclusivité des compétences s'accompagne de la reconnaissance, actuellement en faveur des communautés et des régions, de pouvoirs implicites. Celles-ci peuvent empiéter sur la compétence de l'autorité fédérale pour mettre en œuvre, de façon efficace et utile, de la manière la plus harmonieuse possible, la compétence principale qui lui a été attribuée. À partir du moment où les pouvoirs exclusifs et limités sont attribués à l'autorité fédérale, il faut lui reconnaître également les pouvoirs implicites; en revanche les communautés et les régions n'auront plus besoin de ces pouvoirs implicites, puisqu'elles pourront intervenir dans toutes les matières non exclusivement réservées au pouvoir fédéral.

Een lid antwoordt dat het de grondwetgever is die heeft beslist dat de residuaire bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten wordt toegekend. De opmerking van de heer Pas dient in die zin te worden opgevat.

Een lid vraagt zich af wat de mogelijke gevolgen zijn voor de theorie van de impliciete bevoegdheden, indien de toewijzing van de residuaire bevoegdheden wordt gewijzigd.

De heer Depré antwoordt dat dit onvermijdelijk een invloed zal hebben. De verdeling van bevoegdheden heeft altijd iets kunstmatigs en het is moeilijk een precieze grens te trekken tussen de bevoegdheden van de een en die van de ander. Het principe van de exclusiviteit van de bevoegdheden gaat gepaard met de erkenning van impliciete bevoegdheden, die momenteel in de richting van de gemeenschappen en de gewesten neigt. Deze kunnen in de bevoegdheid van de federale overheid treden en de bevoegdheid van deze laatste doeltreffend en bijzonder vlot uitoefenen. Indien men de exclusieve en beperkte bevoegdheden toekent aan de federale overheid, moet zij ook de impliciete bevoegdheden krijgen. De gemeenschappen en de gewesten hebben die impliciete bevoegdheden dan niet meer nodig, aangezien zij kunnen optreden in alle aangelegenheden die niet exclusief tot de bevoegdheden van de federale overheid behoren.

**SECTION 2.  
COMPÉTENCES IMPLICITES  
ET COMPÉTENCES RÉSERVÉES**

*2.1 Note de M. Pas (septembre 1996)*

Le législateur décrétoal ne dispose que des compétences attribuées. Dans l'exercice de celles-ci, il ne peut pas porter atteinte aux compétences que la Constitution réserve à la loi. Selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, ce principe est basé sur l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI et non pas sur la Constitution même. Par conséquent, une autre loi (spéciale ou ordinaire) peut déroger à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI et donner au législateur décrétoal une autorisation spéciale et formelle de s'occuper d'une matière fédérale réservée. L'on trouve des exemples de dérogation de ce type dans les articles 11 et 79 de la LSRI.

Cependant, l'on n'a pas considéré que l'article 10 de la LSRI fournissait une telle autorisation formelle et spéciale. (1) Selon l'interprétation qu'en donne la Cour d'arbitrage, l'article 10 de la LSRI reconnaît aux Conseils la compétence implicite de prendre des décrets dans des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, à la triple condition qu'ils leur soient nécessaires pour l'exercice de leurs compétences attribuées, que la matière réservée au législateur fédéral se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions décrétoales sur la matière fédérale ne soit que marginale. (2)

En 1993, on a modifié l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de manière à supprimer l'interdiction de s'occuper de matières réservées, en ce qui concerne les compétences implicites visées à l'article 10 de la LSRI. L'incidence de cette modification est très limitée. En tout cas, la Cour d'arbitrage n'a admis l'application de l'article 10 de la LSRI que dans cinq de ses arrêts.

*2.2. Discussion finale (18 maart 1999)*

*2.2.1. Observations de M. Depré*

Les pouvoirs implicites sont les pouvoirs reconnus aux communautés et aux régions en vertu de l'article 10 de la loi spéciale de réforme institutionnelle. Cet article leur permet en réalité d'empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale pour autant que cet empiètement soit nécessaire à l'exercice utile et harmonieux de leur compétence principale, pour autant que empiètement n'entraîne qu'une incidence marginale sur la compétence principale et pour autant que la matière dont il est question puisse se prêter à un règlement différencié au nord ou au sud du pays.

(1) Voir, p. ex. C.A., n° 44, 23 décembre 1987, *Moniteur belge* du 27 janvier 1988.

(2) Voir, p. ex. C.A., n° 32/92, 23 avril 1992, *Moniteur belge* du 30 mai 1992.

**AFDELING 2.  
IMPLICIETE BEVOEGDHEDEN  
EN VOORBEHOUDEN BEVOEGDHEDEN**

*2.1 Nota van de heer Pas (september 1996)*

De decreetgever beschikt slechts over toegewezen bevoegdheden. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden mag hij geen inbreuk maken op de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden. Volgens een vaste rechtspraak van het Arbitragehof is dit principe gebaseerd op artikel 19, § 1 BWHI en niet op de Grondwet zelf. Bijgevolg kan een andere (bijzondere of gewone) wet afwijken van artikel 19, § 1 BWHI en een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging geven aan de decreetgever om een voorbehouden federale materie te betreden. Voorbeelden daarvan vindt men in artikel 11 of 79 BWHI.

Artikel 10 BWHI werd echter niet als zo'n uitdrukkelijke en bijzondere machtiging beschouwd. (1) Artikel 10 BWHI, zoals uitgelegd door het Arbitragehof, erkent de impliciete bevoegdheden van de Raden om decreten te nemen in aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn, op voorwaarde dat dergelijke bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een eigen, toegewezen bevoegdheid; dat de aan de federale wetgever voorbehouden materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling; en dat de weerslag van de decretale bepalingen op de federale aangelegenheid slechts marginaal is. (2)

In 1993 werd artikel 19, § 1, gewijzigd in die zin dat het verbod om de gereserveerde materies te betreden, niet meer van toepassing is voor de impliciete bevoegdheden op basis van artikel 10 BWHI. De weerslag van deze wijziging is zeer beperkt. Het Arbitragehof aanvaardde sowieso slechts in vijf arresten de toepassing van artikel 10 BWHI.

*2.2. Eindbespreking (18 maart 1999)*

*2.2.1. Opmerkingen van de heer Depré*

De impliciete bevoegdheden zijn de bevoegdheden die aan de gemeenschappen en de gewesten worden toegewezen krachtens artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Dit artikel machtigt de gemeenschappen en de gewesten om in de bevoegdheden van de federale overheid te treden, voor zover dat noodzakelijk is voor de nuttige en harmonieuze uitoefening van hun eigen hoofdbevoegdheid, op voorwaarde dat dit slechts een marginale weerslag heeft op de federale hoofdbevoegdheid en dat de bewuste aangelegenheid zich leent tot een

(1) Zie bv. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *Belgisch Staatsblad*, van 27 januari 1988.

(2) Zie bv. Arbitragehof, nr. 32/92, 23 april 1992, *Belgisch Staatsblad*, van 30 mei 1992.

Avant 1993 les compétences implicites ne pouvaient pas être mis en œuvre dans les matières réservés. En 1993, on a modifié l'article 19 de manière à supprimer l'interdiction de s'occuper de matières réservées. Il n'y a pas de litiges en cours à ce sujet.

verschillende regeling voor het Noorden en voor het Zuiden van het land. Vóór 1993 konden de impliciete bevoegdheden niet worden uitgeoefend met betrekking tot voorbehouden aangelegenheden. In 1993 heeft men artikel 19 gewijzigd en sindsdien is het verbod met betrekking tot de voorbehouden aangelegenheden niet meer van toepassing. Er lopen in dat verband geen geschillen.

### SECTION 3. DROITS FONDAMENTAUX

#### A. ANALYSE GÉNÉRALE

*Note de M. Pas (septembre 1996)*

Un problème particulier concerne la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions en matière de droits fondamentaux.

La section de législation du Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises que « les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique. Il ne se conçoit pas que ces libertés, qui apparaissent comme des attributs de la personne humaine, puissent, au sein d'un même État, être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être.

Ni la Constitution révisée, ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux communautés et aux régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés déjà consacrées, ne pourront-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le constituant lui-même, soit par le législateur national. On en peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences. »

C'est ce que le Conseil d'État a écrit dans un avis de 1987 concernant une proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs(1) et qui a été confirmé ensuite à plusieurs reprises dans des avis concernant la publicité de l'administration, le droit à la libre collecte d'informations ... (2).

Selon le Conseil d'État, le pouvoir fédéral est compétent pour les droits fondamentaux. Comme l'obligation générale de motivation était considérée comme un corollaire du droit fondamental du citoyen à l'in-

(1) Avis du Conseil d'État (section législation), 21 octobre 1987, doc. Sénat, session extraordinaire, 1988, n° 215/2, p. 11.

(2) La pratique en matière d'avis connaît, certes, une certaine évolution, mais la règle selon laquelle « le domaine des droits et libertés fondamentaux relève en principe de la compétence du législateur fédéral » reste intacte. Par exemple: avis du Conseil d'État (section législation) du 28 novembre 1990 sur un projet dont est issue la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, doc. Chambre, 1990-1991, n° 1610/1, 50-51, et avis du Conseil d'État (section législation) du 30 janvier 1995 sur une proposition de loi relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'informations, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1657/3, p. 7.

### AFDELING 3. GRONDRECHTEN

#### A. ALGEMENE TOELICHTING

*Nota van de heer Pas (september 1996)*

Een bijzonder probleem betreft de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake grondrechten.

De afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigde verschillende malen dat « de fundamentele vrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving. Het is ondenkbaar dat die vrijheden, welke wezenlijke attributen van de mens blijken te zijn, in een zelfde staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheden toegekend inzake fundamentele rechten en vrijheden. Evenmin als zij in de uitoefening van hun bevoegdheden afbreuk kunnen doen aan de reeds gevestigde vrijheden, zullen zij die vrijheden kunnen miskennen waarvan het bestaan door de grondwetgever zelf of door de nationale wetgever zal worden erkend. Een beperking van hun bevoegdheden kan daarin eigenlijk niet worden gezien ».

Dit schrijft de Raad van State in een advies van 1987 over een voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen(1), maar het wordt nadien herhaaldelijk bevestigd in adviezen bijvoorbeeld met betrekking tot openbaarheid van bestuur, recht op vrije nieuwsgaring ... (2).

De Raad van State gaat er dus vanuit dat de federale overheid bevoegd is voor grondrechten. Aangezien de algemene motiveringsplicht beschouwd werd als een uitvloeisel van het fundamentele recht van de burger

(1) Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 21 oktober 1987, Stuk Senaat, bijzondere zitting 1988, nr. 21512, blz. 11.

(2) Er is wel enige evolutie in de adviespraktijk, maar het beginsel dat « het domein van de fundamentele rechten en vrijheden in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort » blijft intact. Bijvoorbeeld Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 28 november 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Stuk Kamer, 1990-1991, nr. 1610/1, blz. 50-51 en Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 30 januari 1995 over een voorstel van wet betreffende het recht van vrije informatiegaring en uitzending van korte berichtgeving, Stuk Kamer, 1994-1995, nr. 1657/3, blz. 7.

formation dans ses relations avec l'administration, le législateur fédéral est donc compétent. Le Conseil d'État estime toutefois aussi que le pouvoir décretaal peut renforcer les règles fédérales générales au moyen de règles qui lui sont propres (il s'agit à nouveau d'une application des compétences apparemment concurrentes). Cela signifie que, tant que le législateur fédéral n'est pas intervenu, les communautés et les régions peuvent imposer des obligations en la matière, étant entendu qu'elles doivent s'assurer en temps utile que les dispositions spécifiques qu'elles ont adoptées sont compatibles avec les dispositions générales que le législateur fédéral aurait prises. Un devoir d'information actif liant les autorités et le droit de consulter les documents administratifs ont également été considérés comme faisant partie du droit fondamental susvisé (droit à l'information dans les relations avec l'administration) et, partant, comme une compétence fédérale de principe.

La Cour d'arbitrage a, elle aussi, reconnu, dans un cas concret unique, que le pouvoir fédéral avait compétence pour un droit fondamental(1). Elle s'est toutefois basée en l'espèce sur la compétence résiduelle du législateur fédéral.

La thèse de la section de législation du Conseil d'État reste difficile à suivre dans sa généralité, car le constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions des compétences en matière de droits fondamentaux(2).

C'est ce qu'illustrent les articles de la Constitution relatifs à la protection de la vie privée et au droit de consulter les documents administratifs.

Le droit fondamental à la protection de la vie privée a été inscrit à l'article 22 de la Constitution. Cet article dispose en outre que des limitations du droit fondamental ne peuvent être apportées que par une loi fédérale. Le pouvoir décretaal est toutefois compétent pour garantir la protection de la vie privée.

En mentionnant la loi, le décret ou l'ordonnance à l'article 22 de la Constitution, le constituant a voulu s'inscrire dans le cadre de la répartition des compéten-

(1) Il s'agissait de la réglementation relative au droit de réponse. La Cour a considéré que ce principe découle nécessairement de la liberté de la presse et de la liberté d'opinion. C'est pourquoi elle considère que cette matière relève de la compétence fédérale et ce, sur base de la compétence résiduelle générale du législateur fédéral, y compris en ce qui concerne la radio-diffusion et la télévision, qui sont des médias relevant de la compétence des communautés (cf. Cour d'arbitrage, 28 mai 1991, n° 41/91, *Moniteur belge* du 10 juillet 1991, commentaire P. Peeters, «De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord - kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof», RW, 1991-92, pp. 481-484).

(2) R. Thielemans le démontre clairement dans «Grondrechten en de bevoegdheden van staat, gemeenschappen en gewesten. Openbaarheid van bestuur, motivering van bestuurs-handelingen en ombudsman», TBP, 1990, pp. 838-853.

op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur, is de federale wetgever dus bevoegd. Wel mag, volgens de Raad van State, de decreetgever de algemene federale regels met eigen regels versterken (opnieuw een toepassing van de oneigenlijke concurrerende bevoegdheden). Dit wil zeggen dat wanneer de federale wetgever nog niet is opgetreden, de gemeenschappen en gewesten ter zake reeds verplichtingen kunnen opleggen, met dien verstande dat ze zich te gepasten tijde ervan zullen moeten vergewissen dat de door hen aangenomen specifieke bepalingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de federale wetgever intussen zou hebben uitgevaardigd. Ook een actieve informatieplicht voor de overheid en een inzage-recht in administratieve stukken werden als onderdeel van het genoemde grondrecht (recht op informatie in betrekking met bestuur) beschouwd en dus als een principieel federale bevoegdheid.

Ook het Arbitragehof erkende in een enkel concreet geval de federale bevoegdheid inzake een grondrecht(1). Het Hof baseerde zich daarbij echter op de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

De stelling van de afdeling wetgeving van de Raad van State is in zijn algemeenheid nog moeilijk te volgen. De grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben immers aan de gemeenschappen en gewesten bevoegdheden inzake grondrechten toegekend(2).

Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de grondwetsartikelen inzake de bescherming van het privé-leven en inzake het recht op inzage van bestuursdocumenten.

Het grondrecht op bescherming van het privé-leven werd ingevoegd in artikel 22 van de Grondwet. Het artikel bepaalt bovendien dat beperkingen op het grondrecht enkel mogelijk zijn door een federale wet. De decreetgever is wel bevoegd om het privé-leven te waarborgen.

Door in het tweede lid van artikel 22 van de Grondwet, decreet of ordonnantie te vermelden wilde de grondwetgever aansluiten bij de bestaande bevoegd-

(1) Het betrof de regeling inzake het recht van antwoord. Het Hof beschouwde dit als noodzakelijk gevolg van de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Daarom beschouwt het Hof dit als een federale bevoegdheid, op grond van de algemene residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, ook voor wat betreft de radioomroep en de televisie, welke media zijn die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren: Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 41/91, *Belgisch Staatsblad* van 10 juli 1991, commentaar P. Peeters, «De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord - kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof», RW, 1991-1992, blz. 481-484.

(2) Dit wordt duidelijk aangetoond door R. Thielemans, «Grondrechten en de bevoegdheden van staat, gemeenschappen en gewesten. Openbaarheid van bestuur, motivering van bestuurs-handelingen en ombudsman», TBP, 1990, blz. 838-853.



ces existantes(1) et il reconnaît le pouvoir accordé aux communautés et aux régions de renforcer le droit fondamental(2).

En ce qui concerne le droit fondamental de consulter les documents administratifs (article 32 de la Constitution), le pouvoir décretaal est également habilité explicitement à arrêter les modalités d'exercice de ce droit et les limitations de celui-ci.

En effet, les compétences sont des compétences parallèles: cela signifie que les différents niveaux de pouvoir sont pleinement habilités à régler la même matière, simultanément mais indépendamment l'un de l'autre. Il importe en l'espèce de savoir quel critère il y a lieu d'utiliser pour répartir cette même compétence entre les différents niveaux.

Les modalités (c'est-à-dire la réglementation générale du droit de consultation: comment celle-ci doit-elle être demandée, comment consulte-t-on les documents, etc.) sont réglées par le législateur ou par le pouvoir décretaal pour ce qui est des documents administratifs relevant respectivement des autorités fédérales, des autorités communautaires et des autorités régionales(3).

En ce qui concerne le pouvoir d'établir des exceptions, on applique à la fois le critère formel qui vient d'être employé (la question de savoir à quelles autorités les exceptions se rapportent) et le critère matériel (c'est-à-dire sur la base des autres compétences matérielles de l'État, des communautés et des régions).

L'on ne peut pas tenir compte seulement du critère formel; cela signifierait, par exemple, qu'un Conseil régional pourrait limiter le droit de consulter les documents d'une autorité régionale pour ménager la monnaie belge. Ce faisant, ce Conseil s'arrogerait manifestement une compétence fédérale.

Cependant, ces deux critères ne s'appliquent pas non plus cumulativement, car un certain nombre d'exceptions nécessaires ne pourraient être imposées par aucun législateur. Tel serait le cas, par exemple,

(1) Le constituant a malgré tout influencé de la sorte la répartition des compétences existante. En effet, la section de législation du Conseil d'État avait dit précédemment que le législateur fédéral était seul compétent pour fixer, dans le respect des conventions internationales, le degré de protection de la vie privée et pour déterminer, à l'égard de toutes les matières quelles sont les mesures nécessaires ou simplement utiles en vue de cette protection. Ce point de vue n'est donc plus conforme à la Constitution (cf avis du Conseil d'État, section législation), 28 juin 1991, doc. Cons. flam., 1991-92, n° 535/1).

(2) On peut douter que la distinction entre «garantie» et limitation» soit claire dans la pratique.

(3) Et ce, sur base du pouvoir qu'ont les communautés et régions de régler le fonctionnement de leurs organes (article 87 de la LSRI).

heidsverdeling(1) et erkent hij de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ter versterking van het grondrecht(2).

Inzake het grondrecht op inzage van bestuursdocumenten (artikel 32 van de Grondwet) wordt ook aan de decreetgever uitdrukkelijk de bevoegdheid gegeven om de modaliteiten voor de uitoefening van het recht en de beperkingen op het recht vast te stellen.

Deze bevoegheden zijn immers parallelle bevoegdheden: dat wil zeggen dat de verschillende gezagsniveau's volwaardig bevoegdheid zijn om dezelfde aanpak, gelijktijdig maar onafhankelijk van elkaar te regelen. Daarbij is het dan van belang te weten welk criterium aangewend moet worden om diezelfde bevoegdheid over de verschillende niveau's te verdelen.

De nadere regels (dat wil zeggen de algemene regeling van het inzagerecht: hoe moet de inzage gevraagd worden, hoe raadpleegt men de documenten, enz.) worden bepaald door de wetgever of decreetgever voor de bestuursdocumenten van respectievelijk de federale of de gemeenschaps- of gewestoverheden(3).

Inzake de bevoegdheid om uitzonderingen vast te stellen geldt zowel het gebruikte formele criterium (dat wil zeggen op welke overheden hebben de uitzonderingen betrekking), als het materieel criterium (dat wil zeggen op grond van de andere materiële bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten).

Het kan niet zo zijn dat alleen het formele criterium geldt, want dat zou betekenen dat bijvoorbeeld een gewestraad het inzagerecht in documenten van een gewestoverheid kan inperken omwille van de positie van de Belgische munt. Zo zou deze Raad zich duidelijk een federale bevoegdheid toeëigenen.

Toch gelden evenmin de twee criteria cumulatief. Dan zouden immers een aantal noodzakelijke uitzonderingen door geen enkele wetgever kunnen worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld uitzonderingen op het

(1) Toch heeft de grondwetgever hiermee de bestaande bevoegdheidsverdeling beïnvloed. De afdeling wetgeving van de Raad van State had vroeger immers gezegd dat uitsluitend de federale wetgever bevoegd was om «met inachtneming van de internationale verdragen, te bepalen welke graad van bescherming de persoonlijke levenssfeer geniet alsook ten aanzien van alle aangelegenheden te bepalen welke maatregelen met het oog op die bescherming noodzakelijk, ja zelfs gewoon nuttig zijn». Deze stelling is dus niet meer in overeenstemming met de Grondwet. Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 28 juni 1991, Stuk, VI. R., 1991-1992, nr. 535/1.

(2) Of het onderscheid tussen het «waarborgen» en het «beperken» in de praktijk duidelijk is, kan betwijfeld worden.

(3) Dit op basis van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de werking van hun overheden te regelen (artikel 87 BWHI).

des exceptions au droit de consulter les documents des autorités communautaires sur base de la sécurité ou de la défense du pays.

La solution adéquate consiste donc à appliquer d'abord le critère relatif au contenu, puis, le cas échéant, le critère formel.

En d'autres termes, chaque législateur impose, sur base de sa compétence matérielle, des exceptions pour ce qui est des documents de l'ensemble des autorités administratives. C'est ainsi que la loi fédérale pourrait interdire la publication de tous les documents administratifs au cas où la sécurité de la population le requerrait.

D'autre part, les conseils de communauté et de région peuvent mettre des restrictions à la consultation des documents de leurs autorités et des autorités administratives fédérales (par exemple les communautés sur la base de leur compétence en matière de protection de la jeunesse).

Le législateur fédéral a suivi ce raisonnement. En effet, la loi prise en exécution de l'article 32 de la Constitution(1) définit les causes d'exception qui sont valables aussi pour les autorités administratives non fédérales (articles 1<sup>er</sup> et 6, §§ 1<sup>er</sup> et 2).

En outre, le ministre fédéral de l'Intérieur a déclaré qu'«il (lui) semble tout aussi logique que les régions et les communautés prévoient des exceptions — basées évidemment sur des matières relevant de leur compétence — auxquelles les autorités fédérales devraient se soumettre. Cette logique est inhérente à l'esprit et à l'équilibre prévus dans l'article de la Constitution(2).

Cette répartition des compétences, qui est effectivement logique, n'en risque pas moins de soulever des problèmes. Qu'advient-il si, par exemple, une communauté prévoit dans son décret des limitations au droit de consulter des documents administratifs fédéraux, alors que les autres communautés ne le font pas? Il convient avant tout d'éviter cela par la concertation et la coopération entre les communautés et les régions.

En outre, les diverses compétences qui doivent servir de critère pour la détermination de la compétence en matière d'exceptions en ce qui concerne le droit de consultation, peuvent également être elles-mêmes parallèles. Prenons l'exemple de la protection de la vie privée. En vertu de l'article 22 de la Constitution, l'État, les communautés et les régions sont tous compétents pour garantir la protection de la vie privée dans la limite de leurs pouvoirs. Établir, en ce

inzagerecht van documenten van gemeenschapsoverheden op basis van de veiligheid of de verdediging van het land.

De juiste oplossing bestaat er dus in dat eerst het inhoudelijk en dan eventueel het formeel criterium moet worden toegepast.

Dit wil zeggen dat iedere wetgever op basis van zijn materiële bevoegdheid uitzonderingen oplegt voor de documenten van alle administratieve overheden. Zo kan de federale wet bijvoorbeeld de openbaarmaking verbieden van alle bestuursdocumenten indien de veiligheid van de bevolking dit vereist.

Anderzijds kunnen de raden van de gemeenschappen en de gewesten beperkingen opleggen aan de inzage van documenten van hun overheden én van de federale administratieve overheden (bijvoorbeeld de gemeenschappen op basis van hun bevoegdheid inzake jeugdbescherming).

De federale wetgever heeft deze redenering gevolgd. In de wet genomen ter uitvoering van artikel 32 van de Grondwet(1) worden immers uitzonderingsgronden vastgelegd die ook gelden voor niet-federale administratieve overheden (artikelen 1 en 6, §§ 1 en 2).

Daarenboven verklaarde de federale minister van Binnenlandse Zaken dat «omgekeerd het volstrekt logisch (lijkt) dat gewesten en gemeenschappen uitzonderingsgronden bepalen — uiteraard gebaseerd op eigen bevoegdheden — waardoor de federale overheid zou gebonden zijn. Dit is nu eenmaal inherent aan de geest en het ingebouwde evenwicht van het grondwetsartikel(2).

Deze bevoegdheidsverdeling is inderdaad logisch, maar houdt toch potentiële problemen in. Wat gebeurt er bijvoorbeeld indien één gemeenschap in haar decreet beperkingen voorziet in de inzage van federale bestuursdocumenten, terwijl de andere gemeenschappen dit niet doen? In eerste instantie is het aangewezen dit te vermijden door overleg en samenwerking tussen de gemeenschappen en gewesten.

Bovendien kunnen de onderscheiden bevoegdheden die als criterium moeten dienen om de bevoegdheid inzake uitzonderingen op het inzagerecht te bepalen, zelf ook parallel zijn. Nemen we het voorbeeld van de bescherming van het privéleven. Volgens artikel 22 van de Grondwet zijn de Staat, de gemeenschappen en de gewesten allen bevoegd om, overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, de bescherming van het privéleven te waarborgen. Het

(1) Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Moniteur belge* du 30 juin 1994.

(2) Doc. Chambre, 1992-1993, n° 1992-93, n° 1112/13, 26.

(1) Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1994.

(2) Stuk Kamer, 1992-1993, nr. 1112/13, blz. 26.

qui concerne le droit de consultation, des exceptions ménageant la vie privée revient à intervenir de manière protectrice vis-à-vis de celle-ci. Les compétences sur ce point ne sont pas exclusivement fédérales. Il s'agit de compétences parallèles de l'État, des communautés et des régions que ceux-ci exercent conformément à leur pouvoir sous-jacent. Il convient donc, en l'occurrence, d'appliquer le critère formel en second lieu. Cela signifie qu'en ce qui concerne la protection du respect de la vie privée, le législateur fédéral ne peut prévoir que des exceptions relatives au droit de consulter des documents administratifs des autorités fédérales. Les Conseils de communauté et de région ne peuvent le faire quant à eux que pour les autorités communautaires et régionales(1).

Avec la répartition des compétences décrites ci-dessus, l'application pratique des règles et des exceptions en matière de droit de consultation ne sera pas simple(2). C'est ainsi, par exemple, que si les régions sont habilitées à délivrer des permis de bâtir, y compris pour une centrale nucléaire, elles ne peuvent pas rendre public le dossier relatif au permis de bâtir et, plus précisément les données relatives à la protection de la centrale, lorsque l'intérêt qu'il y a à le rendre public ne contrebalance pas l'intérêt qu'il y a à protéger la sécurité de la population, étant donné que le pouvoir fédéral est compétent en ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire (et, dès lors, en ce qui concerne les centrales nucléaires). La décision de publication est donc prise par une autorité régionale, mais celle-ci doit prendre en considération l'intérêt du pouvoir fédéral. Inversement, un fonctionnaire fédéral devra lui aussi tenir compte des réglementations régionales ou communautaires relatives aux exceptions en matière de publicité.

En conclusion, les communautés et les régions possèdent bel et bien des compétences en matière de droits fondamentaux et la répartition des compétences n'est pas toujours précise ni efficace dans la pratique. Il peut être opportun de réexaminer plus particulièrement la répartition des compétences en ce qui concerne la publicité de l'administration.

À cet égard, l'on peut éventuellement envisager une systématisation de la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux. En effet, il est surprenant que l'on doive donner, à l'actuel titre II de la

vaststellen van uitzonderingen met betrekking tot het inzagerecht omwille van de privacy, is beschermend optreden ter attentie van de privacy. Dit is dus niet zonder meer een federale bevoegdheid, maar wel een parallelle bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, naargelang van de onderliggende bevoegdheid. Hier moet dus, in tweede orde, het formele criterium toegepast worden. dat wil zeggen dat de federale wetgever ter bescherming van de eerbiediging van het privéleven enkel uitzonderingen kan voorzien voor het inzagerecht in bestuursdocumenten van federale overheden. En gemeenschaps- en gewestraden kunnen dit enkel voor gemeenschaps- en gewestoverheden(1).

De aldus beschreven bevoegdheidsverdeling houdt in dat de praktische toepassing van de regels en de uitzonderingen inzake het inzagerecht niet eenvoudig zullen zijn(2). Zo zijn bijvoorbeeld de gewesten bevoegd voor het afleveren van bouwvergunningen, ook voor kerncentrales, maar daar de federale overheid bevoegd is voor de kernbrandstofcyclus (en dus ook voor kerncentrales), mag het gewest het dossier van de bouwvergunning en meer bepaald de gegevens betreffende de beveiliging van de centrale, niet openbaar maken als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking. De beslissing over de openbaarmaking wordt dus genomen door een gewestoverheid, maar die moet rekening houden met een federaal beleidsbelang. Omgekeerd zal ook een federale ambtenaar rekening moeten houden met de gewestelijke of gemeenschapsregelingen inzake uitzonderingen op de openbaarheid.

Concluderend stellen we vast dat gemeenschappen en gewesten wel degelijk bevoegdheden hebben inzake grondrechten en dat deze bevoegdheidsverdeling niet altijd duidelijk en praktisch werkzaam is. Het kan aangewezen zijn om in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling inzake de openbaarheid van bestuur opnieuw te bekijken.

Daarbij kan eventueel nagedacht worden over een systematisering van de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten. Het valt immers op dat in de huidige titel II van de Grondwet het begrip « wel heel verschil-

(1) La loi du 11 avril 1994 suit le raisonnement ci-dessus. Il semble toutefois, à la lumière de l'exemple relatif à la protection de la vie privée, que le législateur fédéral outre passe ses compétences en imposant cette cause d'exception pour ce qui est des documents administratifs de toutes les autorités administratives, même non fédérales, en ce compris les autorités communautaires et régionales (art. 6, § 2, 1°).

(2) Voir Boes, M., « Openbaarheid van bestuur. Bevoegdheidsverdeling. De federale openbaarheidsregeling » Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen. België en de Europese instellingen., Louvain, Instituut voor administratief recht, 1996, pp. 14-15.

(1) De wet van 11 april 1994 volgt de bovenstaande redenering. Gelet op het voorbeeld inzake de bescherming van het privéleven lijkt de federale wetgever echter zijn bevoegdheid te overschrijden door deze uitzonderingsgrond op te leggen voor de bestuursdocumenten van alle administratieve overheden, ook de niet-federale, met inbegrip van de gemeenschaps- en gewestoverheden (art. 6, § 2, 1°).

(2) Zie Boes, M., « Openbaarheid van bestuur. Bevoegdheidsverdeling. De federale openbaarheidsregeling », Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen, Leuven, Instituut voor Administratief Recht, 1996, blz. 14-15.

Constitution, une interprétation de la notion de loi, qui s'écarte de l'interprétation courante. Comme on l'a déjà dit, il ressort de l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles que, lorsque, selon la Constitution, une matière doit être réglée « par » ou « en vertu de la loi », les conseils de communauté et de région n'ont pas compétence dans cette matière, à moins que les lois spéciales ou ordinaires de réformes institutionnelles ne les aient habilités explicitement. Ainsi, la loi spéciale du 16 juillet 1993 a habilité le pouvoir décentralisé à fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition. Pour attribuer cette compétence, on n'a donc pas modifié l'article 15 de la Constitution. Le constituant confirme, dès lors, la thèse selon laquelle l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles constitue la base des « compétences réservées ».

En insérant dans la Constitution les articles 22, 23 et 32, le constituant semble avoir suivi la même logique. Lorsqu'il utilise le terme « loi », il entend exclusivement la loi fédérale.

La possibilité que le législateur a de « s'écarter » des matières réservées à la loi par la Constitution s'explique néanmoins par le fait que le constituant de 1831 entendait uniquement, par « réservé à la loi », « réservé au pouvoir législatif (et non au Roi) » et ne pensait absolument pas à une répartition ultérieure des compétences entre l'État, les communautés et les régions.

Actuellement, le constituant l'envisage bel et bien. Il semble bien, dès lors, qu'il faille exclure la possibilité que le législateur accorde une habilitation qui soit contraire à cela(1).

*Observation complémentaire de M. Pas (9 janvier 1998)*

En ce qui concerne le droit de collecter librement des informations, les considérations qui précèdent mènent aux conclusions suivantes. Dans la mesure où ce droit concerne la radio et la télévision, les communautés sont compétentes à l'exclusion du pouvoir fédéral. Celui-ci peut, en revanche, régler, le cas échéant, la liberté de collecter des informations pour les autres médias, sur la base de sa compétence résiduelle(2).

Le Conseil d'État a écrit, dans un avis récent, que, contrairement à la conception généralement admise jusqu'ici, les communautés doivent être considérées

l'end géinterprété dient te worden. Zoals reeds uiteengezet volgt uit artikel 19, § 1, BWHI dat wanneer volgens de Grondwet een aangelegenheid « bij » of « krachtens de wet dient te worden geregeld, de raden van gemeenschappen en gewesten in deze aangelegenheden niet bevoegd kunnen zijn, tenzij hen door de bijzondere of gewone wetten tot hervorming der instellingen een uitdrukkelijke machtiging is gegeven. Aldus machtigde de bijzondere wet van 16 juli 1993 de decreetgever om de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden. Om deze bevoegdheid toe te kennen werd dus niet artikel 15 van de Grondwet gewijzigd. De grondwetgever bevestigt de stelling dat artikel 19, § 1, BWHI de basis vormt voor de « voorbehouden bevoegdheden ».

Bij het invoegen van de artikelen 22, 23 en 32 van de Grondwet lijkt de grondwetgever deze logica te hebben voortgezet. Wanneer hij de term « wet » gebruikt, bedoelt hij hiermee enkel en alleen de federale wet.

De bovengenoemde mogelijkheid voor de wetgever om af te wijken van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden materies, vindt echter haar verantwoording in het feit dat de grondwetgever van 1831 met « voorbehouden aan de wet enkel « voorbehouden aan de wetgevende macht (en niet aan de Koning) » bedoelde en helemaal niet dacht aan een latere bevoegdheidsverdeling tussen Staat, gemeenschappen en gewesten.

Daar denkt de grondwetgever nu wel degelijk aan. Daarmee lijkt dan ook te moeten worden uitgesloten dat de wetgever een machtiging verleent die hiermee in strijd is(1).

*Aanvullende opmerking van de heer Pas (9 januari 1998)*

In verband met het recht op vrije nieuwsgaring leidt het voorgaande tot de volgende conclusies. In zoverre de vrije nieuwsgaring betrekking heeft op de radio en de televisie, zijn de gemeenschappen bevoegd, met uitsluiting van de federale overheid. Deze laatste kan de vrije nieuwsgaring eventueel wel regelen met betrekking tot andere media, op grond van haar residuaire bevoegdheid(2).

De Raad heeft in een recent advies geschreven dat « in tegenstelling tot de dusver algemeen aanvaarde zienswijze, (de gemeenschappen) bevoegd geacht

(1) Par exemple pour les articles 160, 161 et 181, § 2, insérés en 1993.

(2) Conseil d'État, section législation, chambres réunies, avis du 18 nov. 1986, doc. Cons. Flam., session extraordinaire, 1995, n° 82-1.

(1) Bijvoorbeeld ten aanzien van de in 1993 ingevoegde artikelen 160, 161 en 181, § 2.

(2) Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, advies van 18 november 1996, Stuk VI. R., bijzondere zitting, 1995, nr. 82-1.

comme compétentes pour régler le droit de réponse, du moins dans la mesure où il concerne la radio et la télévision(1).

## B. POINTS EN DISCUSSION

### 3.1. *Observation d'un membre (13 mars 1998)*

Un membre admet que la mise en oeuvre concrète de certains droits fondamentaux peut poser des difficultés pratiques, mais les droits fondamentaux sont très souvent formulés en termes généraux. La question est de savoir si la formulation des droits fondamentaux doit rester une compétence exclusivement fédérale ou si les régions et les communautés peuvent également élaborer une constitution contenant une énumération de droits et libertés publics.

Se pose en outre la question de savoir dans quelle mesure l'autorité fédérale peut, pour les matières relevant des communautés et des régions, transférer à ces dernières sa compétence en matière de droits fondamentaux, sans avoir la garantie que la protection juridique existante sera maintenue. Si les communautés devenaient compétentes pour réglementer la liberté d'expression et qu'une d'entre elles limitait ou même supprimait cette liberté, l'État belge serait condamné par la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors qu'en transférant des compétences, il n'est plus en mesure de garantir le respect des obligations internationales.

Le débat sur les droits fondamentaux est donc une question de principe, même si les difficultés pratiques ne sont pas à négliger.

Supposons également que la Cour d'arbitrage soit transformée en cour constitutionnelle. Tout décret pourrait alors être confronté par la Cour d'arbitrage à la Constitution fédérale. Si les communautés et les régions se dotent de leur propre constitution énumérant les droits et libertés publics, ces constitutions pourraient être invoquées pour les matières relevant de la compétence des communautés et des régions. Pour les autres matières, les droits fondamentaux applicables resteraient ceux énumérés dans la Constitution fédérale.

### 3.2. *Réponse de M. Pas (13 mars 1998)*

M. Pas souligne qu'il s'est borné à décrire le régime actuel. Il n'existe pas actuellement de hiérarchie des normes entre la loi et le décret, mais bien entre la Constitution, d'une part, et les lois, décrets et ordonnances, d'autre part. La Constitution fédérale a toujours la préséance sur les lois, les décrets et les ordonnances ainsi que sur la constitution éventuelle dont se serait dotée une communauté ou une région.

(1) Conseil d'État, section législation, avis L 27 048/3 du 18 novembre 1997.

moeten worden om het recht van antwoord te regelen, althans in zoverre dit betrekking heeft op de radio en de televisie»(1).

## B. DISCUSSIEPUNTEN

### 3.1. *Opmerking van een lid (13 maart 1998)*

Een lid geeft toe dat de concrete uitwerking van bepaalde grondrechten tot praktische moeilijkheden kan leiden, maar veelal worden grondrechten in algemene termen geformuleerd. De vraag rijst of de formulering van de grondrechten een exclusief federale bevoegdheid moet blijven, dan wel of de gewesten en de gemeenschappen ook een grondwet met opsommingen van publieke rechten en vrijheden kunnen opstellen.

Daarbij rijst bovendien de vraag in welke mate de federale overheid haar bevoegdheid met betrekking tot de grondrechten kan overhevelen naar de gewesten en de gemeenschappen voor de aangelegenheden waarin zij bevoegd zijn, indien zij niet de waarborg heeft dat de bestaande rechtsbescherming zal gehandhaafd blijven. Veronderstel dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de regeling van de vrijheid van meningsuiting. Indien een gemeenschap deze vrijheid inperkt of zelfs afschaft, zal de Belgische Staat worden veroordeeld door het EHRM, want door het overdragen van bevoegdheden kan de Belgische Staat niet langer waarborgen dat de internationale verplichtingen worden nageleefd.

Het debat over de grondrechten is bijgevolg van principiële aard, al mag men de praktische moeilijkheden niet veronachtzamen.

Veronderstel voorts dat het Arbitragehof uitgroeit tot een grondwettelijk hof. Ieder decreet kan dan door het Arbitragehof worden getoetst aan de federale Grondwet. Indien de gewesten en de gemeenschappen een eigen grondwet met opsomming van de publieke rechten en vrijheden hebben, zouden die grondrechten kunnen worden ingeroepen voor de aangelegenheden waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn. Voor de overige aangelegenheden zouden de grondrechten opgenomen in de federale Grondwet blijven gelden.

### 3.2. *Antwoord van de heer Pas (13 maart 1998)*

De heer Pas wijst erop dat hij zich beperkt heeft tot een beschrijving van de huidige regeling. Heden bestaat er geen normenhiërarchie tussen wetten en decreten, maar wel tussen de Grondwet enerzijds en de wetten, decreten en ordonnances anderzijds. De federale Grondwet primeert steeds op de wetten, decreten en ordonnances, en ook op de eventuele Grondwet van een gemeenschap of gewest.

(1) Raad van State, afdeling wetgeving, advies L 27 048/3 van 18 november 1997.

Il estime que l'on peut difficilement imaginer une autre solution, puisque c'est la Constitution fédérale qui définit la structure de l'État fédéral et que la Constitution fédérale conserve «la compétence en matière de compétences». Même si l'on optait pour une structure confédérale, le «traité confédéral» ne pourrait être modifié unilatéralement par une entité fédérée.

En matière de droits fondamentaux également, c'est en principe la Constitution fédérale qui prime, à ceci près que la norme offrant la protection la plus étendue prévaut. Ce principe est également retenu par la Convention européenne des droits de l'homme qui, en vertu de son article 60, l'emporte sur la réglementation nationale, à moins que cette dernière n'offre une protection plus étendue.

### 3.3. *Question d'un membre (13 mars 1998)*

Un membre demande si un citoyen peut invoquer la norme d'une région ou d'une communauté, lorsque cette norme relative à un droit fondamental offre une protection plus étendue que la norme fédérale, et ce dans le cadre de l'exercice d'une compétence fédérale.

### 3.4. *Réponse de M. Pas (13 mars 1998)*

M. Pas estime que non. Les constitutions des communautés et des régions offrant une protection plus étendue, ne l'emporteront sur la Constitution fédérale que dans le cadre des compétences des communautés et des régions. Un acte fédéral doit être conforme à la Constitution fédérale, pas à celle d'une communauté ou d'une région.

### 3.5. *Discussion finale (18 et 19 mars 1999)*

#### 3.5.1. *Observations de M. Depré*

Les droits fondamentaux ont toujours été placés sous la protection du législateur fédéral étant donné qu'ils sont consacrés par la Constitution elle-même. La Constitution a toujours donné compétence au législateur fédéral dans ces matières.

La Cour d'arbitrage a également reconnu que le pouvoir fédéral avait compétence pour les droits fondamentaux et ce sur base de la compétence résiduelle générale du législateur fédéral.

Cette thèse doit être nuancée à ce jour, étant donné que les nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de droits fondamentaux ne visent plus uniquement la loi, mais visent également le décret et l'ordonnance (par exemple l'article 23 sur les droits économiques et sociaux, et l'article 22 sur le respect de la vie privée). Il y a donc aujourd'hui une référence aux compétences des communautés et des régions en matière des droits fondamentaux, faite directement dans la Constitution.

Ceci peut parfois poser problème en ce qui concerne le principe de la transparence administrative (article 32). En ce qui concerne le droit fondamental de consulter les documents administratifs, le pouvoir

Hij is van oordeel dat een andere oplossing moeilijk denkbaar is, vermits de federale Grondwet de structuur van de federale staat vastlegt en de federale Grondwet de Kompetenzkompetenz behoudt. Zelfs als men opteert voor een confederale staatsstructuur, kan het «confederale verdrag» niet eenzijdig worden gewijzigd door een deelstaat.

Ook inzake grondrechten primeert in beginsel de federale Grondwet, met die nuance dat de norm geldt die de ruimste bescherming biedt. Dat beginsel wordt ook gehanteerd door het EVRM, dat luidens artikel 60 primeert op de nationale regelgeving tenzij deze laatste een ruimere bescherming biedt.

### 3.3. *Vraag van een lid (13 maart 1998)*

Een lid vraagt of een burger de norm van een gewest of een gemeenschap inzake een grondrecht die een ruimere bescherming dan de federale norm biedt, kan inroepen ten aanzien van de uitoefening van een federale bevoegdheid.

### 3.4. *Antwoord van de heer Pas (13 maart 1998)*

De heer Pas meent van niet. De grondwetten van gewesten of gemeenschappen die een ruimere bescherming bieden, zullen alleen primeren op de federale Grondwet binnen de eigen bevoegdheden van de gewesten of de gemeenschappen. Een federale handeling moet in overeenstemming zijn met de federale Grondwet, niet met de grondwet van een gewest of een gemeenschap.

### 3.5. *Eindbespreking (18 en 19 maart 1999)*

#### 3.5.1. *Opmerkingen van de heer Depré*

De grondrechten hebben steeds onder de bescherming gestaan van de federale wetgever aangezien zij door de Grondwet zelf bekrachtigd worden. De Grondwet heeft steeds aan de federale wetgever bevoegdheden verleend in die aangelegenheden.

Het Arbitragehof heeft eveneens erkend dat de federale overheid bevoegd was voor de grondrechten en dit op grond van de algemene residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

Die stelling moet vandaag de dag genuanceerd worden aangezien de nieuwe grondwettelijke bepalingen inzake grondrechten niet enkel meer op de wet betrekking hebben maar ook op het decreet en de ordonnantie (bijvoorbeeld artikel 23 over de economische en sociale rechten en artikel 22 over de eerbiediging van het privé-leven). Thans wordt er dus in de Grondwet direct verwezen naar de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op het gebied van de grondrechten.

Dit kan soms problemen doen rijzen met betrekking tot het principe van het recht op inzage van bestuursdocumenten (artikel 32). Wat het grondrecht betreft om bestuursdocumenten te kunnen raadple-

décédral est habilité explicitement à arrêter les modalités d'exercice de ce droit et les limitations de celui-ci. Ceci signifie que les différents niveaux de pouvoir sont pleinement habilités à régler la même matière. Comment déterminer les compétences de l'un et de l'autre ? Le critère retenu pour régler les modalités est le critère formel.

En ce qui concerne le pouvoir d'établir des exceptions, le critère matériel est retenu (voir la loi du 11 avril 1994, exception de la sécurité de la population).

### 3.5.2. Discussion

Un membre rappelle que les droits fondamentaux sont, en Belgique comme dans tout autre État démocratique, en principe consacrés par la Constitution. Ils s'imposent dès lors tant au législateur fédéral qu'aux législateurs régional et communautaire. La plupart des droits fondamentaux appellent dans une mesure limitée l'intervention des autorités publiques afin d'assurer une réglementation uniforme des libertés fondamentales qui, comme le souligne le Conseil d'État, apparaissent comme des attributs de la personne humaine. Cette intervention revient à l'État fédéral. Le constituant peut toutefois autoriser le législateur — le national mais aussi le régional et le communautaire — à intervenir dans le domaine des droits fondamentaux. Il l'a d'ailleurs fait dans plusieurs domaines: emploi des langues, enseignement, vie privée, droits économiques, sociaux et culturels, accès aux documents administratifs. Tant que le constituant n'a pas habilité le législateur régional ou communautaire à intervenir dans le domaine de ces droits fondamentaux, seul l'État fédéral est compétent si une intervention d'une autorité publique est autorisée par le constituant. Les communautés et les régions ne peuvent intervenir que de manière tout à fait marginale, par le biais de la théorie des pouvoirs implicites.

Un autre membre objecte que, lorsque la Constitution dispose qu'une matière doit être réglée par la loi, il y a lieu de faire une distinction en fonction du moment où cette disposition a été insérée dans la Constitution. Si la disposition a été insérée avant la création des communautés et de régions, le constituant n'a pas eu la possibilité de tenir compte de celles-ci, et, en utilisant les mots «le législateur» il peut très bien avoir voulu faire référence au pouvoir législatif en général, c'est-à-dire le législateur fédéral comme les communautés et les régions. Toutefois, comme on peut le lire plus loin dans le texte, lorsque l'article en question a été inséré dans la Constitution après la création des communautés et régions, le mot «législateur» vise exclusivement le législateur fédéral. Lorsqu'une matière est attribuée par la suite aux communautés et régions, cela ne veut pas dire que les

gen, wordt de decreetgevende overheid uitdrukkelijk gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de uitoefening van dit recht alsook voor de beperking ervan. Dit betekent dat de verschillende bestuurslagen ten volle bevoegd zijn om dezelfde aangelegenheid te regelen. Hoe kunnen de bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen bepaald worden? Het criterium dat in aanmerking wordt genomen voor de nadere regeling is het formele criterium.

Om te bepalen wie bevoegd is om uitzonderingen vast te stellen, wordt het inhoudelijke criterium in aanmerking genomen (zie de wet van 11 april 1994), een uitzondering met betrekking tot de veiligheid van de bevolking).

### 3.5.2. Bespreking

Een lid herinnert eraan dat de grondrechten in België zoals in elke andere democratische Staat, in beginsel door de Grondwet bekrachtigd zijn. Zowel de federale wetgever als de decreetgever moeten hier dus rekening mee houden. De meeste grondrechten vergen in beperkte mate het optreden van de overheid teneinde een uniforme regelgeving met betrekking tot de grondrechten te waarborgen. Die rechten blijken zoals de Raad van State opmerkt immers «wezenlijke attributen van de mens» te zijn. Dat optreden komt de federale Staat toe. De grondwetgever kan evenwel de wetgever — de nationale maar ook de gewest- en de gemeenschapswetgever — toestaan op te treden op het terrein van de grondrechten. Hij heeft dat trouwens reeds gedaan op verschillende terreinen: het gebruik der talen, het onderwijs, het privé-leven, de economische, sociale en culturele rechten, de toegang tot bestuursdocumenten. Zolang de grondwetgever de decreetgever niet gemachtigd heeft op te treden op het terrein van die grondrechten is enkel de federale Staat bevoegd wanneer een optreden van een overheidsministerie door de grondwetgever wordt toegestaan. De gemeenschappen en de gewesten kunnen slechts in bijkomende orde optreden via de theorie van de impliciete bevoegdheden.

Een volgend lid werpt op dat, wanneer er in de Grondwet staat dat een bepaalde aangelegenheid bij wet wordt geregeld, er onderscheid moet worden gemaakt naargelang het tijdstip waarop die bepaling in de Grondwet is gekomen. Als dit gebeurde vóórleer er sprake was van gemeenschappen en gewesten, dan kan de grondwetgever daaraan nog niet hebben gedacht en kan hij met «de wetgever» de wetgevende macht in het algemeen hebben bedoeld, het is te zeggen zowel de federale wetgever als deze van de gemeenschappen en gewesten. Maar, zo staat er verder in de tekst, indien het artikel in de Grondwet is gekomen na het ontstaan van gemeenschappen en gewesten, dan slaat de bepaling «wetgever» uitsluitend op de federale wetgever. Wanneer een of andere materie later aan de gemeenschappen en gewesten wordt toegekend, dan is het niet zo dat ook de

compétences sont transférées également à celles-ci de manière automatique, sans qu'une révision de la Constitution ne soit nécessaire. Partant de cette interprétation, le membre conteste la thèse de l'intervenant précédent. Même s'il est question depuis longtemps de communautés et de régions, il peut encore arriver que les mots «la loi» utilisés par le constituant visent le pouvoir législatif par opposition au pouvoir exécutif. Lorsque la matière qui est réglée dans cet article de la Constitution est transférée ultérieurement aux communautés et régions par l'intermédiaire d'une loi spéciale, il n'est pas nécessaire de modifier une nouvelle fois la Constitution. La matière en question est transférée aux communautés et aux régions, le pouvoir décretaal est automatiquement compétent pour régler cette matière, et le législateur fédéral n'a plus à intervenir. L'on peut en trouver un exemple dans le régime prévu par la Constitution en ce qui concerne le droit de vote des Européens et des non-Européens. Dans certains cas, le droit de vote pour les élections communales peut être attribué aux Européens et aux non-Européens par la «loi». Dans l'hypothèse où la loi électorale communale serait transférée aux régions par une loi spéciale, il n'y aurait aucune raison d'adapter d'abord la Constitution pour que les régions puissent régler le droit de vote des étrangers par un décret. Le fait que la Constitution utilise les mots «par la loi» et non pas les mots «par le décret» n'est pas une raison pour réserver la compétence en question au législateur fédéral. En l'espèce, le membre estime que le mot «loi» doit être interprété, dès lors, dans le sens de «pouvoir législatif» en général et non pas du législateur fédéral seulement.

M. Coenraets réplique que la théorie de l'orateur précédent consiste à dire que l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 a opéré une révision implicite de la Constitution. Cet article 19 stipule que, sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi. Cet article 19 a clairement opté pour une thèse qui n'est pas la thèse du membre. Il dit que cet article 19 a opéré une révision implicite de la Constitution puisque les communautés et les régions ne peuvent pas exercer leurs compétences lorsque celles-ci sont réservées par la Constitution à la loi.

Le membre estime que ce raisonnement ne tient que dans la mesure où le constituant vise expressément une compétence fédérale.

M. Coenraets ne partage pas cette interprétation donnée à l'article 19. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'article 11 de la loi spéciale a dû être revu en termes de compétences pénales des communautés et des régions, précisément parce qu'on se heurtait à cet obstacle du principe de la légalité des formes de la poursuite, de la définition des peines, etc., compé-

bevoegdheden automatisch, zonder grondwetswijziging, overgedragen worden naar gemeenschappen en gewesten. Op basis van deze interpretatie, betwist het lid de stelling van de vorige spreker. Ook al is er intussen al lang sprake van gemeenschappen en gewesten, dan kan het nog zo zijn dat de grondwetgever ook dan met «de wet» bedoelt de wetgevende macht, die geplaatst wordt tegenover de uitvoerende macht. Wanneer de materie die in dat artikel van de Grondwet wordt geregeld in een latere fase via een bijzondere wet wordt overgeheveld naar gemeenschappen en gewesten, is het evenwel niet nodig de Grondwet opnieuw te wijzigen. Vermits de materie overgaat naar gemeenschappen en gewesten, wordt de decreetgever automatisch bevoegd om deze aangelegenheid te regelen, zonder dat de federale wetgever voor dat specifieke punt nog tussenbeide dient te komen. Een voorbeeld daarvan is de regeling die in de Grondwet is ingeschreven over het stemrecht van Europeanen en niet-Europeanen. In een aantal gevallen kan gemeentelijk stemrecht bij «wet» worden toegekend aan Europeanen en niet-Europeanen. In de veronderstelling dat de gemeentekieswet via bijzondere wet wordt overgeheveld naar de gewesten, is er geen enkele reden om eerst de Grondwet aan te passen om het vreemdelingenstemrecht via de gewesten bij decreet te kunnen laten regelen. Het feit dat de Grondwet alleen «bij wet» en niet «bij decreet» vermeldt, is geen reden om deze bevoegdheid voor te behouden aan de federale wetgever. De bepaling «wet» moet in onderhavig geval volgens het lid dan ook worden geïnterpreteerd als: «de wetgevende macht» in het algemeen en niet uitsluitend de federale wetgever.

De heer Coenraets legt uit dat de theorie van de vorige spreker neerkomt op de verklaring dat artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Grondwet impliciet herzien heeft. Dit artikel 19 bepaalt dat behoudens toepassing van artikel 10, het decreet de aangelegenheden regelt bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. In dit artikel 19 wordt dus duidelijk een stelling gehuldigd die niet de stelling van het lid is. Het lid zegt dat dit artikel 19 de Grondwet impliciet herzien heeft aangezien de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden niet mogen uitoefenen wanneer die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

Het lid is van oordeel dat deze redenering enkel opgaat voor zover de grondwetgever het uitdrukkelijk heeft over een federale bevoegdheid.

De heer Coenraets deelt deze interpretatie van artikel 19 niet. Daarom diende trouwens artikel 11 van de bijzondere wet te worden herzien in termen van strafrechtelijke bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, precies omdat men geconfronteerd werd met het legaliteitsbeginsel wat betreft de vorm van vervolging, het bepalen van de straffen enz.,



ces que le constituant avait réservées à la loi fédérale, comme l'avait dit la Cour d'arbitrage, et pas au décret ou à l'ordonnance. C'est la raison pour laquelle, en 1993, on a adapté le texte de l'article 11 et, par répercussion, celui de l'article 19. Un ajout a été apporté dans l'article 19, à savoir «sauf application de l'article 10», c'est-à-dire utilisation des pouvoirs implicites. En l'état actuel des choses, il semble à l'intervenant que, sauf à utiliser les pouvoirs implicites avec le contrôle de la Cour d'arbitrage, il n'est pas concevable de considérer que les libertés fondamentales que le constituant a réservées à la loi quant à leur règlement constitueraient des accessoires purs et simples des compétences matérielles attribuées aux communautés et aux régions, suivant lesquelles celles-ci pourraient à la limite adopter tous les décrets et ordonnances qu'elles entendraient vouloir adopter. Mais il y a cette barrière de l'article 10 de la loi spéciale et c'est le texte de l'article 19 de la loi de réformes institutionnelles, lequel a été voté par des majorités spéciales. En l'état actuel des choses, sauf à modifier le texte de l'article 19 de la loi spéciale, l'intervenant estime qu'on ne peut pas développer cette théorie, à moins de dire que l'article 19 de la loi spéciale est contraire à la Constitution, ce qui n'a jamais été soutenu.

Le membre dit pouvoir souscrire à ce raisonnement pour ce qui est des droits et libertés fondamentaux, mais pas en ce qui concerne les dispositions de la Constitution. Lorsque la Constitution dispose que certaines matières doivent être réglées par la loi et qu'elles sont transférées ensuite aux communautés et régions par une loi spéciale, il ne faut plus remodifier la Constitution et les mots «la loi» font aussi référence implicitement au «décret».

M. Coenraets est d'avis que, dans ce cas, il faut modifier l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980. En l'état actuel des choses, cet article 19 ne permet pas de régler les libertés fondamentales comme le membre l'entend.

Le membre pose que l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles doit effectivement être modifié.

M. Coenraets ajoute que cela implique finalement une majorité plus qualifiée encore que pour réviser la Constitution, parce qu'il faut une double majorité dans les groupes linguistiques.

dat een hinderpaal vormde aangezien het om bevoegdheden ging die de grondwetgever had voorbehouden aan de federale wetgever zoals door het Arbitragehof werd bevestigd, en niet aan de decreet- of ordonnantiegever. Daarom werd in 1993 de tekst van artikel 11 aangepast en bijgevolg ook die van artikel 19. In artikel 19 werden de woorden «behoudens toepassing van artikel 10» toegevoegd, dit wil zeggen het gebruik van de impliciete bevoegdheden. Zoals de zaken er nu voorstaan, is het volgens spreker niet denkbaar — tenzij gebruik wordt gemaakt van de impliciete bevoegdheden met toezicht door het Arbitragehof — dat de fundamentele vrijheden waarvan de regeling door de grondwetgever aan de wetgever werd voorbehouden, een loutere aanvulling zouden zijn van de inhoudelijke bevoegdheden die zijn toegekend aan de gemeenschappen en de gewesten, op grond waarvan die gemeenschappen en gewesten zelfs alle decreten en ordonnanties zouden kunnen goedkeuren die zij willen goedkeuren. Er is evenwel de beperking van artikel 10 van de bijzondere wet en dat is de tekst van artikel 19 van de wet tot hervorming der instellingen die werd goedgekeurd door bijzondere meerderheden. Zoals de zaken er nu voorstaan, is spreker de mening toegedaan dat, tenzij de tekst van artikel 19 van de bijzondere wet gewijzigd wordt, deze theorie niet kan worden ontwikkeld, tenzij men zegt dat artikel 19 van de bijzondere wet in strijd is met de Grondwet, wat nooit werd beweerd.

Het lid volgt deze redenering voorzover het gaat om fundamentele rechten en vrijheden, maar niet voor alle bepalingen van de Grondwet. Wanneer de Grondwet bepaalde aangelegenheden laat regelen bij wet en wanneer die materie later via een bijzondere wet wordt overgedragen naar gemeenschappen en gewesten, dan moet de Grondwet niet opnieuw worden gewijzigd maar dan heeft dat impliciet tot gevolg dat de woorden «bij wet» ook moeten worden verstaan als «bij decreet».

De heer Coenraets is van mening dat in dit geval artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd moet worden. Thans is het op grond van artikel 19 niet mogelijk de grondrechten te regelen zoals het lid dat wil.

Het lid stelt dat artikel 19 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen inderdaad moet worden gewijzigd.

De heer Coenraets voegt eraan toe dat dit betekent dat een meerderheid noodzakelijk is die nog groter is dan voor de herziening van de Grondwet aangezien er een dubbele meerderheid in elke taalgroep moet zijn.

**SECTION 4.  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

***Article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980***

Art. 6bis. § 1<sup>er</sup>. Les communautés et les régions sont compétentes pour la recherche scientifique, dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux.

§ 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1<sup>o</sup> la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences, en ce compris la recherche scientifique en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;

2<sup>o</sup> la mise en œuvre et l'organisation de réseaux d'échange de données entre établissements scientifiques sur le plan national et international;

3<sup>o</sup> la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;

4<sup>o</sup> les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des gouvernements de communauté et de région est requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté;

5<sup>o</sup> les programmes et actions nécessitant une mise en œuvre homogène sur le plan national ou international dans des domaines et suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>;

6<sup>o</sup> la tenue d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays suivant des modalités fixées par un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>;

7<sup>o</sup> la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>.

§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1<sup>er</sup>, l'autorité nationale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des communautés ou des régions, et qui, en outre :

**AFDELING 4.  
WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK**

***Artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980***

Art. 6bis. § 1. De gemeenschappen en gewesten zijn bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten.

§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor :

1<sup>o</sup> het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, met inbegrip van het wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten;

2<sup>o</sup> de uitvoering en organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak;

3<sup>o</sup> het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten;

4<sup>o</sup> de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aan. Het eensluidend advies van de gemeenschaps- en gewestregeringen is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit;

5<sup>o</sup> de programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak in domeinen en volgens nadere regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1;

6<sup>o</sup> het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land volgens regels vastgesteld in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 1;

7<sup>o</sup> de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.

§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de nationale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, en dat bovendien :

a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;

b) soit se rapporte à des actions et programmes qui d'passent les intérêts d'une communauté ou d'une région.

Dans ces cas, l'autorité fédérale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92ter.

Chaque communauté et chaque région peut refuser toute participation en ce qui la concerne et en ce qui concerne les établissements relevant de sa compétence.

a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;

b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de gemeenschappen en/of gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid.

Elke gemeenschap en elk gewest kunnen iedere deelneming weigeren wat hen betreft en wat de instellingen aangaat die onder hun bevoegdheid ressorteren.

## A. INTRODUCTION

*Note de M. Pas (septembre 1996)*

La compétence en matière de recherche scientifique est interprétée dans la LSRI comme une compétence accessoire et parallèle, de sorte que tant les communautés et les régions que l'état sont compétents pour la recherche scientifique que requièrent leurs compétences matérielles respectives. La recherche scientifique est considérée comme un instrument de soutien à la politique.

L'État n'est toutefois pas uniquement compétent pour la recherche scientifique couplée à ses compétences.

Plusieurs missions particulières lui sont également confiées, comme par exemple la recherche spatiale qui est organisée au niveau international.

L'État remplit également une fonction de coordination en matière de :

- création de réseaux pour l'échange de données entre les institutions scientifiques;
- programmes et actions nécessitant une réalisation homogène au niveau national et international;
- tenue à jour d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays;
- participation de la Belgique aux activités des organes de recherche internationaux;
- établissements culturels et scientifiques fédéraux.

L'État a également une compétence expresse qui lui permet d'empiéter sur le domaine des communautés

## A. INLEIDING

*Nota van de heer Pas (september 1996)*

Het wetenschappelijk onderzoek wordt in artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen opgevat als een accessoire en parallelle bevoegdheid, zodat zowel de gemeenschappen en de gewesten als de federale overheid bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor hun respectieve materiële bevoegdheden. Wetenschappelijk onderzoek wordt immers als (louter) beleidsondersteunend beschouwd.

De federale overheid is echter niet enkel bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek dat gekoppeld is aan haar bevoegdheden.

Er worden haar ook een aantal bijzondere opdrachten toevertrouwd, bijvoorbeeld het ruimtevaartonderzoek dat op internationaal vlak plaatsvindt.

De federale overheid heeft ook een coördinerende functie inzake :

- de oprichting van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen;
- programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak;
- het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land;
- de medewerking van België aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen;
- de federale culturele en-wetenschappelijke instellingen.

De federale overheid heeft ook de uitdrukkelijke bevoegdheid om op het domein van de gemeenschap

et des régions. Il peut prendre des initiatives, mettre sur pied des structures et se doter de moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières communautaires et régionales lorsque cette recherche fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux auxquels la Belgique est partie ou lorsque la recherche porte sur des programmes dépassant les intérêts d'une communauté ou d'une région.

## B. POINTS EN DISCUSSION

### 1. *Les établissements scientifiques et culturels fédéraux*

#### *Article 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980*

«§ 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour:

4<sup>o</sup> les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des gouvernements de communauté et de région est requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté.»

#### *1.1. Point de vue de M. Pas (septembre 1996)*

M. Pas indique que des zones d'ombres subsistent quant à savoir si l'État est habilité à effectuer, par le truchement d'établissements culturels et scientifiques fédéraux, de la recherche scientifique dans des domaines relevant des communautés ou des régions.

D'une part, l'on peut soutenir que cette compétence fédérale doit être interprétée *stricto sensu* et de façon limitative, étant donné qu'il s'agit d'une exception au § 1<sup>er</sup> (le principe de la compétence communautaire et régionale). L'on peut également se référer à la compétence fédérale expresse et limitée en matière de recherche scientifique dans les matières régionales et communautaires sur la base de l'article 6bis, § 3, de la LSRI.

D'autre part, l'on peut également arguer du fait que le point 4<sup>o</sup> ne prévoit aucune exception expresse pour ce qui est de la recherche réalisée par les institutions fédérales, si bien que celles-ci peuvent réaliser tout type de recherche.

La LSRI pourrait être explicitée.

*1.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de Cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

Il est plus adéquat de n'évoquer ici que les «établissements scientifiques» fédéraux, les établisse-

men en de gewesten te treden; Ze kan initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor wetenschappelijk onderzoek in gemeenschaps- en gewestaangelegenheden wanneer dit onderzoek ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is, ofwel wanneer het betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

## B. DISCUSSIEPUNTEN

### 1. *De federale wetenschappelijke en culturele instellingen*

#### *Artikel 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980*

«§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor:

4<sup>o</sup> de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overleg besluit aan. Het eensluidend advies van de gemeenschaps- en gewestraden is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit.»

#### *1.1. Nota van de heer Pas (september 1996)*

Het is niet duidelijk of de federale overheid, via de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, aan wetenschappelijk onderzoek kan doen op domeinen die toebehoren aan de gemeenschappen en de gewesten. De BWHI is hierover niet duidelijk.

Enerzijds kan men argumenteren dat deze federale bevoegdheid strikt en beperkend moet worden geïnterpreteerd, omdat het gaat om een uitzondering op § 1 (principe van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid). Ook kan men wijzen op de uitdrukkelijke en beperkte federale bevoegdheid voor wetenschappelijk onderzoek in gewest- en gemeenschapsaangelegenheden uit artikel 6bis, § 3, BWHI.

Anderzijds kan men aanhalen dat 4<sup>o</sup> geen uitdrukkelijke uitzondering voorziet ten aanzien van het onderzoek door deze federale instellingen, zodat zij alle onderzoek kunnen uitvoeren.

De BWHI zou kunnen worden verduidelijkt.

*1.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidige coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

We beperken ons hier tot de «wetenschappelijke instellingen», aangezien de culturele instellingen die

ments culturels demeurés de la compétence de l'autorité fédérale étant des établissements entièrement culturels, tels que Palais Royal des Beaux-Arts, Orchestre national de Belgique, Théâtre royal de la Monnaie. Il ne s'agit pas, dans le cas de ces trois institutions, de matières de recherche.

En vertu de la loi spéciale, les établissements scientifiques qui étaient nationaux restent fédéraux. Toutefois, la liste de ces établissements scientifiques est établie par arrêté royal délibéré en conseil des ministres et cette liste est intangible sauf accord des communautés et régions(1). Le système consiste donc en une espèce de photographie de la situation existante, mais l'on peut y voir aussi la volonté du législateur spécial de mettre un frein à la création de nouvelles institutions scientifiques fédérales, puisque celle-ci ne pourrait se faire que de l'accord préalable et, semble-t-il, unanime, des communautés et régions qui seraient concernées par les compétences confiées au nouvel établissement.

Avec la réforme de 1993, on est passé d'un régime fondé sur les matières, en 1989, à un système «ratione institutionis». Le législateur spécial de 1989 avait prévu que la compétence était fédérale, communautaire ou régionale, d'après le type d'activité de recherche. Si l'activité était liée à la conservation de la nature, par exemple le baguage des oiseaux, elle était de compétence régionale.

Or, il était souvent malaisé de déterminer si, par exemple, les travaux de l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique qui touchaient partiellement à la protection de la nature (par exemple : recensement d'espèces de volatiles ou d'insectes dans le cadre des travaux que doit faire la Belgique pour se conformer à

tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren zuiver culturele instellingen zijn, bijvoorbeeld het Koninklijk Paleis voor Schone Kunsten, het Nationaal Orkest van België en het Koninklijk Munttheater. Geen van deze drie instellingen doet aan onderzoek.

Krachtens de bijzondere wet blijven de wetenschappelijke instellingen die nationaal waren tot de federale bevoegdheid behoren. De lijst van deze wetenschappelijke instellingen is evenwel vastgesteld bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit en kan niet worden gewijzigd zonder de toestemming van de gemeenschappen en gewesten(1). Het systeem bestaat dus uit een soort doorslag van de bestaande situatie, maar men kan het ook beschouwen als een uiting van de wil van de bijzondere wetgever om de oprichting van nieuwe federale wetenschappelijke instellingen af te remmen, aangezien dit slechts kan gebeuren met de voorafgaande en blijkbaar eenparige toestemming van de gemeenschappen en de gewesten die zeggenschap hebben op het vlak van de bevoegdheden die aan de nieuwe instelling worden toegekend.

De hervorming van 1993 betekende een overgang van het oude stelsel uit 1989, dat was gebaseerd op de verschillende aangelegenheden, naar een systeem «ratione institutionis». De bijzondere wetgever van 1989 had de bevoegdheden verdeeld onder de federale, gemeenschaps- en gewestoverheden op basis van de aard van de onderzoeksactiviteit. Als een activiteit verband hield met het natuurbehoud, bijvoorbeeld het ringen van vogels, viel ze onder de bevoegdheid van de gewesten.

Vaak was het moeilijk vast te stellen of bijvoorbeeld de werkzaamheden van het Belgisch Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen die gedeeltelijk te maken hadden met natuurbehoud (bijvoorbeeld het optekenen van de vogel- of insectensoorten één van de opdrachten die België moet uitvoeren in het

(1) Les établissements scientifiques fédéraux sont :  
 — les Archives générales du Royaume et les Archives de l'État dans les provinces;  
 — les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique;  
 — la Bibliothèque royale Albert I<sup>er</sup>;  
 — l'Institut belge des Sciences Naturelles;  
 — les Musées royaux d'Art et d'Histoire;  
 — le Musée royal d'Afrique centrale;  
 — l'Institut royal du Patrimoine artistique;  
 — l'Observatoire royal de Belgique;  
 — l'Institut royal météorologique;  
 — l'Institut royal d'Aéronomie spatiale;  
 — le Musée royal de l'Armée;  
 — l'Institut national de Criminologie et de Criminalistique;  
 — le Jardin Botanique national;  
 — le Centre d'Études et de Recherches vétérinaire et agronomique;  
 — le Centre d'Économie agricole;  
 — le Centre de Recherches agronomiques;  
 — l'Institut scientifique de Santé publique Louis Pasteur.

(1) De federale wetenschappelijke instellingen zijn :  
 — de Algemene Rijksarchieven en de Rijksarchieven in de provincies;  
 — de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België;  
 — de Koninklijke Bibliotheek Albert I;  
 — het Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen;  
 — de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis;  
 — het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika;  
 — het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium;  
 — de Koninklijke Sterrenwacht van België;  
 — het Koninklijk Meteorologisch Instituut;  
 — het Koninklijk Ruimtevaartinstituut;  
 — het Koninklijk Museum van het Leger;  
 — het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek;  
 — de Nationale Plantentuin;  
 — het Centrum voor diergeneeskundige en landbouwkundige studie en onderzoek;  
 — het Centrum voor landbouweconomie;  
 — het Centrum voor landbouwkundig onderzoek;  
 — het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid Louis Pasteur.

la convention de Rio sur la biodiversité) étaient de compétence fédérale ou régionale. D'une part, les travaux étaient menés par l'établissement fédéral, d'autre part, ils touchaient à des matières que l'on pouvait considérer comme des matières régionales.

Avec l'approche «ratione institutionis» adoptée en 1993, les institutions scientifiques fédérales sont réputées fédérales, étant entendu que l'Etat fédéral n'a pas la latitude de multiplier les institutions fédérales.

*1.3. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministre de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

Quant à la dizaine d'établissements scientifiques et culturels fédéraux, dont l'existence est fondée sur un arrêté royal de 1965, on ne peut pas affirmer aussi simplement qu'ils doivent être défédéralisés et scindés. La Communauté flamande s'interroge, en fait, sur la qualité des recherches menées dans ces établissements, lorsqu'elle constate, par exemple, que la même quantité de publications est produite avec sept ou huit fois moins de chercheurs dans une université. Dans les années septante, ces établissements scientifiques fédéraux avaient fait l'objet d'un rapport (rapport «Liebaers») dont les conclusions proposaient de transférer ou annexer aux universités quelques uns de ces établissements ou parties de ceux-ci, vu le nombre de recherches menées parallèlement. La Communauté flamande trouverait intéressant que ce rapport soit actualisé. Elle adopte une position pragmatique, en ce sens qu'elle ne discute pas de défédéralisation avant de voir s'il n'apparaît pas préférable de supprimer tout simplement l'établissement.

*1.4. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre estime qu'il faut être pragmatique. Les archives générales du royaume, établissement fédéral, ne vont pas arrêter leurs archivages aux matières relevant des compétences fédérales. À l'inverse, l'on ne peut pas considérer que les universités, institutions des communautés, ne peuvent s'occuper de matières fédérales. Par conséquent, il soutient le point de vue de M. Truffin.

Un autre membre approuve. Il voit mal comment l'on pourrait spécifier davantage comme le suggère M. Pas.

Un autre membre fait remarquer qu'il conviendrait peut-être de considérer les différents établissements et leurs activités de plus près. Le rapport «Liebaers» demandait la scission de plusieurs établissements scientifiques pour confier leurs activités aux universités. Il

kader van het Verdrag van Rio inzake biologische diversiteit) onder de bevoegdheid van de federale of van de gewestelijke overheden viel. Immers, het werk werd uitgevoerd door een federale instelling maar hield verband met gewestelijke materies.

Met de «ratione institutionis»-aanpak die sinds 1993 wordt gehanteerd, worden de federale wetenschappelijke instellingen als federaal beschouwd, met dien verstande dat de federale Staat niet de bevoegdheid heeft om het aantal federale instellingen uit te breiden.

*1.3. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

Wat het tiental federale wetenschappelijke en culturele instellingen betreft, waarvan het bestaan steunt op een koninklijk besluit van 1965, kan men niet gewoon stellen dat ze aan de bevoegdheid van de federale overheid moeten worden onttrokken en dat ze gesplitst moeten worden. De Vlaamse Gemeenschap heeft immers heel wat vragen bij de kwaliteit van het onderzoek dat in die instellingen wordt verricht, wanneer ze bijvoorbeeld vaststelt dat dezelfde hoeveelheid publicaties wordt voortgebracht met zeven of acht keer minder onderzoekers in een universiteit. In de zeventiger jaren werd over die federale wetenschappelijke instellingen een verslag opgesteld (het verslag Liebaers). In de conclusies daarvan werd voorgesteld sommige van die instellingen of delen ervan over te dragen aan de universiteiten gelet op het groot aantal gelijklopende onderzoeken. De Vlaamse Gemeenschap zou een actualisering van dit verslag interessant vinden. Zij neemt een pragmatisch standpunt in. Zij wil niet discussiëren over een opsplitsing van de bevoegdheden alvorens te weten of het niet beter zou zijn de instelling gewoon af te schaffen.

*1.4. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Een lid vindt dat men pragmatisch moet zijn. Het algemeen rijksarchief, een federale instelling, zal zijn archivalische werkzaamheden niet beperken tot materies die onder de federale bevoegdheid vallen. Omgekeerd kan men ook niet beweren dat de universiteiten, instellingen van de gemeenschap, zich niet met federale aangelegenheden mogen bezighouden. Hij valt het standpunt van de heer Truffin dus bij.

Een ander lid is het daarmee eens. Hij ziet niet goed in hoe men de zaken kan verduidelijken, zoals de heer Pas voorstelt.

Een ander lid meent dat de verschillende instellingen en hun activiteiten misschien van naderbij onderzocht kunnen worden. Het verslag-Liebaers vraagt de splitsing van een aantal wetenschappelijke instellingen en de overdracht van hun activiteiten naar de

ignore si le rapport est encore actuel, mais la Communauté flamande demande précisément une actualisation.

Le deuxième membre estime qu'il est question, non plus de la répartition des compétences, mais de la fonctionnalité.

Le troisième membre répond que l'on peut apporter ainsi une solution valable pour une série d'activités qui concernent de très près les compétences des régions et des communautés et qui sont encore exercées par les institutions fédérales. Ces activités pourraient aussi bien être exercées par des universités, ce qui supprimerait le problème des compétences. Le membre plaide, dès lors, pour une actualisation de ce rapport.

Le premier membre observe que le rapport «Liebaers» avait pour principal objet la création d'une espèce de «super» établissement scientifique fédéral. Il est possible qu'il ait prévu d'attribuer certaines matières aux universités, mais il s'agissait principalement d'opérer un regroupement. Ce rapport n'a pas été suivi. Le membre hésite à s'y référer. Certes, on peut imaginer de regrouper des matières au niveau des universités. Mais les répartir entre quelque trente universités équivaldrait à un éclatement plus important que si on les renvoyait aux deux communautés. Il est évident que l'on souhaite une coopération entre les universités, mais même au sein d'une communauté, ce n'est pas toujours facile. Le membre est donc réticent vis-à-vis de cette proposition et prône plutôt une amélioration de la gestion des établissements fédéraux.

Toutefois, le membre veut bien accepter une actualisation du rapport mais il faut voir dans quel sens.

Le deuxième membre estime aussi que si le rapport «Liebaers» propose de créer un établissement mastodonte, il est inutile d'actualiser son rapport.

### *1.5. Conclusions de la commission*

La commission se rallie à la proposition de demander l'actualisation du rapport «Liebaers».

## ***2. La composition des organes de gestion et des conseils scientifiques consultatifs des établissements scientifiques et culturels fédéraux***

### *2.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation des compétences*

Les organes de gestion et les conseils scientifiques consultatifs des établissements scientifiques et culturels fédéraux et des établissements scientifiques dépendant des départements ministériels fédéraux

universiteiten. Hij weet niet of dat verslag nog pertinent is, maar de Vlaamse Gemeenschap wil juist dat het geactualiseerd wordt.

Het tweede lid meent dat het niet meer de verdeling van bevoegdheden betreft, maar wel de functionaliteit.

Het derde lid antwoordt dat dit een oplossing biedt voor een aantal activiteiten die zeer sterk aanleunen bij de gewests- en gemeenschapsbevoegdheden en die nu nog door federale instellingen worden uitgeoefend. Deze activiteiten kunnen even goed door universiteiten worden uitgeoefend waardoor het bevoegdheidsprobleem wordt opgelost. Het lid is dan ook een voorstander voor een actualisering van dit verslag.

Het eerste lid merkt op dat het verslag-Liebaers vooral de oprichting van een soort federale, wetenschappelijke superinstelling tot doel had. Misschien wilde men inderdaad bepaalde materies aan de universiteiten toewijzen, maar het ging toch vooral om een hergroepering. Dat verslag is niet in de praktijk toegepast. Het lid aarzelt dan ook om ernaar te verwijzen. Een hergroepering van een aantal aangelegenheden op het niveau van de universiteiten is mogelijk, maar een verdeling over een dertigtal universiteiten zorgt voor een veel grotere versplintering dan een toewijzing aan de twee gemeenschappen. Uiteraard is samenwerking tussen de universiteiten wenselijk, maar zelfs binnen één gemeenschap is dat niet altijd makkelijk. Het lid is dus niet gewonnen voor het voorstel en bepleit veeleer een beter beheer van de federale instellingen.

Het lid heeft evenwel niets tegen actualisering van het verslag, maar men moet zich wel afvragen in welke zin dat moet gebeuren.

Een tweede lid vindt dat als het verslag-Liebaers erop gericht is een mastodontinstelling in het leven te roepen, het geen zin heeft om het rapport te actualiseren.

### *1.5. Besluit van de commissie*

De commissie ondersteunt het voorstel om een actualisering van het verslag-Liebaers te vragen.

## ***2. Samenstelling van de beheersorganen en van de wetenschappelijke adviesraden van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen***

### *2.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot hamonisering van de bevoegdheden*

De beheersorganen en de wetenschappelijke adviesraden van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen en van de wetenschappelijke instellingen, afhankelijk van federale ministeriële departe-

devraient avoir une organisation confédérale; le pouvoir fédéral ne participe plus qu'à l'administration des établissements qui exécutent des activités de recherche ou des activités de service public concernant la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences et les programmes et actions nécessitant une exécution homogène à l'échelon national ou à l'échelle internationale dans les domaines désignés et suivant des modalités définies dans des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>.

*2.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de Cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

Quant à l'organisation des organes de gestion des établissements scientifiques suivant une structure confédérale: il s'agirait donc d'une co-gestion entre les communautés et les régions. Cela paraît une structure assez lourde. C'est évidemment aux représentants de la nation de se prononcer sur une telle proposition, néanmoins il conviendrait d'attirer l'attention sur deux points.

D'abord, une telle structure existait de fait avant la réforme de l'État de 1989, c'est à dire du temps de la Belgique unitaire, alors qu'il existait un «ministre de l'Éducation nationale» (f) et un «minister van Onderwijs» (nl). La promotion d'un technicien de la recherche au Musée royal de l'Afrique centrale de Tervuren vers un poste de premier technicien nécessitait la co-signature des deux ministres. Quel que soit le ministre compétent pour ces établissements, la constatation est la même: on a gagné un temps considérable avec une seule signature. Et encore s'agissait-il de deux ministres siégeant dans le même gouvernement et décidant collégialement, et non de représentants de pouvoirs fédéral et fédérés, possédant un pouvoir équipotent dans la prise de décision.

À moins de transformer les établissements en sociétés anonymes, dans lesquels seraient actionnaires communautés et régions, avec toutes les conséquences qu'on peut entrevoir sur leur gestion, l'on risque, avec la formule proposée, de se retrouver dans des situations de blocage. Prenons l'exemple de l'Institut royal de Météorologie: ne faut-il pas y associer les trois communautés parce qu'il y pleut et qu'il y a un aspect de recherche fondamentale liée aux universités, et les trois régions vu l'importance de la météo sur l'agriculture et le tourisme? Il y aura donc au moins six représentants de pouvoirs indépendants et égaux pour gérer un seul institut.

menten, moeten confederaal worden georganiseerd; de federale overheid neemt nog slechts deel aan het bestuur van instellingen die onderzoeksactiviteiten of activiteiten van openbare dienstverlening uitvoeren die betrekking hebben op het wetenschappelijk onderzoek, nodig voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden en de programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak in domeinen en volgens nadere regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.

*2.2. Hoorzitting met de heer Truffin, gewezen kabinetschef van de minister voor Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

Wat de confederale organisatie betreft van de beheersorganen van de wetenschappelijke instellingen zou het dus gaan om een gezamenlijk beheer door de gemeenschappen en de gewesten. Dit lijkt een vrij omslachtige structuur. Het komt evenwel de vertegenwoordigers van de Natie toe zich over een dergelijk voorstel uit te spreken. Het is niettemin wenselijk de aandacht te vestigen op twee punten.

In eerste instantie zij opgemerkt dat een dergelijke structuur feitelijk bestond vóór de staatsvorming van 1989, dit wil zeggen ten tijde van het unitaire België, toen er nog een minister van Onderwijs (nl) en een «ministre de l'Éducation nationale» (f) was. Voor de bevordering van een onderzoekstechnicus in het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika van Tervuren tot eerste technicus was de handtekening van twee ministers nodig. Ongeacht welke minister bevoegd is voor die instellingen, steeds stelt men hetzelfde vast: er wordt enorm veel tijd gewonnen wanneer er maar één enkele handtekening moet worden gezet en dan ging het in het aangehaalde voorbeeld nog om twee ministers die deel uitmaakten van dezelfde regering en die collegiaal beslisten en niet om vertegenwoordigers van de federale Staat en van de deelgebieden die even zwaar wegen in de besluitvorming.

Tenzij men de instellingen omvormt tot NV's waarvan zowel gemeenschappen als gewesten aandeelhouder zouden zijn, met alle gevolgen van dien voor het beheer van die instellingen, dreigt men in de voorgestelde formule in patsituaties terecht te komen. Nemen we het voorbeeld van het Koninklijk Meteorologisch Instituut: moeten hierover niet de drie gemeenschappen zeggenschap krijgen aangezien het in de drie gemeenschappen regent en dat er een met de universiteiten verbonden aspect van fundamenteel onderzoek aan vastzit en moeten ook de drie gewesten daarbij niet worden betrokken gelet op het belang van het weerbericht voor de landbouw en het toerisme? Er zullen dus ten minste zes vertegenwoordigers van onafhankelijke en gelijke bestuursniveaus zijn om één enkele instelling te beheren.



Deuxièmement, ce système a été expérimenté à l'Institut d'Hygiène et d'Épidémiologie, aujourd'hui dénommé Institut scientifique de Santé publique Louis Pasteur. Cet institut était national, et, déjà en 1980, mais surtout en 1989, s'est retrouvé avec des compétences mixtes, par exemple, des aspects de protection de l'environnement, ou des matières de prévention en matière de santé. C'est un exemple extraordinaire de complexité. L'Institut a été organisé de manière à rester national, mais à recevoir dans le cadre d'accords de coopération des financements des communautés et régions. De plus, on a connu les avatars de la réforme de 1993 en matière de politique sociale et de santé. L'Institut est confronté à un problème de trésorerie parce que le rythme de paiement de l'État fédéral, des régions et des communautés n'est pas le même. Il est confronté à trois systèmes de comptabilité publique (État fédéral, Vlaamse Gemeenschap, et Communauté française), à des modes de justification des dépenses différents, etc. Par conséquent, l'Institut a connu des difficultés importantes, au détriment de son fonctionnement.

De ces deux expériences, on conclura qu'il est préférable d'éviter des systèmes de «co-tutelle» qui aboutissent à une neutralisation mutuelle des différents intervenants, au détriment de la bonne exécution de leurs missions par les établissements.

### 2.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre souscrit aux conclusions de M. Truffin, lequel estime que la co-tutelle alourdit. Il n'est pas du tout favorable à une généralisation des cogestions croisées.

Un autre membre trouve que ce qui est proposé n'est pas très réaliste. Des établissements tels que le Palais des Beaux-Arts, l'Observatoire Royal de Belgique, ... organisent toutes sortes d'activités — concerts, expositions, etc. — qui ne sont pas spécialement orientées vers une communauté. Si l'on maintient ces organisations fédérales, ce qui paraît au membre être la seule solution, cela n'a aucun sens de rendre la gestion confédérale.

Un membre déclare qu'à son avis la gestion de certaines institutions, qui relèvent de la sphère de compétences des communautés et des régions, ne doit pas être confiée exclusivement aux pouvoirs publics fédéraux. L'on devrait toutefois veiller, en ce qui concerne les compétences qui relèvent exclusivement des communautés, à ce que les gouvernements de communauté assurent ensemble la gestion de ces institutions. Il en va de même pour ce qui concerne les institutions qui exercent des compétences exclusivement régionales.

In tweede instantie werd met dit systeem reeds ervaring opgedaan in het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, thans het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid Louis Pasteur genaamd. Deze instelling was een nationale instelling en kreeg reeds in 1980 maar vooral in 1989 te maken met gemengde bevoegdheden, bijvoorbeeld op het stuk van de milieubescherming of de preventie in het gezondheidsbeleid. Het is een schoolvoorbeeld van ingewikkeldheid. Het Instituut werd zo georganiseerd dat het nationaal bleef maar toch via samenwerkingsakkoorden gefinancierd werd door de gemeenschappen en gewesten. Daar bovenop werd het geconfronteerd met de problemen ingevolge de hervorming van 1993 inzake het sociaal en gezondheidsbeleid. Het Instituut kampt ook met financiële problemen omdat de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen op andere tijdstippen betalen. Het wordt geconfronteerd met drie verschillende boekhoudingen (federale Staat, Vlaamse Gemeenschap en Franse Gemeenschap), met een verschillende verantwoording van verschillende uitgaven, enz. Bijgevolg heeft het Instituut het hoofd moeten bieden aan grote moeilijkheden, die een negatieve weerslag hadden op de werking ervan.

Die twee experimenten tonen aan dat het verkieslijk is af te zien van een gemeenschappelijk toezicht dat er steeds op neerkomt dat beide partners elkaar pogen te neutraliseren ten nadele van de goede uitvoering van hun opdrachten door de instellingen.

### 2.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid is het eens met de conclusies van de heer Truffin, die meent dat gemeenschappelijk toezicht de zaken alleen maar verzwaart. Hij is hoegenaamd geen voorstander van de veralgemening van gekruist gezamenlijk beheer.

Een ander lid vindt wat hier wordt voorgesteld niet erg realistisch. Instellingen zoals het Paleis voor Schone Kunsten, de Koninklijke Sterrenwacht van België, ... organiseren allerlei activiteiten — concerten, tentoonstellingen, enz. — die niet specifiek tot één gemeenschap gericht zijn. Als die organisaties federaal blijven — wat voor het lid de enige goede oplossing lijkt — heeft het geen zin om het beheer confederaal te maken.

Een lid verklaart dat hij principieel van oordeel is dat bepaalde instellingen, die behoren tot de sfeer van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheid, niet worden toevertrouwd aan het uitsluitend beheer van de federale overheid. Men zou er echter voor moeten zorgen dat wanneer het uitsluitend gemeenschapsbevoegdheden betreft, het de gemeenschapsregeringen zijn die samen zorgen voor het beheer van die instellingen. Hetzelfde geldt voor die instellingen die uitsluitend gewestbevoegdheden uitoefenen.

Un autre membre estime qu'il y a trois sortes d'établissements. Dans ceux qui ne traitent que de compétences fédérales, il n'y a, en effet, aucun sens d'impliquer les communautés et régions. À l'opposé, il y des établissements dont on se demande pourquoi l'autorité fédérale y est intéressée. Enfin, entre les deux premiers types, des établissements traitent de matières fédérales comme régionales ou communautaires.

Pour les deux derniers types d'établissements, le membre ne voit pas pourquoi il serait si impraticable d'avoir des organes de gestion et des conseils scientifiques consultatifs mixtes. Le but des gens qui composent ces organes est quand même de bien faire fonctionner ces institutions et non de les paralyser.

Il faudra de plus en plus instaurer une collaboration entre les gens de l'échelon fédéral et ceux des communautés et régions. C'est déjà le modèle qui vaut dans le cadre de l'Union européenne: les États essaient de gérer les institutions européennes en commun. On ne voit pas pourquoi ce ne serait pas possible en Belgique, avec les communautés et les régions.

Un membre rappelle le pourquoi de ces institutions culturelles et scientifiques fédérales. Les compétences culturelles ont été communautarisées, mais certaines organisations culturelles, à Bruxelles, travaillaient pour l'ensemble du pays. En matière d'organisations scientifiques, il était pratiquement impossible d'instaurer deux observatoires, par exemple. Dans tous ces organismes, les conseils d'administration sont paritaires. On dit qu'il faudrait faire intervenir les communautés dans les modes de désignation mais peut-être en est-il déjà ainsi ?

Le premier membre considère que c'est un mauvais raisonnement que d'organiser des conseils d'administration confédéraux car, si l'on s'engage dans cette voie, il faut la réciproque, c'est-à-dire aussi des représentants fédéraux dans tous les organes régionaux. La gestion des organismes fédéraux est beaucoup plus facile à assurer suivant la parité néerlandophones/francophones, qu'en vertu du principe selon lequel les trois communautés et les trois régions devraient intervenir. Cela créerait des problèmes insolubles.

Le membre prend l'exemple des Musées Royaux des Beaux-Arts. Le conseil d'administration est composé de gens compétents dans le domaine des arts, issus de tout le pays. L'objectif est d'avoir des personnes qui viennent pour assurer une gestion, indépendamment de ce qu'elles font ailleurs. Il en irait tout autrement si les conseils d'administration étaient désignés par les structures gouvernementales des autres pouvoirs.

Un autre membre souscrit aussi aux conclusions de M. Truffin, qui a donné des exemples très convaincants. Il fait remarquer, par ailleurs, que la plupart de ces établissements font l'objet de critiques, selon les-

Een ander lid meent dat er drie soorten instellingen zijn. Bij instellingen die alleen federale bevoegdheden behandelen, hoeven de gewesten en gemeenschappen inderdaad niet betrokken te worden. Omgekeerd zijn er instellingen waarvan men zich afvraagt welk belang de federale overheid erbij heeft. Tussen deze beide types in zitten de instellingen die zowel federale als gewest- en gemeenschapsmateries behandelen.

Voor deze laatste twee types van instellingen ziet het lid niet in waarom gemengde beheersorganen en wetenschappelijke adviesraden onmogelijk zouden zijn. Het is toch de bedoeling van de mensen die in deze organen zitten om de instellingen goed te laten werken en niet om ze te verlammen.

Er moet steeds meer samenwerking komen tussen de mensen op het federale niveau en op het niveau van de gewesten en gemeenschappen. Dit model wordt nu al gehanteerd in de Europese Unie: de Staten trachten de Europese instellingen gezamenlijk te beheren. Waarom zou dat dan niet mogelijk zijn in België, met zijn gewesten en gemeenschappen?

Een lid herinnert aan de bestaansreden van de federale culturele en wetenschappelijke instellingen. De bevoegdheden op cultureel vlak zijn aan de gemeenschappen toegewezen, maar sommige culturele organisaties in Brussel werken voor het hele land. Wat de wetenschappelijke organisaties betreft, is het bijna onmogelijk om bijvoorbeeld twee sterrenwachten op te richten. Al deze organen hebben paritaire raden van bestuur. Er wordt hier nu gezegd dat de gemeenschappen bij de aanwijzing betrokken moeten worden, maar misschien is dat al het geval?

Het eerste lid vindt het een slecht idee om confederale raden van bestuur te organiseren om dat dan omgekeerd ook federale vertegenwoordigers in de organen van de deelgebieden moeten zitten. Het beheer van de federale organen verloopt veel makkelijker op basis van de taalpariteit dan met het principe dat de drie gemeenschappen en gewesten hun zegje moeten doen. Dat zou voor onoplosbare problemen zorgen.

Het lid geeft het voorbeeld van de Koninklijk Musea voor Schone Kunsten neemt, waarvan de raad van bestuur is samengesteld uit mensen uit het hele land, gespecialiseerd in kunst. De bedoeling is mensen aan te trekken die het beheer op zich kunnen nemen, ongeacht hun andere activiteiten. Dat zou niet het geval zijn als de raden van bestuur werden aangewezen door de regeringsstructuren van de andere overheden.

Een ander lid is het eens met de conclusies van de heer Truffin, die zeer overtuigende voorbeelden heeft gegeven. Hij wijst er overigens op dat de meeste van deze instellingen worden bekritiseerd omdat ze niet

quelles elles ne travailleraient pas bien et ne répondraient que partiellement aux objectifs pour lesquels elles ont été créées.

Un membre estime que cette situation est due au fait qu'elles relèvent d'une autorité qui n'est plus compétente pour la matière dont elles s'occupent.

Un autre membre ajoute qu'elles n'ont pas de lignes directrices parce que l'autorité dont elles dépendent n'est pas compétente pour la matière. Il pense néanmoins que les solutions proposées jusqu'à présent sont un peu exagérées, par exemple, quand on propose que les trois régions et les trois communautés gèrent ensemble l'Institut royal météorologique. Mais il est évident que les entités fédérées doivent être impliquées dans la structure de l'Institut.

Il ne croit pas que qui que ce soit plaide pour le modèle de l'Éducation nationale d'avant la scission. Le but d'une organisation confédérale est que les trois parties arrivent ensemble à une décision, qui doit ensuite être exécutée.

Le premier membre souligne qu'il ne faut pas viser les communautés pour cette participation dans les institutions qui s'occupent de matières relevant de leurs compétences, mais bien les forces du nord et du sud du pays. Si l'on vise les communautés, il faut aller jusqu'au bout et demander aussi la représentation germanophone.

Les francophones et les néerlandophones doivent participer de manière équilibrée. Mais le membre n'est pas d'accord pour que les communautés, comme institutions politiques, soient davantage concernées. Alors qu'au niveau de l'Europe, on plaide pour des organes décidant à la majorité, il ne faut pas, en Belgique, créer une sorte de confédéralisme où l'on permet à l'un de tout bloquer pour des raisons qui ne sont pas toujours fondamentales. Les communautés peuvent avoir des observateurs, mais la gestion doit être assurée de manière équilibrée entre les représentants du nord et du sud. Puisqu'il s'agit d'institutions fédérales, elles doivent être gérées de manière fédérale.

Un membre n'est pas du tout d'accord. Il plaide pour le modèle confédéral, du moins pour les institutions qui s'occupent exclusivement de matières communautaires ou régionales.

Pour les institutions qui s'occupent partiellement de matières communautaires ou régionales, la situation est différente. Il faut veiller à ce que la gestion de ces établissements ne devienne pas chose impossible.

Un membre trouve que, logiquement, la structure proposée ne devrait concerner que les instituts scientifiques mais pas les institutions culturelles, qui sont

goed zouden werken en slechts gedeeltelijk de doelstellingen verwezenlijken waarvoor ze zijn opgericht.

Een lid meent dat deze situatie te wijten is aan het feit dat zij afhangen van een overheid die niet meer bevoegd is voor de materie waarmee zij zich bezighouden.

Een ander lid voegt daaraan toe dat zij geen richtlijnen krijgen omdat de overheid waarvan zij afhangen niet bevoegd is voor de materie. Hij vindt de tot nog toe voorgestelde oplossingen evenwel een beetje overdreven, bijvoorbeeld wanneer men voorstelt dat de drie gewesten en de drie gemeenschappen samen het KMI zouden beheren. Het spreekt vanzelf dat de deelgebieden bij de structuur van het instituut betrokken moeten zijn.

Hij gelooft niet dat er iemand pleit voor het model van Nationale Opvoeding van vóór de splitsing. De bedoeling van een confederale organisatie is dat de drie samen tot een beslissing komen, die dan moet worden uitgevoerd.

Het eerste lid benadrukt dat niet de gemeenschappen betrokken dienen te worden bij de instellingen die zich bezighouden met de materies waarvoor zij bevoegd zijn, maar dragende krachten uit het Noorden en het Zuiden van het land. Als men zich wil richten tot de gemeenschappen, moet men logischerwijze ook een Duitstalige vertegenwoordiging eisen.

Nederlandstaligen en Franstaligen moeten op een evenwichtige manier bij de zaak betrokken zijn. Het lid wil evenwel niet dat de gemeenschappen, als politieke instellingen, er meer bij betrokken worden. Terwijl op Europees niveau wordt gepleit voor organen die bij meerderheid beslissen, is het niet wenselijk in België een soort confederalisme in het leven te roepen, waarin één element alles kan tegenhouden om niet altijd even fundamentele redenen. De gemeenschappen kunnen waarnemers sturen, maar het beheer moet op evenwichtige wijze worden uitgeoefend door vertegenwoordigers van het Noorden en het Zuiden van het land. Aangezien het om federale instellingen gaat, moeten zij op federale manier worden beheerd.

Een lid is het hier volstrekt niet mee eens. Hij pleit voor een confederaal model, in elk geval voor de instellingen die zich exclusief met gewest- of gemeenschapsmateries bezighouden.

Voor instellingen die zich gedeeltelijk met gemeenschaps- of gewestmateries bezighouden, is de toestand verschillend. Men moet erover waken dat het beheer van deze laatste instellingen geen onmogelijke zaak wordt.

Een lid vindt dat de voorgestelde structuur logischerwijs alleen kan worden toegepast op de wetenschappelijke instituten, en niet op de culturele instel-

d'ailleurs toutes situées à Bruxelles, sauf le Musée de l'Afrique centrale à Tervuren.

Un membre rappelle que les activités d'un musée ne consistent pas uniquement en des expositions, mais aussi en recherches réalisées par les membres du personnel scientifique. Il faut donc se méfier de l'appellation.

Un membre conclut en optant pour une gestion paritaire, sans référence aux communautés en tant que telles. Les francophones et les néerlandophones doivent être sur un même pied d'égalité mais cela ne signifie pas que les communautés envoient leurs représentants ou interviennent dans la nomination des administrateurs.

Un autre membre partage la même opinion: la responsabilité de la gestion doit rester fédérale puisqu'il s'agit d'institutions fédérales avec, dans ce cadre, des équilibres au sein des organes de gestion. Selon lui, les problèmes de collaboration et de transmission d'information entre les différentes autorités compétentes en matière de recherche scientifique doivent être réglés d'abord au sein du Conseil de la politique scientifique qui a été créé dans cette optique.

La commission est divisée sur les propositions faites pour la composition des organes de gestion. Certains membres pensent qu'il faudrait l'organiser sur un mode confédéral, en tout cas pour les institutions qui s'occupent uniquement de matières communautarisées. D'autres membres s'opposent à un principe de gestion confédérale qui risque de donner lieu sans cesse à des blocages. Ils pensent que la gestion de ces établissements fédéraux doit rester fédérale, tout en veillant à ce que les intérêts du nord et du sud du pays soient représentés dans les organes.

### **3. Le Conseil fédéral de la politique scientifique**

#### **Article 6bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980**

«§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1<sup>er</sup>, l'autorité nationale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des communautés ou des régions, et qui, en outre :

a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;

b) soit se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région.

lingen, die zich trouwens alle in Brussel bevinden, met uitzondering van het museum voor Midden-Afrika in Tervuren.

Een lid herinnert eraan dat de activiteiten van een museum zich niet beperken tot tentoonstellingen, maar dat de leden van het wetenschappelijk personeel ook onderzoek verrichten. Men moet dus voorzichtig zijn bij de «benoeming» van de instellingen.

Een lid kiest uiteindelijk voor een paritair beheer, zonder verwijzing naar de gemeenschappen als zodanig. Nederlandstaligen en Franstaligen moeten op voet van gelijkheid worden behandeld, maar dat betekent niet dat de gemeenschappen hun vertegenwoordigers moeten sturen of betrokken worden bij de benoeming van de bestuurders.

Een ander lid deelt deze mening: de verantwoordelijkheid voor het beheer moet federaal blijven aangezien het gaat om federale instellingen waarvan de beheersorganen bepaalde evenwichten vertonen. Volgens hem moeten de problemen inzake samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de verschillende overheden bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek, in de eerste plaats worden geregeld binnen de Raad voor het wetenschapsbeleid, die daarvoor is opgericht.

De commissie is verdeeld over de voorstellen betreffende de samenstelling van de beheersorganen. Sommige leden vinden dat een confederaal model moet worden gehanteerd, tenminste voor de instellingen die zich uitsluitend met gemeenschapsmateries bezighouden. Andere leden kanten zich tegen het principe van het confederale beheer, waarbij het risico op patstellingen nooit veraf is. Zij vinden dat het beheer van de federale instellingen federaal moet blijven, waarbij er uiteraard op wordt gelet dat de belangen van het Noorden en het Zuiden van het land in de organen vertegenwoordigd zijn.

### **3. Federale Raad voor Wetenschapsbeleid**

#### **Artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980**

«§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, en dat bovendien :

a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;

b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

Dans ces cas, l'autorité fédérale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92ter.»

### 3.1. Point de vue de M. Pas

La compétence en matière de recherche scientifique est interprétée dans la LSRI comme une compétence accessoire et parallèle, de sorte que tant les communautés et les régions que l'État sont compétents pour la recherche scientifique que requièrent leurs compétences matérielles respectives.

Les compétences de l'État fédéral et des entités fédérées en matière de politique scientifique sont, selon M. Pas, des compétences parallèles qui ne sont toutefois pas délimitées clairement. L'on ignore comment un conflit surgissant en raison de contradictions entre les normes de l'État, des communautés et des régions pourrait être résolu, sauf par une bonne coopération entre les différents niveaux de pouvoir. Le «Conseil fédéral de la Politique scientifique» peut jouer un rôle important à cet égard en formulant des avis sur cette collaboration. Les conflits évoqués ci-dessus ne sont toutefois pas exclus puisque les communautés et les régions sont expressément autorisées à refuser ces propositions de collaboration (art. 6bis, § 3, dernier alinéa, de la LSRI).

### 3.2. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La possibilité de créer un Conseil fédéral de la Politique scientifique est maintenue. Ce conseil serait toutefois composé de manière paritaire de représentants désignés par les communautés, responsables de l'organisation de l'enseignement universitaire, avec l'assentiment des régions respectives.

### 3.3. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)

Lors de la réforme de 1993, il a été prévu de constituer un conseil fédéral de la Politique scientifique. D'une part, il serait l'héritier de l'ancien Conseil national de la Politique scientifique, qui jouait le rôle de conseil consultatif du Gouvernement en matière de politique scientifique. D'autre part, il serait doté d'une compétence d'avis ou d'accord lorsque le pouvoir fédéral souhaite prendre des initiatives ou créer des institutions qui empiètent sur les compétences des entités fédérées.

Ce conseil fédéral n'a pas encore été constitué. Sa constitution a fait l'objet d'accords politiques en

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de gemeenschappen en/of de gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid.»

### 3.1. Nota van de heer Pas

Wetenschappelijk onderzoek wordt in de BWHI opgevat als een accessoire en parallelle bevoegdheid, zodat zowel gemeenschappen, gewesten als de federale overheid bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor hun respectieve materiële bevoegdheden.

Deze bevoegdheden zijn dus parallelle bevoegdheden, waartussen echter geen duidelijke afbakening bestaat. Het is niet duidelijk hoe een conflict dat zou kunnen voortkomen uit met elkaar tegenstrijdige normen van de staat, gemeenschappen en gewesten, zou kunnen opgelost worden. Deze overlapping van bevoegdheden maakt daarom een goede samenwerking tussen de verschillende gezagsniveaus noodzakelijk. Een belangrijke rol kan hierbij de «Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid» spelen, die adviezen met betrekking tot die samenwerking zal formuleren. Aangezien de gemeenschappen en gewesten uitdrukkelijk gerechtigd zijn (art. 6bis, § 3, laatste lid BWHI) om niet op deze voorstellen tot samenwerking in te gaan, zijn de hoger geschetste conflicten echter niet uitgesloten.

### 3.2. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot hamonisering van de bevoegdheden

De mogelijkheid van de oprichting van een Federale raad voor Wetenschapsbeleid blijft behouden. Deze Raad zou echter paritair zijn samengesteld uit vertegenwoordigers aangeduid door de gemeenschappen die instaan voor de organisatie van universitair onderwijs met instemming van de respectievelijke gewesten.

### 3.3. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidige coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)

Tijdens de hervorming van 1993 is besloten dat een Federale Raad voor Wetenschapsbeleid zou worden opgericht. Die raad moet de opvolger zijn van de oude Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid die de regering advies gaf over het wetenschapsbeleid. Daarnaast moet de raad advies of toestemming geven als de federale overheid initiatieven wil nemen of instellingen wil oprichten die aan de bevoegdheden van de deelgebieden raken.

Deze federale raad is nog niet opgericht. Wel zijn over de oprichting al politieke akkoorden gesloten in

conférences interministérielles de la politique scientifique, le gouvernement fédéral a obtenu l'accord de toutes les entités fédérées, en ce compris la Cocof et la Commission communautaire commune des institutions bruxelloises. La composition du conseil, ses missions ont été définies dans un arrêté royal, qui a été publié avec l'accord explicite des gouvernements de communautés et de régions concernées. Mais on se heurte à des difficultés de composition, qui tiennent à la nature des relations entre l'État fédéral et les entités fédérées. (Il est prévu que le conseil doit être constitué sur base de l'article 92<sup>ter</sup> de la loi de réformes institutionnelles, c'est-à-dire que les communautés et les régions désignent de fait leurs représentants.)

Ce conseil n'ayant jamais été constitué, la possibilité de prendre des initiatives fédérales via le conseil n'a jamais été mise en œuvre. La technique des accords de coopération se rapportant à des matières homogènes a néanmoins permis à l'État et aux entités fédérées de mener en commun certaines initiatives.

*3.4. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

La Communauté flamande ne fait pas obstacle à la constitution du Conseil fédéral de la Politique scientifique. La raison pour laquelle les représentants flamands n'ont pas encore été désignés tient simplement au fait que le gouvernement flamand estime que la représentation flamande au conseil fédéral doit être l'émanation du conseil flamand de la Politique scientifique.

Comme les mandats des membres du conseil flamand sont venus à échéance en mai 1998 et qu'il fallait procéder à de nouvelles nominations, il y a eu un problème de coordination dans les nominations au sein des deux conseils.

*3.5. Note du ministre de la Politique scientifique sur le Conseil fédéral de la Politique scientifique*

#### *3.5.1. Rappel historique*

*3.5.1.1. Quelques étapes importantes de la politique scientifique en Belgique*

— Arrêté royal du 16 septembre 1959 relatif à l'organisation de la politique scientifique et instituant ses structures de coordination politique et administrative (rattachées au premier ministre):

— le Comité ministériel de la Politique scientifique (CMPS);

— la Commission interministérielle de la Politique scientifique (CIPS);

interministeriële conferenties voor wetenschapsbeleid en heeft de federale regering het akkoord gekregen van alle deelgebieden, met inbegrip van de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van de Brusselse instellingen. De samenstelling van de raad en zijn taken zijn vastgesteld in een koninklijk besluit dat is bekendgemaakt met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gewest- en gemeenschapsregeringen. Er zijn evenwel moeilijkheden gerezen rond de samenstelling, meer bepaald over de aard van de betrekkingen tussen de federale Staat en de deelgebieden. (Er is bepaald dat de raad moet worden samengesteld op basis van artikel 92<sup>ter</sup> van de wet tot hervorming van de instellingen, d.w.z. dat de gemeenschappen en de gewesten in feite hun vertegenwoordigers aanwijzen.)

Aangezien de raad nooit is opgericht, heeft de federale regering ook nooit initiatieven kunnen nemen via de raad. Toch hebben de federale Staat en de deelgebieden gezamenlijk bepaalde initiatieven op touw kunnen zetten via samenwerkingsakkoorden in verband met homogene materies.

*3.4. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap heeft zich niet verzet tegen de oprichting van een Federale Raad voor Wetenschapsbeleid. Dat de Vlaamse vertegenwoordigers nog niet zijn aangewezen, komt doordat de Vlaamse regering vindt dat de Vlaamse vertegenwoordiging in de federale raad geënt moet zijn op de samenstelling van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid.

Aangezien de ambtstermijnen van de leden van de Vlaamse Raad eindigden in mei 1998 en dus nieuwe benoemingen nodig waren, kwam de coördinatie van de benoemingen in beide raden in het gedrang.

*3.5. Nota van de minister van Wetenschapsbeleid over de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid*

#### *3.5.1. Historisch overzicht*

*3.5.1.1. Enkele belangrijke fasen van het Wetenschapsbeleid in België*

— Koninklijk besluit van 16 september 1959 betreffende de organisatie van het Wetenschapsbeleid en houdende oprichting van zijn structuren voor politieke en administratieve coördinatie (verbonden aan de eerste minister):

— het Ministerieel Comité voor Wetenschapsbeleid (MCWB);

— de Interministeriële Commissie voor Wetenschapsbeleid (ICWB);

— le Conseil national de la Politique scientifique (CNPS), organe consultatif, en quelque sorte prédécesseur du CFPS.

— En 1968: création de la fonction de ministre de la Politique scientifique, et de l'administration de l'État «Services de programmation de la Politique scientifique (SPPS)».

— Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, qui insère notamment l'article 6bis, réglant la répartition des compétences des communautés et régions et de l'autorité nationale en matière de recherche scientifique.

— Loi spéciale du 16 juillet 1993 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, en adaptant notamment l'article 6bis et en prévoyant le remplacement du Conseil national de la Politique scientifique (CNPS) par la création d'un Conseil fédéral de la Politique scientifique (CFPS).

— Arrêté royal du 8 août 1997, portant création du Conseil fédéral de la Politique scientifique (CFPS).

### 3.5.1.2. Du CNPS au CFPS

Le CNPS, tel que créé en 1959, constituait un organe consultatif au plus haut niveau, constitué de personnalités du monde scientifique ainsi que des organisations patronales et syndicales. Le Gouvernement et le CNPS se sont concertés intensément pendant 5 années, à savoir de 1960 à 1964.

À partir de 1965, l'action gouvernementale a été renforcée par la création de la fonction de ministre de la politique scientifique et des SPPS. Le rôle du CNPS est alors devenu purement consultatif, les moyens financiers qui lui avaient été attribués à sa création ayant été transférés en majeure partie vers les SPPS.

Le CNPS a pris un nouveau départ en 1981 après l'entrée en fonction d'un nouveau (le quatrième) président, coïncidant avec un quatrième mandat conféré au Conseil. Toutefois le nombre des recommandations et avis du CNPS a diminué sensiblement au cours de la période 1981-1993, en comparaison avec ce qu'il avait été dans la période 1959-1967: c'était notamment la conséquence des réformes institutionnelles successives, à savoir d'abord le transfert des éléments essentiels en matière de recherche technologique vers les régions et ensuite des éléments essentiels en matière de recherche fondamentale vers les communautés.

La fin du quatrième mandat du CNPS a fait l'objet d'une séance académique le 21 avril 1994, clôturant ainsi 35 années d'activités de ce Conseil.

Dans le contexte de l'évolution des compétences partagées en matière de recherche scientifique, la

— de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid (NRWB), overlegorgaan, voorganger van de FRWB.

— In 1968: creëren van de functie van minister van Wetenschapsbeleid, en oprichting van het overheidsbestuur «Diensten voor programmatie van het Wetenschapsbeleid (DPWB)».

— Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1988, wijzigend de bijzondere wet van 8 augustus 1980, door ondermeer de invoering van artikel 6bis dat de verdeling regelt van de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten en van de nationale overheid inzake wetenschapsbeleid;

— Bijzondere wet van 16 juli 1993 die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijzigt, door ondermeer artikel 6bis aan te passen en door de vervanging van de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid (NRWB) door de oprichting van een Federale Raad voor Wetenschapsbeleid (FRWB) te voorzien.

— Koninklijk besluit van 8 augustus 1997, houdende oprichting van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid (FRWB).

### 3.5.1.2. Van de NRW naar de FRWB

De in 1959 opgerichte NRW was een overlegorgaan op het hoogste niveau, bestaande uit prominenten uit de wetenschappelijke wereld, en de patronale en syndicale organisaties. De Regering en de NRW hebben zeer intensief overleg gepleegd gedurende 5 jaar, te weten van 1960 tot 1964.

Vanaf 1965 werd de regeringsactie versterkt door het creëren van de functie van minister van Wetenschapsbeleid en de DPWB. De rol van de NRW werd dan ook zuiver adviserend, terwijl de financiële middelen die hem bij zijn oprichting werden toegekend, grotendeels werden overgedragen aan de DPWB.

De NRW nam een nieuwe start in 1981, na het aantreden van een nieuwe (de vierde) voorzitter, gelijklopend met een vierde mandaat toevertrouwd aan de raad. Nochtans daalde het aantal adviezen en aanbevelingen aanzienlijk in de periode 1981-1993, in vergelijking tot de periode 1959-1967: dit was ondermeer het gevolg van de opeenvolgende staats hervormingen, te weten eerst de overheveling van essentiële delen van het technologisch onderzoek naar de gewesten en daarna belangrijke elementen van het fundamenteel onderzoek naar de gemeenschappen.

Bij het einde van het vierde NRW-mandaat had een academische zitting plaats op 21 april 1994, ter afsluiting van 35 jaar activiteiten van deze raad.

Binnen de context van de evolutie van de verdeelde bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek,

transformation du CNPS en CFPS doit être considérée comme une nouvelle étape à l'occasion de laquelle il a été tenu compte de quelques orientations importantes relatives à l'avenir de la Politique scientifique en Belgique :

— adapter les structures politiques et consultatives à la nouvelle situation institutionnelle;

— assurer une coordination aussi large que possible entre les différents niveaux de décision dans l'État;

— assurer efficacement l'insertion de la Politique scientifique belge dans le contexte international et européen;

— introduire la transparence et la clarté pour tous les intéressés, et en premier lieu pour les scientifiques, dans tous les secteurs (public et privé) de la société.

Ces orientations ont constitué le fil conducteur pour la création du CFPS.

### 3.5.2. Mission du CFPS

Le CFPS a pour mission :

1) d'émettre un avis sur les propositions de collaboration visées à l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993 :

L'article 6bis, § 3, stipule ceci :

« Sans préjudice des dispositions du § 1<sup>er</sup> de l'article 6bis l'autorité fédérale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des communautés ou des régions et qui, en outre :

a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;

b) soit se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région.

Dans ces cas, l'autorité fédérale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92ter. Chaque communauté et chaque région peut refuser toute participation en ce qui la concerne et en ce qui concerne les établissements relevant de sa compétence. »

2) de formuler, d'initiative ou à la demande du gouvernement fédéral, le cas échéant saisi par un gouvernement de communauté ou de région, des avis et recommandations concernant les questions relatives

à la transformation de la NRWB en FRWB, et en particulier à la nécessité de réformer la structure de la NRWB, et de réviser les orientations de la politique scientifique en Belgique :

— de l'adaptation de la structure de la NRWB à la nouvelle situation institutionnelle;

— de l'assurance d'une coordination aussi large que possible entre les différents niveaux de décision dans l'État;

— de l'assurance efficace de l'insertion de la Politique scientifique belge dans le contexte international et européen;

— de l'introduction de la transparence et de la clarté pour tous les intéressés, et en premier lieu pour les scientifiques, dans tous les secteurs (public et privé) de la société.

Ces orientations ont constitué le fil conducteur pour la création de la FRWB.

### 3.5.2. Opdracht van de FRWB

De FRWB heeft als taak :

1) advies uit te brengen over de samenwerkingsvoorstellen bedoeld in artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, gewijzigd door de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en van 16 juli 1993 :

Artikel 6bis, § 3, bepaalt het volgende :

« § 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, en dat bovendien :

a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;

b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de gemeenschappen en/of de gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid. Elke gemeenschappen elk gewest kunnen iedere deelneming weigeren wat hen betreft en wat de instellingen aangaat die onder hun bevoegdheid ressorteren. »

2) uit eigen beweging of op verzoek van de federale regering, in voorkomend geval aangezocht door een gemeenschaps- of gewestregering, adviezen uit te brengen en aanbevelingen te doen betreffende de



ves à la politique scientifique à l'échelle du pays, en tenant notamment compte des contextes européen et international;

3) de formuler, à la demande du gouvernement fédéral, des avis sur des questions de politique scientifique relevant de la compétence de l'autorité fédérale visées à l'article 6bis, § 2, 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée.

Les alinéas 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du § 2 de l'article 6bis stipulent que:

L'autorité est toutefois compétente pour:

1<sup>o</sup> la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences, en ce compris la recherche scientifique en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;

2<sup>o</sup> la mise en œuvre et l'organisation de réseaux d'échange de données entre établissements scientifiques sur le plan national et international;

3<sup>o</sup> la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;

4<sup>o</sup> les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers.

### 3.5.3. Composition du CFPS

Le CFPS comprend 33 membres, nommés par le Roi parmi les personnalités hautement représentatives des milieux scientifiques, économiques et sociaux, dont:

1) 16 membres sur proposition du ministre de la Politique scientifique, après délibération en Conseil des ministres;

2) 17 membres sur présentation des gouvernements de communauté et de région selon la répartition suivante:

— 7 membres présentés par le gouvernement flamand;

— 4 membres présentés par le gouvernement de la Communauté française;

— 3 membres présentés par le gouvernement de la Région wallonne;

— 2 membres présentés en commun par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni de la Commission communautaire commune, dont l'un doit être francophone et l'autre néerlandophone; pour le membre francophone, l'accord préalable du Collège de la Commission communautaire française est requis;

— 1 membre (avec voix consultative) présenté par le gouvernement de la Communauté germanophone

vraagstukken inzake wetenschapsbeleid voor het land in zijn geheel, gelet ondermeer op de Europese en internationale context;

3) op verzoek van de federale regering adviezen uit te brengen betreffende de aangelegenheden inzake wetenschapsbeleid die tot de bevoegdheid behoren van de federale overheid, bedoeld in artikel 6bis, § 2, 1<sup>o</sup> tot 4<sup>o</sup>, van de bovengenoemde bijzondere wet.

De leden 1<sup>o</sup> tot 4<sup>o</sup> van § 2 van artikel 6bis bepalen dat:

De federale overheid is evenwel bevoegd voor:

1<sup>o</sup> het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, met inbegrip van het wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten;

2<sup>o</sup> de uitvoering en organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak;

3<sup>o</sup> het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten;

4<sup>o</sup> de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening.

### 3.5.3. Samenstelling van de FRWB

De FRWB bestaat uit 33 leden, benoemd door de Koning onder de meest representatieve prominenten van de wetenschappelijke, economische en sociale kringen, waarvan:

1) 16 leden op voordracht van de minister van Wetenschapsbeleid, na beraadslaging in de Minister-raad;

2) 17 leden op voorstel van de gemeenschaps- en gewestregeringen volgens de volgende verdeling:

— 7 leden voorgesteld door de Vlaamse regering;

— 4 leden voorgesteld door de regering van de Franse Gemeenschap;

— 3 leden voorgesteld door de Waalse Gewestregering;

— 2 leden gezamenlijk voorgesteld door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, waarvan de ene een Nederlandstalige moet zijn en de andere een Franstalige; voor het Franstalige lid is het voorafgaand akkoord van het College van de Franse Gemeenschapscommissie vereist;

— 1 lid (met raadgevende stem) voorgesteld door de regering van de Duitstalige Gemeenschap.

Le conseil compte autant de membres d'expression française que d'expression néerlandaise.

Dans la composition du conseil, il est en outre veillé à réaliser un équilibre adéquat, d'une part, dans la représentation des milieux scientifiques et, d'autre part, dans celle des milieux économiques et sociaux.

Le mandat de membre du CFPS a une durée de quatre ans. Il est renouvelable, à l'exception du mandat des membres du conseil qui ont atteint l'âge de 65 ans.

Le mandat de membre du conseil est incompatible avec la qualité de membre de la Chambre des représentants, du Sénat ou des conseils de communauté ou de région, de membre d'un cabinet ministériel ou d'agent des services publics.

#### 3.5.4. Bureau du CFPS

Le bureau est constitué par le président, le premier vice-président et les deux vice-présidents du CFPS, nommés par le Roi parmi les membres du conseil et sur proposition de celui. Le président et un vice-président sont choisis parmi les membres du conseil nommés sur proposition du ministre de la Politique scientifique. Le premier vice-président et l'autre vice-président sont choisis parmi les membres du conseil nommés sur présentation des gouvernements de communauté et de région.

Le président et le premier vice-président appartiennent à des groupes linguistiques différents. Il en est de même pour les deux vice-présidents.

#### 3.5.5. Crédits de fonctionnement du CFPS

Les crédits nécessaires au fonctionnement de Conseil sont inscrits chaque année au budget des Services du premier ministre (allocation de base 60.03.12.10 des S.S.T.C.).

#### 3.5.6. Secrétariat du CFPS

Le secrétariat du Conseil et du Bureau est assuré par le secrétaire général des SSTC, assisté du ou des fonctionnaires qu'il désigne à cet effet.

#### 3.5.7. État d'avancement dans la procédure de composition du CFPS

La procédure de composition du CFPS est toujours en cours :

— Le ministre de la Politique scientifique a invité par écrit les gouvernements de communauté et de région à lui présenter des candidatures, soit 17 au total conformément à la répartition mentionnée précédemment, en attirant leur attention quant à l'obligation de présenter pour chaque mandat la

De raad telt evenveel Nederlandstalige als Franstalige leden.

In de samenstelling van de raad wordt bovendien gestreefd naar een adequaat evenwicht, enerzijds binnen de vertegenwoordiging van de wetenschappelijke kringen en, anderzijds, binnen de vertegenwoordiging van de economische en sociale kringen.

Het mandaat van lid van de raad bedraagt vier jaar. Het is hernieuwbaar, met uitzondering van het mandaat van de leden van de raad die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt.

Het mandaat van lid van de raad is onverenigbaar met de hoedanigheid van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat of van een van de gemeenschaps- of gewestraden, van lid van een ministerieel kabinet of van personeelslid van de openbare diensten.

#### 3.5.4. Bureau van de FRWB

Het bureau is samengesteld door de voorzitter, de eerste ondervoorzitter en de twee ondervoorzitters van de FRWB, benoemd door de Koning onder de leden van de raad en op zijn voordracht. De voorzitter en een ondervoorzitter worden gekozen uit de leden van de raad benoemd op voordracht van de minister van Wetenschapsbeleid. De eerste ondervoorzitter en de andere ondervoorzitter worden gekozen uit de leden van de raad benoemd op voorstel van de gemeenschaps- en gewestregeringen.

De voorzitter en de eerste ondervoorzitter behoren tot verschillende taalgroepen. Hetzelfde geldt voor de twee ondervoorzitters.

#### 3.5.5. Kredieten van de FRWB

De nodige kredieten voor de werking van de Raad worden elk jaar ingeschreven op de begroting van de Diensten van de eerste minister (basisallocatie 60.03.12.10 van de DWTC).

#### 3.5.6. Secretariaat van de FRWB

Het secretariaat van de raad en van het bureau wordt verzekerd door de secretaris-generaal van de DWTC, bijgestaan door de ambtenaar of de ambtenaren die hij daartoe aanwijst.

#### 3.5.7. Stand van zaken betreffende de samenstellingsprocedure van de FRWB

De procedure voor samenstelling van de FRWB is nog steeds aan de gang :

— De minister van Wetenschapsbeleid heeft schriftelijk de gemeenschaps- en gewestregeringen uitgenodigd om hun kandidaturen voor te stellen, hetzij 17 in totaal overeenkomstig de hogervermelde verdeling. Bij deze gelegenheid heeft hij hun aandacht gevestigd op de verplichting dat voor elk mandaat de

candidature d'au moins un homme et une femme (loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis).

— Par ailleurs, le Conseil des ministres aura à délibérer sur les 16 membres à désigner par l'autorité fédérale parmi les propositions du ministre de la Politique scientifique. Il est à noter que parmi ces 16 membres, une personne a déjà été désignée: il s'agit de M. H. Weckx, qui par arrêté royal du 2 février 1996 a été nommé président de l'ancien Conseil national de la politique scientifique (CNPS), et qui d'après l'arrêté royal de création du CFPS assumera jusqu'à la date de sa retraite la présidence du nouveau Conseil fédéral.

— Il faut savoir aussi que pour la composition finale du CFPS il y a lieu de se conformer à une disposition prévue dans la loi du 17 juillet 1997, modifiant la loi du 20 juillet 1990 citée précédemment, à savoir que le Conseil pourra comporter au maximum deux tiers de membres du même sexe.

### 3.6. *Point de vue d'un membre*

Un membre se demande s'il n'y a pas opportunité pour le pouvoir fédéral, puisque le conseil fédéral de la politique scientifique n'a pas été constitué, de refaire, dans sa propre compétence, un conseil national de la politique scientifique? Il y en a dans les entités fédérées.

*3.7. Point de vue de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

Il faut distinguer possibilité et opportunité. La possibilité existe: le gouvernement peut créer un conseil consultatif dans ses compétences, à la seule condition de ne pas l'appeler «conseil fédéral». Quant à l'opportunité de créer un conseil pour l'État fédéral, M. Truffin ne peut se prononcer.

*3.8. Point de vue de la Communauté germanophone (lettre du 8 février 1999)*

Tout en comprenant les arguments qui ont conduit à la proposition d'une composition du Conseil fédéral de la politique scientifique (CFPS) qui prévoit que le seul membre présenté par le gouvernement de la Communauté germanophone n'ait qu'une voix consultative, on ne peut que constater qu'il s'agit, en fait, d'un traitement discriminatoire d'une des trois communautés de ce pays.

kandidatuur van minstens een man en een vrouw moet voorgesteld worden (wet van 20 juli 1990 ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met adviserende bevoegdheid).

— Bovendien zal de Ministerraad moeten beraadslagen over de 16 aan te duiden leden door de federale overheid op grond van de voorstellen van de minister van Wetenschapsbeleid. Binnen deze 16 leden werd één lid reeds aangeduid: de heer Weckx, die bij koninklijk besluit van 2 februari 1996 werd benoemd tot voorzitter van de vorige Nationale Raad voor wetenschapsbeleid (NRWB), en die overeenkomstig het koninklijk besluit tot oprichting van de FRWB, de nieuwe Raad zal voorzitten tot op de datum van zijn pensioen.

— Er dient ook opgemerkt te worden dat voor de eindsamenstelling van de FRWB, de bepaling van de wet van 17 juli 1997, die de hogervermelde wet van 20 juli 1990 wijzigt, moet toegepast worden, te weten dat de Raad ten hoogste mag bestaan uit twee derden leden van hetzelfde geslacht.

### 3.6. *Standpunt van een lid*

Aangezien de Federale Raad voor wetenschapsbeleid nog steeds niet is opgericht, is het misschien aangewezen dat de federale overheid de Nationale Raad voor wetenschapsbeleid heropricht. De bevoegdheid van deze raad zou zich beperken tot de federale bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek. In de deelgebieden bestaan immers ook raden voor wetenschapsbeleid.

*3.7. Standpunt van de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidig coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

Het is alvast mogelijk een nationale raad voor wetenschapsbeleid op te richten. De federale overheid kan binnen haar bevoegdheidssfeer raadgevende organen oprichten, op voorwaarde er niet de benaming «federale raad» aan te geven. Over de vraag of het ook opportuun is een dergelijke raad op te richten, laat de heer Truffin zich niet uit.

*3.8. Standpunt van de Duitstalige Gemeenschap (brief van 8 februari 1999)*

Alhoewel men begrip kan opbrengen voor de argumenten die aanleiding hebben gegeven tot de voorstellen in verband met de samenstelling van de Federale Raad voor wetenschapsbeleid, waarin het enige lid dat door de Duitstalige Gemeenschap voorgedragen wordt, slechts een raadgevende stem zou hebben, kan men alleen maar vaststellen dat een van de drie gemeenschappen van het land hierdoor gediscrimineerd wordt.

Ne pourrait-on imaginer à l'avenir une formule accordant au représentant de la Communauté germanophone le droit de vote chaque fois qu'il est question de projets touchant directement les intérêts, le territoire, les organisations, etc. de cette communauté et/ou émanant de son gouvernement, des institutions scientifiques qui y siègent, de ses écoles supérieures, etc. ?

### 3.9. *Question d'un membre*

Un membre demande si le CFPS pourra être l'endroit où des échanges auront lieu sur la sensibilisation générale du corps social à l'importance de la recherche scientifique.

### 3.10. *Audition de M. Francis Renneboog, conseiller de M. Grijp, ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale (11 décembre 1998)*

M. Renneboog pense en effet qu'une enceinte prestigieuse, rassemblant les représentants des chercheurs les plus performants et les plus connus du pays, devrait être de nature à aider à la mobilisation générale en faveur de la politique scientifique. Il est vrai qu'on se heurte à des problèmes de désignation. À Bruxelles, il faut le concours de la Cocof, de la Commission communautaire commune et de la VGC, chacune pour ce qui la concerne; il existe des problèmes de préséance... Une solution existe mais elle est un peu compliquée techniquement.

### 3.11. *Discussion finale (5 mars 1999)*

À l'époque des auditions, le CFPS n'était pas encore constitué. Depuis lors, les représentants ont été désignés. Le CFPS n'est pas encore installé mais l'arrêté désignant les membres devrait entrer en vigueur au début du mois d'avril.

Un membre observe que l'on peut essayer de résoudre le problème de la Communauté germanophone, dont le représentant au CFPS n'a qu'un droit d'avis. La Communauté germanophone demande que ce membre ait une voix délibérative, au moins pour les problèmes qui relèvent de la compétence de la Communauté germanophone. Le membre est favorable à cette demande, mais il craint les complications, car il faudra, chaque fois, décider si la Communauté germanophone est concernée.

Selon un autre membre, l'on peut se demander pourquoi des représentants des gouvernements régio-

Kan men in de toekomst geen formule bedenken waarin aan de vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap stemrecht verleend wordt telkens wanneer projecten behandeld worden die rechtstreeks betrekking hebben op de belangen, het grondgebied, de organisaties, enz., die tot deze gemeenschap behoren en/of van deze gemeenschapsregering afhangen, de wetenschappelijke instellingen die er hun zetel hebben, de hogescholen, enz. ?

### 3.9. *Question d'un membre*

Een lid vraagt of de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid kan fungeren als forum voor uitwisselingen om de burgers te attenderen op de belangrijkheid van het wetenschappelijk onderzoek.

### 3.10. *Hoorzitting met de heer Francis Renneboog, adviseur van de heer Grijp, minister van het Wetenschappelijk Onderzoek bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (11 december 1998)*

Volgens de heer Renneboog kan een forum met prestige, waarvan de vertegenwoordigers van de meest succesvolle en de bekendste wetenschappelijke onderzoekers van het land deel uitmaken, ertoe bijdragen iedereen attent te maken op het wetenschapsbeleid. Het klopt dat er problemen zijn bij de aanwijzing. In Brussel moet men kunnen rekenen op de medewerking van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, van de VGC en van de FGC elk voor het aspect dat hun aanbelangt. Er bestaan problemen over wie voorgeat ... Er is een oplossing voorhanden maar technisch zit ze nogal ingewikkeld in elkaar.

### 3.11. *Eindbespreking (5 maart 1999)*

Toen de hoorzittingen werden gehouden was de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid nog niet samengesteld. Sedertdien zijn de vertegenwoordigers aangewezen. De raad is nog niet geïnstalleerd doch het besluit tot aanwijzing van zijn leden zou begin april in werking moeten treden.

Een lid merkt op dat men het probleem van de Duitstalige Gemeenschap kan pogen op te lossen, waarvan de vertegenwoordiger in de Federale Raad alleen over een raadgevende stem beschikt. De Duitstalige Gemeenschap vraagt dat dit lid volwaardig stemrecht krijgt althans inzake die problemen waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is. Spreker verklaart dit verzoek gunstig gezind te zijn doch hij vreest dat er verwickelingen opduiken omdat men telkens opnieuw moet beslissen over de betrokkenheid van de Duitstalige Gemeenschap.

Voor een ander lid is het de vraag waarom vertegenwoordigers van de gewestregeringen een stem in

naux ont leur mot à dire quand on discute de matières communautaires. Ils ont le droit de vote dans toutes les matières. Pourquoi ne donnerait-on pas le droit de vote au membre de la Communauté germanophone? Cependant, il faut être conscient que cela va poser le problème de savoir si ce représentant de la Communauté germanophone va donc être le trente-troisième membre ayant le droit de vote ou si l'on doit s'en tenir à trente-deux membres. Et dans ce dernier cas, qui va céder sa place? Le membre suggère que ce soit un des quatre membres représentant le gouvernement de la Communauté française, mais il peut se représenter que celle-ci ne sera pas d'accord.

Un autre membre estime qu'il est logique de donner le droit de vote au membre de la Communauté germanophone. Il ne voit pas très bien à quoi rimerait la désignation d'une personne qui ne pourrait pas participer à la prise de décision.

Le premier membre constate que la composition du CFPS est une affaire particulièrement délicate, conçue en fonction de toutes sortes d'équilibres, de poids et contre-poids. Il se demande si, finalement, il faut accéder à la demande de la Communauté germanophone. Il propose de signaler seulement que la Communauté germanophone a mis en évidence un problème, mais de ne pas prendre position, car c'est une question de négociation à mener par le ministre.

Un autre membre approuve. Ce Conseil a fait l'objet, probablement lors des discussions préalables à sa naissance, d'accords minutieux et dont on ne connaît pas l'essence. L'équilibre atteint étant le fruit d'un long cheminement, il faut se borner à souhaiter qu'il fonctionne. On prend par ailleurs acte de la demande de la Communauté germanophone pour laquelle une solution devra être recherchée ultérieurement.

### 3.12. Conclusions de la commission

La commission est d'avis que la composition du CFPS repose sur des équilibres longtemps négociés, auxquels on ne peut toucher sans remettre en cause tout l'édifice.

La commission prend acte de la demande de la Communauté germanophone qui souhaiterait que son représentant ait voix délibérative au moins pour les matières relevant de la compétence de la Communauté germanophone. Les membres ne marquent pas d'opposition de principe à cette demande qui leur semble légitime, mais au vu des subtils équilibres auxquels on risquerait de porter atteinte, ils ne se prononcent pas sur le fond. Il est clair que cette modifica-

tion du chapitre ont leur mot à dire quand on discute de matières communautaires. Ils ont le droit de vote dans toutes les matières. Pourquoi ne donnerait-on pas le droit de vote au membre de la Communauté germanophone? Cependant, il faut être conscient que cela va poser le problème de savoir si ce représentant de la Communauté germanophone va donc être le trente-troisième membre ayant le droit de vote ou si l'on doit s'en tenir à trente-deux membres. Et dans ce dernier cas, qui va céder sa place? Le membre suggère que ce soit un des quatre membres représentant le gouvernement de la Communauté française, mais il peut se représenter que celle-ci ne sera pas d'accord.

Un autre membre estime qu'il est logique de donner le droit de vote au membre de la Communauté germanophone. Il ne voit pas très bien à quoi rimerait la désignation d'une personne qui ne pourrait pas participer à la prise de décision.

Le premier membre constate que la composition du CFPS est une affaire particulièrement délicate, conçue en fonction de toutes sortes d'équilibres, de poids et contre-poids. Il se demande si, finalement, il faut accéder à la demande de la Communauté germanophone. Il propose de signaler seulement que la Communauté germanophone a mis en évidence un problème, mais de ne pas prendre position, car c'est une question de négociation à mener par le ministre.

Un autre membre approuve. Ce Conseil a fait l'objet, probablement lors des discussions préalables à sa naissance, d'accords minutieux et dont on ne connaît pas l'essence. L'équilibre atteint étant le fruit d'un long cheminement, il faut se borner à souhaiter qu'il fonctionne. On prend par ailleurs acte de la demande de la Communauté germanophone pour laquelle une solution devra être recherchée ultérieurement.

### 3.12. Besluit van de commissie

Volgens de commissie berust de samenstelling van de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid op een aantal evenwichten waarover lange onderhandelingen zijn gevoerd en waaraan niet te raken valt zonder de structuur in haar geheel aan het wankelen te brengen.

De commissie neemt nota van het verzoek van de Duitstalige Gemeenschap om volwaardig stemrecht te verlenen aan haar vertegenwoordiger, althans wanneer het gaat om aangelegenheden waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is. De leden zijn principieel niet gekant tegen dit verzoek, dat hen gewettigd lijkt, doch zij wensen zich niet uit te spreken over de grond van de zaak omdat zulks een aantal subtiele evenwichtspunten in gevaar kan brengen.

tion ne pourrait se faire que dans le respect des équilibres à la base de la composition du CFPS, sans que soient remis en cause le fonctionnement et le mode de désignation qui ont fait l'objet d'un accord.

#### **4. Actions ou programmes dépassant les intérêts d'une communauté ou d'une région**

##### **Article 6bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1<sup>er</sup>, l'autorité nationale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des communautés ou des régions, et qui, en outre :

a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;

b) soit se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région.

Dans ces cas, l'autorité fédérale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92<sup>ter</sup>. »

##### **4.1. Question d'un membre**

L'autorité fédérale doit-elle démontrer que l'action ou le programme dépasse les intérêts d'une communauté ou d'une région, ou que l'action ou le programme revêt un caractère international? Qui en décide?

*4.2 Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

L'autorité fédérale ne peut prendre une initiative en la matière qu'après avoir soumis, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique. Les communautés et les régions ne disposent que d'un droit d'avis. Si l'autorité fédérale entend prendre une initiative en la matière, la communauté ou la région concernée ne saura l'en empêcher. De plus, suite à l'initiative unilatérale de l'autorité fédérale, toute initiative d'une communauté ou d'une région en la matière est interdite.

Par ailleurs, on peut considérer que la recherche scientifique a presque toujours un caractère interna-

Duidelijk is dat deze wijziging er alleen kan komen met naleving van het evenwicht waarop de samenstelling van de raad berust zonder dat men vraagtekens plaatst bij de werkwijze en de manier van aanwijzing waarover men het eens is.

#### **4. Acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden**

##### **Artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

«§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, en dat bovendien :

a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;

b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de gemeenschappen en/of de gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92<sup>ter</sup> samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid. »

##### **4.1. Vraag van een lid**

Moet de federale overheid aantonen dat de actie ofwel het niveau van het gewest of gemeenschap overschrijdt, ofwel dat ze werkelijk internationaal is? Aan wie moet de federale overheid dat aantonen en wie beslist erover?

*4.2. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De heer Colson antwoordt dat de federale overheid een dergelijke actie alleen maar kan nemen na advies van de Federale Raad voor wetenschapsbeleid, en na een voorstel tot samenwerking aan de gemeenschappen en/of gewesten te hebben voorgelegd. De gewesten en gemeenschappen hebben terzake echter alleen een adviesrecht. Als de federale overheid voornemens is een een dergelijk initiatief te nemen, kan de gemeenschap of het gewest zich daartegen niet verzetten. Door dit unilaterale ingrijpen van de federale overheid wordt het eigen initiatief van de gemeenschap of het gewest verboden.

Wetenschappelijk onderzoek gebeurt bijna steeds op internationaal niveau, waardoor de federale over-

tional, ce qui donne, en fait, un chèque en blanc à l'autorité fédérale pour entreprendre toutes les actions qu'elle souhaite entreprendre.

#### 4.3 Point de vue d'un membre

Si le pouvoir fédéral estime opportun de faire un programme fédéral dans une matière qui est de la compétence des communautés ou des régions, et qui, en outre se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région, il peut le faire, mais uniquement moyennant l'avis du Conseil fédéral de la politique scientifique. Si une entité fédérée n'est pas d'accord, elle peut refuser de participer. Cela ne veut pas dire qu'on lui retire cette compétence.

#### 4.4. Discussion finale (4 mars 1999)

Un membre fait observer que l'article 6bis, § 3, attribue en réalité une compétence parallèle très ouverte. Si les pouvoirs fédéraux peuvent organiser la recherche scientifique et la soutenir dans un domaine qui relève de la compétence des communautés, à condition qu'il s'agisse de matières qui fassent l'objet d'accords internationaux ou supranationaux, la compétence en question est en réalité une compétence parallèle, puisque les matières font toutes ou quasiment toutes l'objet d'accords internationaux. Il se demande dès lors s'il ne faudrait pas formuler la disposition de manière plus restrictive. Ce n'est pas parce que l'on règle également une matière sur le plan international ou supranational que les autorités fédérales doivent agir dans le domaine en question et que ce domaine cesse d'être réservé aux communautés et aux régions.

Un membre remarque qu'il faut quand même une proposition de collaboration soumise aux communautés et régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique.

#### 4.5. Conclusions de la commission

La commission estime le système prévu à l'article 6bis, § 3, de la LSRI, satisfaisant, pour autant que le Conseil fédéral de la politique scientifique soit installé et puisse donc remplir son rôle.

### 5. La Conférence interministérielle de la politique scientifique

5.1. Note du gouvernement de la Communauté française (10 juin 1998, point 7.3) et Note du gouvernement wallon (Chapitre III, point 7)

Un accord de coopération relatif à l'établissement des commissions «coopération internationale» et «coopération fédérale» de la Conférence interministérielle de la politique scientifique a été établi en 1991.

heid in feite carte blanche heeft om alle mogelijke initiatieven te nemen.

#### 4.3. Standpunt van een lid

Indien de federale overheid een dergelijke actie of programma onderneemt en een gemeenschap of gewest weigert hieraan deel te nemen, heeft zulks geen gevolg voor de bevoegdheid van die gemeenschap of dat gewest. De federale overheid kan dat alleen middels een advies van de Federale Raad doen. Als een deelgebied niet akkoord gaat, kan het weigeren hieraan deel te nemen. Dat betekent niet dat hem deze bevoegdheid wordt ontnomen.

#### 4.4. Eindbespreking (4 maart 1999)

Een lid merkt op dat de verwoording van artikel 6bis, paragraaf 3, eigenlijk een zeer open parallelle bevoegdheid toewijst. Indien de federale overheid wetenschappelijk onderzoek kan organiseren en ondersteunen op een terrein dat tot de bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten behoort, op voorwaarde dat het gaat om zaken die het voorwerp uitmaken van internationale of supranationale overeenkomsten, dan gaat het eigenlijk om een parallelle bevoegdheid, want zowat alles maakt vandaag het voorwerp uit van een internationale overeenkomst. Hij vraagt zich dan ook af of de bepaling niet restrictiever moet worden geformuleerd. Het is niet omdat iets ook internationaal of supranationaal wordt geregeld dat de federale overheid op dat gebied moet optreden en dit niet langer uitsluitend is voorbehouden aan de gemeenschappen en gewesten.

Een ander lid wijst erop dat toch een samenwerkingsvoorstel moet worden voorgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten op advies van de Federale raad voor het Wetenschapsbeleid.

#### 4.5. Besluit van de commissie

De commissie vindt dat het systeem van artikel 6bis, § 3, van de BWHI voldoening geeft op voorwaarde dat de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid effectief wordt opgericht en zijn rol kan spelen.

### 5. Interministeriële conferentie voor het wetenschapsbeleid

5.1. Nota van de regering van de Franse Gemeenschap (10 juni 1998, punt 7.3) en Nota van de Waalse regering (Hoofdstuk III, punt 7)

Een samenwerkingsakkoord over de oprichting van de commissies «internationale samenwerking» en «federale samenwerking» van de interministeriële conferentie voor het wetenschapsbeleid kwam tot stand in 1991.

Cet accord établit les règles de fonctionnement de deux commissions réunissant les représentants de toutes les autorités compétentes au niveau des administrations afin de déterminer les positions belges: la commission «coopération internationale» (CIS) pour les matières internationales (principalement Union européenne et OCDE) et «coopération fédérale» (CF) pour les matières fédérales. Ces deux commissions ont également établi différents groupes de concertation en fonction des domaines concernés (ex: CFS/statistiques).

Le secrétariat est assuré par l'autorité fédérale (services des affaires scientifiques, techniques et culturelles - SSTC/DWTC), tandis que la présidence des réunions est assurée, selon une rotation annuelle, par les différentes autorités.

Un autre accord de coopération détermine les règles de fonctionnement pour la représentation de la Belgique auprès de différentes instances, principalement l'Union européenne. Pour chaque comité, la CIS reconnaît deux délégués: le premier poste de délégué est octroyé à l'autorité fédérale, l'autre poste est occupé par le représentant d'une entité fédérée. Pour trois programmes seulement, les deux postes sont occupés par les représentants des entités fédérées:

- technologies industrielles et de matériaux;
- diffusion et valorisation des résultats;
- formation et mobilité des chercheurs.

La position de la délégation est exprimée par le représentant de l'État.

Les différentes instances mises sur pied permettent aux autorités concernées de suivre ensemble l'évolution des dossiers tant sur le plan fédéral que sur le plan international. Elles permettent de déterminer en compromis les positions respectives; il s'agit d'un système nécessitant beaucoup de temps, quelque peu lourd, mais qui permet une clarté et une cohérence certaines.

Il existe un problème provenant du fait que les modalités pratiques qui organisent la concertation entre les différents pouvoirs concernés remontent à la période 1990-1991, c'est à dire à la suite de la réforme de l'État de 1980.

Or, depuis 1993, les compétences des entités fédérées en matière de recherche sont octroyées à titre de compétences principales. Ceci se traduit par le fait que le siège du Conseil européen de la Recherche est occupé par le ministre compétent des entités fédérées (selon un système de rotation trimestriel) avec le ministre fédéral comme assesseur. Par contre, au niveau

Dit akkoord regelt de werking van de twee commissies waarin de vertegenwoordigers van alle bevoegde overheden zitting hebben (op het niveau van de administraties), ten einde de Belgische standpunten te bepalen. Die commissies zijn «internationale samenwerking» (CIS) voor de internationale aangelegenheden (voornamelijk Europese Unie en OESO) en «federale samenwerking» (CFS) voor de federale aangelegenheden. Beide commissies hebben eveneens verschillende overleggroepen opgericht, afhankelijk van de betrokken vakgebieden (bijvoorbeeld CFS/Statistiek).

Het secretariaat wordt waargenomen door de federale overheid (diensten voor de wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden - SSTC/DWTC) terwijl het voorzitterschap van de vergaderingen jaarlijks door een andere overheid wordt waargenomen.

Een ander samenwerkingsakkoord bepaalt de regels die in acht moeten worden genomen voor de vertegenwoordiging van België bij de verschillende instanties (voornamelijk de Europese Unie). Voor elk comité erkent de CIS twee afgevaardigden: de eerste post van afgevaardigde wordt aan de federale overheid toegekend, terwijl de tweede post van afgevaardigde bezet wordt door de vertegenwoordiger van een deelgebied. Enkel voor de drie volgende programma's zijn de twee posten van afgevaardigde bekleed door de vertegenwoordigers van de deelgebieden:

- Industriële technologieën en materialen;
- Verspreiding en waardering van de resultaten;
- Opleiding en mobiliteit van de wetenschappers.

Het standpunt van de delegatie wordt uiteengezet door de vertegenwoordiger van de Staat.

De verschillende in het leven geroepen instanties stellen de betrokken overheden in staat samen de gang van de dossiers te volgen, zowel op het federale als op het internationale vlak. Zij maken het mogelijk een compromis uit te werken voor de respectieve standpunten. Het gaat om een systeem dat veel tijd vergt, dat misschien iets te omslachtig is maar dat zorgt voor duidelijkheid en coherentie.

Er is een probleem omdat de praktische regeling van het overleg tussen de verschillende betrokken bestuurslagen dateert van de periode 1990-1991, dit wil zeggen de periode die volgt op de Staatshervorming van 1980.

Sedert 1993 zijn de deelgebieden in beginsel bevoegd voor wetenschappelijk onderzoek. Dit komt tot uiting in het feit dat de vertegenwoordiger in de Europese Raad voor wetenschappelijk onderzoek de bevoegde minister van de deelgebieden is (volgens een semestriële rotatie) met als assessor de federale minister. Op het niveau van de administraties daarentegen



des administrations, l'autorité fédérale reste le porte-parole de la position belge, y compris au niveau de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne.

Il conviendrait de voir si la présidence des CIS et CFS ne devrait pas suivre le rythme de rotation de la délégation belge au Conseil de la recherche et d'en faire, avec l'autorité fédérale, le représentant officiel de la Belgique auprès des instances internationales. La première rotation complète entre autorité fédérale et entités fédérées devait s'achever en 1997. C'est donc le moment propice de faire une évaluation des modalités de fonctionnement de ces commissions et de les adapter aux dispositions de la LSRI de 1993.

*5.2. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

Si l'on examine rétrospectivement les accords de coopération qui ont été conclus, la conclusion est à première vue positive. La crainte existait que les CIS et CFS ne voient se cristalliser les conflits entre le nord et le sud du pays. Au contraire, il y a eu peu de conflits et le plus souvent entre les communautés et régions, d'une part, et l'État fédéral, d'autre part. Cette absence de conflits entre entités fédérées est d'ailleurs un argument montrant que ces entités fédérées n'ont plus besoin de l'autorité fédérale pour chapeauter cette coopération.

Sous un certain angle, les commissions ont dépassé leur objectif. La CIS s'est essentiellement consacrée à la coopération dans le cadre de l'Union européenne. Par contre, d'autres éléments de la politique scientifique ont à peine ou pas du tout été abordés: ainsi en va-t-il de la participation de la Belgique dans de grandes institutions scientifiques telles que le Laboratoire européen de biologie moléculaire.

Au sein de la commission de coopération fédérale (CFS), l'autorité fédérale n'a pas saisi sa chance d'essayer de mettre sur pied une concertation au sujet des actions qu'elle a l'intention d'entreprendre en application de l'article 6bis, § 3, de la LSRI. Une plus grande implication des entités fédérées aurait été possible et la qualité des programmes aurait pu être améliorée grâce à une meilleure concertation.

Les accords, qui ont été conclus en 1991, n'ont pas été adaptés à la réforme de l'État de 1993, qui a eu

blijft de federale overheid het Belgische standpunt vertolken, ook op het niveau van de permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie.

Er zou moeten worden nagegaan of het voorzitterschap van de CIS en CFS niet moet wisselen overeenkomstig het rotatiesysteem dat is ingevoerd voor de Belgische delegatie bij de Raad voor wetenschappelijk onderzoek en of de voorzitter van die commissies samen met de federale vertegenwoordiger, de officiële vertegenwoordiger van België bij de internationale instanties moet worden. De eerste volledige rotatie van federale overheid en deelgebieden loopt in 1997 af. Dat is het geschikte ogenblik om de werking van die twee commissies te evalueren en aan te passen aan de bepalingen van de wet tot hervorming der instellingen van 1993.

*5.2. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

Uit onderzoek achteraf van de samenwerkingsakkoorden die werden gesloten, blijkt dat de resultaten op het eerste gezicht positief zijn. De vrees bestond dat bij de Internationale Samenwerking en de Federale Samenwerking/Statistieken conflicten zouden rijzen tussen het noorden en het zuiden van het land. Er zijn daarentegen weinig conflicten geweest. De meeste rezen dan nog tussen de gemeenschappen en de gewesten enerzijds en de federale Staat anderzijds. Het uitblijven van de conflicten tussen de deelgebieden zelf is trouwens een argument aan de hand waarvan kan worden aangetoond dat die deelgebieden niet langer nood hebben aan een federale overheid als overkoepelende instantie voor die samenwerking.

Vanuit een bepaald oogpunt gezien, zijn de commissies hun doel voorbijgeschoten. De commissie Internationale Samenwerking heeft zich voornamelijk gewijd aan de samenwerking in het kader van de Europese Unie. Andere bestanddelen van het wetenschappelijk beleid zijn daarentegen nauwelijks of helemaal niet aan bod gekomen: hetzelfde geldt voor de deelneming van België aan de werkzaamheden van de grote wetenschappelijke instellingen zoals het Europees laboratorium voor moleculaire biologie.

In de Commissie Federale Samenwerking heeft de federale overheid geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om overleg op te starten over bepaalde acties die zij wil ondernemen met toepassing van artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Een grotere betrokkenheid van de deelgebieden had gekund en de kwaliteit van de programma's had verbeterd kunnen worden door een beter overleg.

De akkoorden die werden gesloten in 1991 werden niet aangepast aan de Staatshervorming van 1993 die

pour résultat un transfert plus important de la compétence primaire en matière de recherche scientifique aux communautés et régions, et l'attribution à celles-ci de la compétence de conclure des traités dans ces matières.

### 5.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre fait remarquer que le principe du confédéralisme est appliqué dans les conférences interministérielles et que tout le monde semble relativement satisfait de la coopération. Cela montre que l'organisation sur un mode confédéral fonctionne bien.

### 5.4. Conclusions de la commission

La commission est d'avis qu'il n'y a pas spécialement de problème, si ce n'est qu'il faudrait adapter les accords de 1991 aux modifications issues de la réforme de l'Etat de 1993.

## 6. Participation aux activités des organismes internationaux de recherche

### *Art. 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980:*

§ 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour:

7° la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>.

#### 6.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

Les communautés et les régions devraient pouvoir participer aux activités des organismes internationaux de recherche.

#### 6.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)

En ce qui concerne la participation des communautés et régions aux activités d'organisations internationales de recherche, la LSRI (article 6bis, § 2, 7°) prévoit que l'État fédéral est compétent pour les activités d'organisations internationales de recherche, moyennant la conclusion d'accords de coopération (à l'exception de la recherche dans le cadre de l'Agence spatiale internationale). Ces accords n'ont pas été conclus. Mais le mécanisme existe et il ne tiendrait

geleid heeft tot een grotere overdracht van de primaire bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek aan de gemeenschappen en gewesten alsook tot de toekenning aan die gemeenschappen en gewesten van de bevoegdheid om in die aangelegenheden verdragen te sluiten.

### 5.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid merkt op dat er in de interministeriële conferenties op confederale wijze wordt gewerkt en dat iedereen klaarblijkelijk tevreden is over de samenwerking. Dit is het bewijs dat een confederale vorm van samenwerking goed functioneert.

### 5.4. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat er geen specifieke problemen zijn. De commissie mensenrechten wil dat de akkoorden van 1991 moeten worden aangepast aan de wijzigingen, ingevoerd door de staats hervorming van 1993.

## 6. Deelname aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganisaties

### *Art. 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:*

§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor:

7° de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.

#### 6.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheden

De gemeenschappen en de gewesten moeten ook kunnen deelnemen aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganisaties;

#### 6.2. Hoorzitting met de heer Truffin, gewezen kabinetschef van de minister voor Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)

Wat de deelneming van de gemeenschappen en de gewesten betreft aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganisaties, bepaalt de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (artikel 6bis, § 2, 7°) dat de federale Staat bevoegd is voor de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden (met uitzondering van het onderzoek in het kader van het Internationaal Ruim-

qu'à une volonté politique commune de le mettre en œuvre.

### 6.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre suggère de se ranger à l'avis de M. Truffin, qui souhaite la conclusion d'accords de coopération.

Un autre membre observe que, si un organisme de recherche international s'occupe de matières exclusivement communautaires, il se voit pas pourquoi l'autorité fédérale doit s'interposer entre l'organe de recherche communautaire et l'organisme international pour conclure un accord de coopération. En d'autres mots, il ne voit pas pourquoi des institutions régionales ou communautaires ne pourraient pas participer directement à l'activité d'organismes de recherche internationaux.

Un membre répond qu'il ne croit pas que c'est ce qu'on vise ici. Lorsqu'un programme de recherche international est mis sur pied, on demande à tous les gouvernements d'y participer. C'est au Gouvernement fédéral belge de veiller à la participation de la Belgique à de telles activités.

Le deuxième membre objecte que, dans ce cas, le gouvernement fédéral peut décider de ne pas y participer, alors que la Communauté flamande, par exemple, serait, elle, intéressée, parce qu'elle a un établissement actif dans ce domaine.

Le troisième membre répond que ces modalités sont, selon la loi, fixées de façon précise dans les accords de coopération.

Un autre membre estime que, pour les organisations internationales qui ne travaillent pas seulement avec les Etats, il doit être possible pour les communautés et régions de collaborer directement. Pour les organisations internationales qui s'adressent seulement aux Etats, l'accord de coopération doit prévoir que l'autorité fédérale est obligée de jouer le rôle de «boîte aux lettres». Quant à savoir s'il est utile que la communauté ou la région participe au projet dans ces cas là, la question doit être réglée dans un accord de coopération portant exclusivement sur des compétences communautaires et régionales.

Un membre constate que le texte de l'article 6bis, § 2, 7<sup>o</sup>, de la LSRI n'est pas bien rédigé. Il doit porter, non sur «la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche», mais sur «les activités des organismes internationaux de recherche». L'Union européenne organise ses programmes de recherche avec la Belgique. S'il s'agit de médecine, on s'adresse aux facultés de médecine en accord avec les communautés. En fait, tout le monde peut travailler comme il l'entend avec les organismes privés

teagentschap). Die samenwerkingsakkoorden werden niet gesloten. Het mechanisme bestaat evenwel en het volstaat dat er een gemeenschappelijke politieke wil is om het toe te passen.

### 6.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid stelt voor dat de commissie zich aansluit bij de mening van de heer Truffin, die wil dat samenwerkingsakkoorden worden gesloten.

Een ander lid ziet niet in waarom de federale overheid zich zou bemoeien met het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen een onderzoeksorgaan van de gemeenschap en een internationaal onderzoeksorgaan, wanneer dat zich uitsluitend bezighoudt met gemeenschapsmateries. Anders gezegd: hij begrijpt niet waarom gewestelijke of gemeenschapsinstellingen niet rechtstreeks aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganen kunnen meewerken.

Een ander lid antwoordt dat dat hier niet aan de orde is. Wanneer een internationaal onderzoeksprogramma wordt opgericht, vraagt men alle regeringen om deel te nemen. Daarom moet de Belgische federale regering ervoor zorgen dat België aan zo'n activiteiten deelneemt.

Het tweede lid werpt op dat de federale regering in dit geval kan beslissen om niet deel te nemen terwijl de Vlaamse Gemeenschap misschien wel geïnteresseerd is omdat zij een instituut heeft dat actief is op dat vlak.

Het derde lid antwoordt dat de regels daarvoor wettelijk nauwkeurig zijn vastgesteld in samenwerkingsakkoorden.

Een ander lid meent dat het voor internationale organisaties die niet alleen met Staten werken, mogelijk moet zijn om rechtstreeks samen te werken met de gemeenschappen en de gewesten. Voor internationale organisaties die zich rechtstreeks tot de Staten richten, moet het samenwerkingsakkoord bepalen dat de federale overheid de plicht heeft om voor «brievensbus» te spelen. De vraag of de gemeenschappen en de gewesten in dit soort gevallen aan het project moeten meewerken, moet geregeld worden in een samenwerkingsakkoord, volledig gewijd aan de gewestelijke en de gemeenschapsbevoegdheden.

Een ander lid stelt vast dat de tekst van artikel 6bis, § 2, 7<sup>o</sup>, van de BWHI niet goed is opgesteld. Hij moet niet gaan over «de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen», maar over «de activiteiten van internationale onderzoeksorganen». De Europese Unie organiseert haar onderzoeksprogramma's samen met België. Als het bijvoorbeeld gaat om geneeskunde, wendt men zich met instemming van de gemeenschappen, tot de faculteiten geneeskunde. Iedereen kan naar eigen goed-

internationaux de recherche. L'Université d'Anvers peut établir un accord avec un centre international de recherches. Quoiqu'il en soit, il est de l'intérêt des communautés d'insérer leurs programmes dans les programmes internationaux auxquels la Belgique souscrit et c'est l'intérêt de la Belgique de faire en sorte que les communautés participent à ces accords internationaux. Tout cela peut donc se régler simplement par la coopération.

Un membre estime qu'il y a, en vertu de la loi, deux cas de figure. L'article 6bis, § 1<sup>er</sup>, stipule que les communautés et les régions sont compétentes pour la recherche scientifique dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux. Si la région ou la communauté ne peut pas être présente au premier rang comme entité, il s'agit du second cas, visé par le § 2, 7<sup>o</sup>: l'État est partenaire à l'égard de l'organisme international, mais un accord de coopération doit être conclu, de manière à ce que les communautés et les régions ne soient pas exclues du système.

#### 6.4. Conclusions de la commission

La commission a déjà relevé à plusieurs reprises que des possibilités de coopération, et donc de meilleur fonctionnement du système, n'étaient pas exploitées simplement parce qu'un accord de coopération n'avait pas encore été conclu. C'est le cas en ce qui concerne la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche. La commission appelle donc à la conclusion d'accords de coopération pour régler le problème.

### **7. Signature d'accords ou de conventions de coopération avec des institutions et des organismes supranationaux et internationaux**

#### *7.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Il est proposé de limiter la compétence fédérale à la signature, à l'usage des communautés et des régions et suivant des modalités définies dans les accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, d'accords ou de conventions de coopération avec des institutions et des organismes supranationaux et internationaux, dans la mesure où ceux-ci ne reconnaissent que l'État belge comme partenaire.

#### *7.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

La Communauté flamande propose de limiter la compétence de l'autorité fédérale à la signature, à

dunkens samenwerken met private internationale onderzoeksorganen. De Universiteit Antwerpen kan een akkoord sluiten met een internationaal onderzoekscentrum. Het is hoe dan ook in het belang van de gemeenschappen om hun programma's te doen opnemen in de internationale programma's waaraan België deelneemt, en het is in het belang van België om ervoor te zorgen dat de gemeenschappen meewerken aan die internationale akkoorden. Dit hele probleem kan dus eenvoudig worden geregeld door samenwerking.

Een ander lid meent dat er volgens de wet twee hypothesen zijn. Artikel 6bis, § 1, bepaalt dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten. In het tweede geval, bedoeld in § 2, 7<sup>o</sup>, bekleden de gewesten en de gemeenschappen als entiteit niet de eerste plaats. De Staat treedt op als partner van het internationaal orgaan, maar er moet wel een samenwerkingsakkoord worden gesloten zodat de gemeenschappen en de gewesten niet buiten het systeem vallen.

#### 6.4. Besluit van de commissie

De commissie heeft er al vaak op gewezen dat de mogelijke instrumenten voor samenwerking, die de efficiëntie van het systeem kunnen verhogen niet worden benut, alleen omdat nog geen samenwerkingsakkoord is afgesloten. Dat geldt ook voor de medewerking van België aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganen. De commissie vraagt dus dat samenwerkingsakkoorden worden gesloten om dit probleem te regelen.

### **7. Ondertekening van akkoorden of internationale overeenkomsten met supranationale en internationale instellingen**

#### *7.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot hamonisering van de bevoegdheden*

Er wordt voorgesteld de federale bevoegdheid tot het ondertekenen, ten behoeve van de gemeenschappen en de gewesten, van akkoorden of internationale overeenkomsten met supranationale en internationale instellingen en organismen te beperken tot de gevallen waarin deze enkel de Belgische Staat als partner erkennen.

#### *7.2. Hoorzitting met de heer Truffin, gewezen kabinetschef van de minister voor Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap stelt voor de bevoegdheid van de federale overheid te beperken tot de on-

l'usage des communautés et des régions, d'accords ou de conventions internationales. Il s'agirait en quelque sorte d'un «notariat fédéral». Cette proposition traduit la volonté des entités fédérées de conclure directement des traités internationaux, mais, comme la Belgique existe en tant qu'entité de droit international, il faut trouver un notaire, ceinturé des trois couleurs, pour signer l'accord, lorsque l'organisation internationale ou le traité préexistant ne permettent pas de faire jouer les mécanismes actuels permettant aux régions et communautés d'exercer leurs compétences, y compris dans le cadre d'accords internationaux.

Un tel système poserait des problèmes pratiques. Si on limite la compétence fédérale à la signature, ce rôle de notaire sera, pour des raisons de tradition et d'efficacité, confié au ministre chargé des relations internationales. Comment s'organisera alors la participation technique aux organes internationaux, la représentation effective de la Belgique? Les diplomates ne sont pas prêts, techniquement, à défendre les intérêts de la Belgique dans certaines matières.

Certes, l'on pourrait transférer les fonctionnaires existants au ministère des Affaires étrangères. Mais M. Truffin craint que cette formule ne dilue la représentation des intérêts belges et que les résultats soient au détriment des entités fédérées.

### 7.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre estime que le point de vue de la Communauté flamande est raisonnable. Les objections de M. Truffin sont en fait toutes d'ordre pratique. Le principe ne semble, quant à lui, absolument pas mauvais.

Un membre approuve: il peut très bien imaginer que, pour des négociations pour lesquelles une grande expertise est nécessaire, on ne fasse pas appel aux diplomates, mais à des fonctionnaires des entités fédérées.

Plusieurs membres font remarquer qu'ils ne voient pas où est le problème. Les entités fédérées ont le droit de conclure des accords internationaux pour les domaines qui sont de leur compétence. Certains traités internationaux ne reconnaissent que l'Etat belge comme interlocuteur. Dans ce cas, il est clair que la négociation doit être menée par les personnes compétentes en la matière et que l'Etat belge ne remplit que la fonction de notaire, de conservateur des documents originaux. C'est ainsi que cela se passe dans une série d'instances. Formellement, l'Etat est présent mais en

dertekening, ten behoeve van de gemeenschappen en de gewesten, van akkoorden of internationale overeenkomsten. Het zou enigszins gaan om een «federaal notariaat». Dit voorstel vertolkt de wil van de deelgebieden om rechtstreeks internationale verdragen te kunnen sluiten, maar daar het internationaal recht alleen België als partner erkent, dient men een notaris te vinden die de nationale driekleur omgordt om de overeenkomst te ondertekenen, telkens wanneer de internationale organisatie of het reeds bestaande verdrag de toepassing verhinderen van de huidige mechanismen op grond waarvan de gewesten en de gemeenschappen hun bevoegdheden uitoefenen, met inbegrip van de bevoegdheden in het kader van de internationale overeenkomsten.

Een dergelijke regeling zou praktische problemen doen rijzen. Beperkt men de federale bevoegdheid tot de loutere ondertekening, dan zal die taak van notaris traditiegetrouw en met het oog op de doeltreffendheid worden opgedragen aan de minister belast met de internationale betrekkingen. Hoe zal dan de technische medewerking aan de internationale organen, de werkelijke vertegenwoordiging van België georganiseerd worden? De diplomaten zijn, technisch gesproken, niet klaar om de belangen van België in bepaalde aangelegenheden te verdedigen. Men zou weliswaar de huidige ambtenaren kunnen overhevelen naar het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het valt evenwel te vrezen dat die formule neerkomt op een afgezwakte verdediging van de Belgische belangen en dat de resultaten in het nadeel zullen spelen van de deelgebieden.

### 7.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid meent dat het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap redelijk is. De bezwaren van de heer Truffin zijn in feite allemaal van praktische aard. Het principe zelf lijkt helemaal niet slecht.

Een lid is het daarmee eens. Hij kan zich goed voorstellen dat men voor onderhandelingen waarvoor grote deskundigheid vereist is, geen beroep doet op diplomaten maar op ambtenaren van de deelgebieden.

Verscheidene leden zeggen niet te begrijpen waar het schoentje knelt. De deelgebieden hebben het recht internationale overeenkomsten te sluiten op gebieden waarvoor zij bevoegd zijn. Sommige internationale verdragen erkennen alleen de Belgische Staat als gesprekspartner. In dat geval is het duidelijk dat de onderhandelingen moeten worden gevoerd door terzake bevoegde personen en dat de Belgische Staat alleen als notaris en bewaarder van de originele documenten optreedt. Dat gebeurt zo bij een aantal instanties. Formeel is de Staat wel aanwezig maar in feite

réalité ce sont les communautés et les régions qui siègent à tour de rôle. La proposition, dans le cas présent, que l'Etat fédéral se borne à signer, modifierait-elle la situation actuelle ?

Un membre est d'avis que les difficultés sont dues au fait que la loi spéciale est rédigée de manière extrêmement compliquée. D'une part, les communautés et régions sont compétentes pour la recherche scientifique dans leur domaine, d'autre part, l'Etat fédéral est compétent pour la recherche scientifique dans son domaine. Mais une série de compétences restent fédérales. Ces compétences fédérales sont fort développées puisqu'on les spécifie parfois une deuxième fois. Ainsi, la compétence spatiale est citée, alors que le domaine spatial relève en fait des organismes internationaux.

Puisque le potentiel est réparti, il faut des accords de coopération. Il n'y a de compétence en matière de recherche scientifique que là où elle s'exerce : dans les universités, les centres de recherche qui dépendent des communautés, dans les instituts nationaux financés par l'Etat fédéral. Il faut multiplier les accords de coopération au cas par cas puisque chaque situation institutionnelle est différente. Du moment que la volonté politique existe, il n'y a pas de problème.

Un autre membre ajoute que l'on discute ici, lui semble-t-il, d'une application *stricto sensu* de l'article 6bis, § 2, 7°. Il s'agit précisément d'un cas où l'Etat doit intervenir puisqu'il n'est pas possible d'établir une relation directe entre les entités fédérées et un partenaire international. Pour en régler les modalités, il faut conclure des accords de coopération. Le membre ne perçoit donc pas l'intérêt des remarques formulées.

Le premier membre fait remarquer qu'on peut interpréter la proposition de la Communauté flamande comme une demande de réduire l'énumération des compétences fédérales et de les limiter aux cas où les traités internationaux ne reconnaissent que l'Etat belge comme interlocuteur. Mais cela n'apparaît pas clairement dans le texte.

#### 7.4. Conclusions de la commission

La commission ne voit pas de problème dans le système actuel.

nemen de gemeenschappen en de gewesten om de beurt zitting. Houdt het voorstel, volgens hetwelk de federale Staat niet anders zou doen dan tekenen, een wijziging in van de bestaande toestand?

Volgens een lid zijn de moeilijkheden toe te schrijven aan het feit dat de bijzondere wet uiterst ingewikkeld is opgesteld. Enerzijds is het zo dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek op hun gebied maar anderzijds dat de federale Staat bevoegd is voor het wetenschappelijk onderzoek op zijn gebied. Dat neemt niet weg dat een reeks bevoegdheden federaal blijven. Deze federale bevoegdheden worden zeer duidelijk omschreven omdat men ze soms een tweede maal vermeldt. Zo is de federale overheid bevoegd voor het ruimtevaartonderzoek ofschoon dat in feite behoort tot de bevoegdheid van internationale of supranationale instellingen.

Aangezien het potentieel verdeeld is, moeten er samenwerkingsovereenkomsten komen. De bevoegdheid inzake het wetenschappelijk onderzoek bestaat alleen daar waar het wordt beoefend: aan de universiteiten, in de onderzoekscentra die afhangen van de gemeenschappen, in de nationale en door de federale Staat gefinancierde instituten. Naargelang van het geval moeten er meer samenwerkingsovereenkomsten komen omdat elke institutionele toestand verschillpunten vertoont. Zodra er een politieke wil is, is er ook een weg.

Een ander lid voegt eraan toe dat men het, naar hem voorkomt, heeft over een toepassing *stricto sensu* van artikel 6bis, § 2, 7°. Het gaat hier nu net om een geval waar de Staat moet optreden omdat er geen directe band tot stand kan komen tussen de deelgebieden en een internationale gesprekspartner. Om de werkwijze te regelen moeten er samenwerkingsovereenkomsten worden opgesteld. Het lid ziet dus het nut niet van de naar voren gebrachte opmerkingen.

Het eerste lid merkt op dat men het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap kan interpreteren als een verzoek de lijst van de federale bevoegdheden te beperken en die te beperken tot die gevallen waarin internationale overeenkomsten alleen de Belgische Staat als gesprekspartner erkennen. Dat blijkt evenwel niet duidelijk uit de tekst.

#### 7.4. Besluiten van de commissie

De commissie is van oordeel dat de huidige regeling geen problemen meebrengt.

## 8. La recherche spatiale

### Article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980:

« § 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour:

3° la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux. »

8.1. *Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

L'autorité flamande souhaite aussi gérer elle-même la recherche spatiale, afin de pouvoir définir elle-même ses priorités, qui ont des implications sur l'industrie flamande.

8.2. *Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

Aux termes de l'article 6bis, § 2, 3°, l'État fédéral est compétent, non pour la recherche spatiale en tant que telle, mais pour la recherche spatiale effectuée « dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux ». Cela signifie que si une communauté ou une région entend organiser elle-même des travaux de recherche spatiale, elle est parfaitement compétente pour ce faire. Mais il est vrai que, dans les faits, la quasi totalité des recherches belges dans le domaine spatial s'inscrivent dans un cadre international, plus précisément dans le cadre de l'Agence spatiale européenne.

### 8.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre remarque qu'il ne voit pas ce que l'on pourrait changer à la situation. S'il est théoriquement vrai que telle université pourrait développer seule la recherche spatiale en dehors de l'Agence spatiale européenne, aucun pays n'est pourtant capable de le faire. C'est d'ailleurs la raison de l'existence de l'Agence spatiale européenne. Comment peut-on imaginer réaliser des programmes à dimensions mondiales en dehors des organismes internationaux ?

Un autre membre fait remarquer qu'en matière de recherche spatiale, seule l'autorité fédérale est compétente dans le cadre d'accords internationaux ou supranationaux. Il n'est pas question ici que les communautés et régions interviennent directement dans le cadre international. C'est là une différence par rapport aux points 6° et 7°.

### 8.4. Constatation de la commission

La commission constate qu'il y a peut-être ici un problème, dans la mesure où les communautés et ré-

## 8. Ruimtevaartonderzoek

### Artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

« § 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor:

3° het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten. »

8.1. *Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De Vlaamse overheid wenst ook zelf het ruimtevaartonderzoek te beheren teneinde zelf haar prioriteiten te kunnen bepalen, die ook gevolgen hebben voor de Vlaamse industrie.

8.2. *Hoorzitting met de heer Truffin, gewezen kabinetschef van de minister voor Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

Overeenkomstig artikel 6bis, § 2, 3°, is de federale Staat niet bevoegd voor ruimtevaartonderzoek als zodanig maar voor ruimtevaartonderzoek « in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten ». Gemeenschappen of gewesten die zelf ruimtevaartonderzoek zouden willen organiseren, zijn daartoe perfect bevoegd. In de praktijk gebeurt het Belgische ruimtevaartonderzoek bijna volledig in een internationaal kader, meer bepaald binnen het Europees Ruimteagentschap.

### 8.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid verklaart niet te begrijpen wat men in die toestand kan veranderen. Ook al klopt het theoretisch dat een of andere universiteit in haar eentje het ruimtevaartonderzoek tot ontwikkeling kan brengen buiten de Europese Ruimtevaartautoriteit (ESA), toch is geen enkel land in staat zulks te doen. Daarom bestaat de ESA. Hoe komt men ertoe programma's van mondiale omvang te willen realiseren buiten de internationale instellingen?

Een ander lid merkt op dat alleen de federale overheid voor het ruimtevaartonderzoek bevoegd is in het raam van internationale of supranationale overeenkomsten. Op dit punt is er hoegenaamd geen denken aan dat de gemeenschappen en de gewesten rechtstreeks op het internationale vlak optreden. Op dit punt wijkt men hier af van de punten 6° en 7°.

### 8.4. Vaststelling van de commissie

De commissie stelt vast dat er hier wellicht een probleem bestaat omdat de gemeenschappen en de

gions ne peuvent collaborer directement avec des organismes internationaux.

### **9. La recherche en matière d'agriculture**

*9.1. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

La recherche en matière d'agriculture devrait aussi être défédéralisée, même si l'agriculture est encore une compétence fédérale. La recherche porte, en effet, pour une bonne part, sur la biotechnologie, transgénèse et recherche animale, c'est à dire des compétences de la Communauté et de la Région flamande.

#### *9.2. Point de vue d'un sénateur (16 juillet 1998)*

La thèse selon laquelle la recherche scientifique suit la compétence matérielle, s'oppose à ce que la recherche en matière d'agriculture soit transférée intégralement aux régions. La politique agricole est en partie une compétence fédérale.

Il paraît très difficile de défédéraliser les centres de recherches agronomiques. Cela pourrait engendrer bon nombre de conflits. On pourrait éventuellement songer à les défédéraliser partiellement.

Il est d'ailleurs peu probable que la recherche scientifique soit essentiellement centrée sur la biotechnologie.

#### *9.3. Réplique de M. Colson (16 juillet 1998)*

La recherche en matière agricole effectuée sous les auspices de l'ancien Institut pour la recherche pour l'industrie et l'agriculture était essentiellement centrée sur la biotechnologie. Il est vrai que la recherche effectuée par les établissements scientifiques du ministère de l'Agriculture est plus large. Si la Région flamande demande la régionalisation de la recherche en matière de l'agriculture, il s'agit avant tout de la partie ressortissant à l'ancien Institut.

La défédéralisation des établissements scientifiques devrait être étudiée au cas par cas.

#### *9.4. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre estime que la dernière phrase de M. Colson est exacte. L'examen doit se faire au cas par cas, compte tenu de la nouvelle répartition des compétences dans le domaine de l'agriculture.

Un autre membre déclare qu'il peut souscrire en principe à ce point de vue. La thèse de base selon laquelle l'agriculture est en réalité fédérale, alors que

gewesten niet rechtstreeks kunnen samenwerken met internationale instellingen.

### **9. Landbouwonderzoek**

*9.1. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

Ook het landbouwonderzoek moet aan de bevoegdheid van de federale overheid worden onttrokken, ook al is landbouw nog een federale bevoegdheid. Het onderzoek heeft immers grotendeels betrekking op biotechnologie, transgenese en onderzoek van dieren, dit wil zeggen bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest.

#### *9.2. Standpunt van een senator (16 juli 1998)*

De volledige overdracht van het landbouwonderzoek naar de gewesten is strijdig met de regel dat het wetenschappelijk onderzoek de materiële bevoegdheid volgt. Landbouwbeleid is immers nog ten dele een federale bevoegdheid.

Het lijkt zeer moeilijk om de landbouwkundige onderzoekscentra te defederaliseren. Zulks zou veel conflicten met zich brengen. Men kan eventueel wel overwegen ze gedeeltelijk te defederaliseren.

Voorts is het eerder onwaarschijnlijk dat het wetenschapsbeleid in essentie op de biotechnologie gericht is.

#### *9.3. Repliek van de heer Colson (16 juli 1998)*

Het landbouwonderzoek dat werd verricht voor het voormalige Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek in de Nijverheid en de Landbouw, was hoofdzakelijk gericht op de biotechnologie. Het klopt dat het onderzoek dat door de wetenschappelijke instituten van het ministerie van Landbouw wordt verricht, ruimer is. Indien het Vlaamse Gewest de regionalisering van het landbouwonderzoek vraagt, gaat het vooral om het onderzoek dat voor het voormalige instituut werd verricht.

De defederalisering van de wetenschappelijke instellingen moet geval per geval worden onderzocht.

#### *9.4. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Een lid meent dat de laatste zin van de heer Colson juist is. Men moet geval per geval onderzoeken waarbij rekening moet worden gehouden met de nieuwe bevoegdheidsverdeling op het vlak van landbouw.

Een ander lid zegt dat hij daar het in principe me eens is. De basisstelling dat landbouw weliswaar federaal is, maar het landbouwonderzoek een gewest-



la recherche en matière agricole relève de la compétence régionale est incorrecte. Cela n'enlève rien à la logique des propos du premier membre.

#### 9.5. Conclusion de la commission

Étant donné l'évolution des compétences en matière d'agriculture, il faut vérifier si certaines institutions, qui sont toujours fédérales, ne devraient pas être régionalisées.

### 10. Les sciences sociales et humaines

#### 10.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.

Le pouvoir fédéral organise des programmes de recherche débouchant sur des expériences et des projets qui interfèrent directement avec la politique des communautés et qui sont contraires à celles-ci ou risquent d'entraîner des dépenses particulières pour les communautés.

Pour prévenir pareille situation, l'on propose de réinsérer le point III à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale des réformes institutionnelles, de manière à ce que la politique scientifique relative aux sciences sociales et humaines soit confiée expressément aux communautés.

#### 10.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)

L'on demande qu'il soit prévu clairement, dans la loi spéciale, que le pouvoir fédéral ne soit plus habilité à financer des recherches relatives aux sciences sociales et aux sciences humaines. C'est une proposition tout à fait impraticable. Comment va-t-on régler le cas de l'École royale militaire, où sont formés, entre autres, des officiers licenciés en sciences sociales, et où s'effectuent des recherches en matière de sciences sociales? Cela va beaucoup plus loin que cela: comment les pouvoirs publics compétents en matière de sécurité sociale pourront-ils encore être éclairés et mener des programmes de recherche dans ce domaine? Autre exemple, il faudra considérer que les recherches en matière de fiscalité n'appartiennent pas aux sciences sociales humaines, mais aux sciences exactes, parce qu'il s'agit de chiffres, si l'on veut que le ministre des Finances puisse encore financer des études relatives à l'influence de la fiscalité sur les comportements afin, par exemple, de réduire la pollution urbaine.

Cette proposition n'est réalisable que si l'État n'est, en effet, plus qu'un notaire, et n'a plus de compétences effectives à gérer.

bevoegdheid behoort te zijn, is onjuist. Wat het eerste lid heeft gezegd, is echter logisch.

#### 9.5. Besluit van de commissie

Men moet nagaan of sommige instellingen, die nu nog federaal zijn, niet moeten worden geregionaliseerd gelet op de evolutie binnen de landbouwbevoegdheden.

### 10. Sociale en menswetenschappen

#### 10.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheden.

De federale overheid zet onderzoeksprogramma's op die experimenten en projecten uitlokken die rechtstreeks interfereren en indruisen tegen het gevoerde gemeenschapsbeleid of bijzondere uitgaven voor de gemeenschap kunnen veroorzaken.

Om dit voor de toekomst te vermijden, wordt voorgesteld om in artikel 5, § 1, BWHI punt III opnieuw in te voeren zodat het wetenschappelijk onderzoek in de sociale- en menswetenschappen uitdrukkelijk aan de gemeenschappen wordt toevertrouwd.

#### 10.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidige coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)

Er wordt gevraagd dat in de bijzondere wet duidelijk bepaald zou worden dat de federale overheid niet meer bevoegd zou zijn om onderzoek betreffende sociale en menswetenschappen te financieren. Dat is een volstrekt onuitvoerbaar voorstel. Hoe zal men het geval regelen van de Koninklijke Militaire School waar onder meer officieren, licentiaten in de sociale wetenschappen, worden opgeleid en waar onderzoek op het gebied van de sociale wetenschappen wordt verricht? De gevolgen daarvan strekken nog veel verder: hoe zullen de overheidsinstanties die bevoegd zijn voor sociale zekerheid nog kunnen worden voorgelicht en nog onderzoeksprogramma's kunnen leiden op dit terrein? Een ander voorbeeld: men zal er moeten van uitgaan dat onderzoek inzake belastingen niet meer behoort tot de menswetenschappen maar tot de exacte wetenschappen aangezien het om cijfers gaat, indien men nog wil dat de minister van Financiën studies kan financieren over de invloed van de fiscaliteit op bepaalde gedragingen, teneinde bijvoorbeeld de stedelijke verontreiniging in te dijken.

Dit voorstel is slechts uitvoerbaar indien de Staat nog slechts optreedt als een notaris en geen echte bevoegdheden meer heeft.

*10.3. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre est d'avis que le propos de M. Truffin est l'expression même de la réalité: les matières sociales et humaines sont gérées à la fois par l'Etat fédéral et par les communautés, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Plusieurs membres estiment qu'il s'agit d'un transfert éventuel de compétences qui dépasse largement le cadre de la structure actuelle de l'Etat. Cela n'entre plus dans le cadre d'une évaluation de la structure actuelle de l'Etat.

Un autre membre fait remarquer que la note de la Communauté flamande souligne que certaines initiatives entraînent des dépenses particulières pour la communauté.

Un membre apporte certains éclaircissements au sujet de la formulation de la note de la Communauté flamande. L'article 5, §1<sup>er</sup>, III, de la LSRI, évoquait la possibilité de communautariser la recherche scientifique en ce qui concerne les sciences sociales et les sciences humaines. En fait, un point III à portée plus générale a été supprimé. La Communauté flamande propose de réintroduire ce point III en mentionnant explicitement les sciences humaines et les sciences sociales.

Plusieurs membres pensent que c'est impossible ou que cela poserait des problèmes quasi insurmontables.

Un autre membre estime qu'il faut se demander comment l'on en arrive à une telle demande. Les autorités fédérales et les autorités régionales prennent encore trop souvent des initiatives qui dépassent leurs compétences. Cela irrite les autres autorités. Le membre estime que ces autorités devraient respecter une espèce de code déontologique leur interdisant de prendre des initiatives qui ne relèveraient pas strictement de leurs compétences. S'il y avait un tel code, de telles demandes ne seraient plus formulées.

Un autre membre ajoute que, tant qu'il existera des liens évidents avec les compétences fédérales, l'on ne pourra pas éviter que l'on procède à des recherches de la compétence des communautés et des régions. Mais, lorsque les compétences communautaires et régionales dominent et qu'il ne subsiste plus qu'une sorte de lien symbolique avec la compétence fédérale, alors il y a abus.

Un membre pense que le Conseil fédéral de la politique scientifique pourra trancher ce genre de questions.

*10.3. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Volgens een lid geeft de uiteenzetting van de heer Truffin de werkelijkheid zeer goed weer: sociale en menselijke aangelegenheden worden beheerd door tegelijkertijd de federale Staat en de gemeenschappen in het kader van hun respectieve bevoegdheden.

Verschillende leden denken dat dit een eventuele bevoegdheidsoverdracht zou zijn die de huidige staatsstructuur ver te buiten gaat. Dit valt niet meer binnen het kader van de evaluatie van de huidige staatsstructuur.

Een ander lid merkt op dat er in de nota van de Vlaamse Gemeenschap op wordt gewezen dat sommige initiatieven bijzondere uitgaven voor de gemeenschap met zich meebrengen.

Een lid licht de formulering van de nota van de Vlaamse Gemeenschap op sommige punten toe. Artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bood de mogelijkheid het wetenschappelijk onderzoek wat betreft de sociale en de menswetenschappen aan de gemeenschappen toe te wijzen. In feite is het zo dat een punt III met een ruimere draagwijdte, geschrapt werd. De Vlaamse Gemeenschap stelt voor dit punt III opnieuw op te nemen en uitdrukkelijk de menswetenschappen en de sociale wetenschappen erin te vermelden.

Verscheidene leden achten dat onmogelijk of menen dat zulks tot onoverkomelijke moeilijkheden kan leiden.

Een ander lid denkt dat men zich moet afvragen hoe men tot een dergelijke vraag komt. Zowel de federale als de gewestelijke autoriteiten nemen nog al te vaak initiatieven die hun bevoegdheid te buiten gaan. Hierdoor wordt bij de andere overheid irritatie opgewekt. Het lid meent dat deze autoriteiten een soort deontologische code zouden moeten volgen waarbij ze er van uitgaan dat ze zich niet zullen bezig houden met initiatieven die niet strikt tot hun bevoegdheden behoren. Als ze dat doen, zullen dergelijke vragen niet worden gesteld.

Een ander lid voegt toe dat, zolang er duidelijke aanknopingspunten zijn met federale bevoegdheden, er niet kan worden vermeden dat men onderzoeken doet die behoren tot de gemeenschappelijke en gewestelijke bevoegdheden. Maar als gemeenschappelijke en gewestelijke bevoegdheden de overhand hebben en er nog slechts een soort symbolisch aanknopingspunt is met de federale bevoegdheid, dan is er een overschrijding.

Volgens een lid kan de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid in dat soort kwesties de knoop doorhakken.

## 11. Le FRSM et l'IISN

*11.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences.*

L'autorité fédérale ne fournit plus que 20 % des subventions au FRSM (Fonds de la recherche scientifique médicale) et à l'IISN (Institut interuniversitaire des sciences nucléaires). Le caractère fédéral des activités financées par l'autorité fédérale ne serait toutefois pas attesté par la justification de l'affectation des moyens. De la sorte, l'autorité fédérale intervient directement dans la recherche universitaire fondamentale en général et dans la formation des chercheurs en particulier. Or, ces deux activités relèvent de la compétence des communautés.

L'on propose dès lors de transférer les crédits fédéraux restants du FRSM et de l'IISN aux communautés suivant la clé de répartition définie à l'article 39, § 2, de la loi de financement. Il est préférable de fédéraliser les crédits destinés aux pôles d'attraction interuniversitaires et aux programmes d'impulsion.

*11.2. Observations complémentaires du gouvernement flamand (8 juin 1998)*

On ne peut que confirmer ce qui a déjà été dit dans la note citée plus haut. Le FRS-Flandre gère la partie flamande de ces fonds fédéraux et les utilise principalement pour financer des projets et des mandats de recherche dans le domaine des sciences fondamentales de la matière (ISSN) et des sciences biomédicales (FRS). Il s'agit, en l'occurrence, de recherche fondamentale qui, une fois subventionnée par le FRS, est réalisée dans les universités flamandes.

*11.3 Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

La Communauté flamande rappelle qu'une partie des subventions à deux fonds associés au FNRS, à savoir le Fonds de la recherche scientifique médical et l'Institut interuniversitaire des sciences nucléaires, est restée à charge du budget fédéral. La raison en est qu'en matière de recherche médicale, on peut considérer que des matières sont restées de compétence fédérale; en matière de sciences nucléaires, certains aspects sont liés au cycle du combustible nucléaire. L'organisme national de gestion des déchets radioactifs, le centre de Mol, l'institut des radio-éléments sont restés fédéraux.

## 11. FGWO en IIKW

*11.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot harmonisering van de bevoegdheden.*

Slechts 20 % van de subsidies aan het FGWO (Fonds voor geneeskundig wetenschappelijk onderzoek) en het IIKW (Interuniversitair Instituut voor kernwetenschappen) worden nog door de federale overheid ter beschikking gesteld. Het federaal karakter van de federaal gefinancierde activiteiten zou echter niet blijken uit de verantwoording van de besteding van de middelen. Zodoende interfereert de federale overheid rechtstreeks in het fundamenteel, universitair onderzoek in het algemeen en in de vorming van vorsers in het bijzonder. Beide activiteiten behoren evenwel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Er wordt daarom voorgesteld de resterende federale kredieten van het FGWO en het IIKW over te hevelen naar de gemeenschappen volgens de verdeelsleutel van artikel 39, § 2, van de financieringswet. De kredieten voor de Interuniversitaire Attractiepolen en de Impulsprogramma's worden het best gefederaliseerd.

*11.2. Aanvullende bedenkingen van de Vlaamse regering (nota 8 juni 1998)*

Wat betreft de financiering met de federale middelen van het FGWO en het IIKW kan slechts bevestigd worden wat in de bovenvermelde nota staat. Het FWO-Vlaanderen beheert het Vlaamse gedeelte van deze federale middelen en financiert hiermee hoofdzakelijk projecten en onderzoeksmandaten in het domein van de fundamentele materie wetenschappen (IIKW) en de biomedische wetenschappen (FWO). Het gaat hier om fundamenteel onderzoek dat eenmaal betoelaagd door het FWO, wordt uitgevoerd in de Vlaamse universiteiten.

*11.3. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidige coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap herinnert eraan dat een deel van de subsidies voor twee fondsen die aangesloten zijn bij het NFWO, namelijk het Fonds voor geneeskundig wetenschappelijk onderzoek en het Interuniversitair Instituut voor kernwetenschappen, ten laste van de federale begroting is gebleven. De reden hiervoor is dat men er op het gebied van het geneeskundig onderzoek kan van uitgaan dat bepaalde aangelegenheden tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren; op het gebied van de kernwetenschappen zijn bepaalde aspecten gekoppeld aan de kernbrandstofcyclus. De Nationale Instelling voor radioactief afval, het centrum van Mol en het Instituut voor radioelementen zijn federaal gebleven.

M. Truffin n'a pas de commentaire particulier au sujet de la clé de répartition des crédits. L'on peut juger utile que le ministre de la Santé publique puisse, via le FNRS, demander des efforts particuliers pour combattre le diabète — exemple vécu —. Mais on peut aussi demander une loi spéciale de financement pour transférer environ 350 millions des budgets fédéraux vers les budgets communautaires.

#### *11.4. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre estime que l'on est devant un exemple typique de l'incapacité qu'il y a, en Belgique, à définir clairement les choses. Si une partie des subventions aux deux fonds qui sont associés au FNRS sont restées à charge du budget fédéral, c'est simplement parce que certains aspects du cycle du combustible nucléaire relèvent toujours de la recherche médicale et par conséquent de la compétence fédérale. Au lieu de faire transiter ces fonds fédéraux par le Fonds de la recherche scientifique médicale, on peut directement les affecter aux institutions où la recherche a lieu. Actuellement, on les laisse transiter par un canal qui est manifestement aux mains des communautés, mais dont l'autorité fédérale se sert de telle manière qu'elle outrepassa ses compétences. L'on pourrait simplifier ce mécanisme. Les fonds destinés aux matières fédérales peuvent être affectés directement.

Un autre membre objecte qu'il s'agit ici d'une demande de transfert d'argent, ce qui concerne la loi de financement.

Par ailleurs, M. Truffin a cité des exemples, où l'action de l'autorité fédérale paraît légitime. Cela justifie peut-être les dépenses fédérales dans un tel secteur, par le biais des organismes en question.

#### *11.5. Conclusion de la commission*

La commission estime qu'il s'agit ici d'un problème très concret, qui ne relève pas de la répartition des compétences.

### **12. Les pôles d'attraction interuniversitaires**

*12.1. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

Dans certains domaines, l'autorité fédérale a déjà tenté de « refédéraliser » des compétences. L'on songe ici principalement aux compétences en matière de statistiques et banques de données documentaires, mais aussi à d'autres domaines de recherche dans

De heer Truffin heeft geen opmerkingen over de verdeelsleutel die op de kredieten wordt toegepast. Men kan het nuttig vinden dat de minister voor Volksgezondheid via het Nationaal Fonds voor wetenschappelijk onderzoek bijzondere inspanningen kan vragen ter bestrijding van bijvoorbeeld diabetes. Maar men kan ook een bijzondere financieringswet vragen om ongeveer 350 miljoen van de federale begroting over te hevelen naar de gemeenschapsbegrotingen.

#### *11.4. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Een lid meent dat het een typisch voorbeeld is van hoe men er in België niet in slaagt de zaken klaar en duidelijk af te bakenen. De enige reden waarom een deel van de subsidies voor de twee fondsen die aangesloten zijn bij het NFWO ten laste van de federale begroting is gebleven, is dat er nog bepaalde aspecten van de kernbrandstofcyclus in dat geneeskundig onderzoek zitten en dus federaal blijven. In plaats van dat federale geld te laten gaan via het Fonds voor geneeskundig en wetenschappelijk onderzoek kan dat onmiddellijk gaan naar de instellingen waar het onderzoek gebeurt. Nu laat men het gaan via een kanaal dat blijkbaar in handen is van de gemeenschappen maar waarvan de federale overheid gebruik maakt om haar bevoegdheden te buiten te gaan. Men zou dat kunnen vereenvoudigen. Het geld voor de federale materies kan rechtstreeks gegeven worden.

Een ander lid brengt daartegen in dat het hier gaat om een verzoek tot geldoverdracht, wat voer voor de financieringswet is.

Overigens heeft de heer Truffin een aantal voorbeelden aangehaald, waar het optreden van de federale overheid gewettigd lijkt. Dat biedt misschien een verantwoording voor de uitgaven van de federale overheid in een dergelijke sector via de betrokken organen.

#### *11.5. Besluit van de commissie*

De commissie is van oordeel dat het hier om een zeer concreet probleem gaat dat niets uitstaande heeft met de bevoegdheidsverdeling.

### **12. Interuniversitaire attractiepolen**

*12.1. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

Op sommige gebieden heeft de federale overheid gepoogd bevoegdheden opnieuw naar zich toe te trekken. Men denke daarbij vooral aan de bevoegdheden inzake statistiek en documentaire gegevensbanken maar ook aan andere onderzoeksterreinen

lesquels des programmes ont été réalisés, comme celui des pôles d'attraction interuniversitaires.

Alors que la recherche et l'enseignement universitaires sont une compétence exclusive des communautés, ce programme est toujours géré par l'autorité fédérale.

### *12.2. Conclusion de la commission*

La commission constate que certaines instances trouvent que l'autorité fédérale continue à s'occuper des pôles d'attraction interuniversitaires. Elle estime cependant qu'il ne s'agit pas ici d'un problème de répartition des compétences.

## **13. Le statut du personnel scientifique**

### *13.1. Question d'un sénateur (16 juillet 1998)*

La Communauté flamande a modifié récemment le statut du personnel scientifique. La coexistence de statuts divergents est susceptible de créer des problèmes.

*13.2. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

La Communauté flamande a rendu le statut du personnel scientifique plus conforme au statut des fonctionnaires de la Communauté flamande. À cette occasion, quelques éléments nouveaux ont été introduits, par exemple l'évaluation annuelle et la description claire de la fonction. Ceci pourrait susciter des problèmes similaires aux problèmes éprouvés par les fonctionnaires fédéraux transférés à une région ou à une communauté.

### *13.3. Question d'un membre (16 juillet 1998)*

Un membre demande si, lorsqu'il y a un changement des statuts du personnel scientifique, il y a une concertation ou une information réciproque. Ou y a-t-il une politique de concurrence: on améliore les statuts afin d'attirer les meilleurs?

### *13.4. Réponse de M. Colson (16 juillet 1998)*

Il n'y a pas de concurrence.

À l'intérieur de la Commission de coopération fédérale, on essaie de transmettre le plus d'informations possible aux collègues, également sur le statut du personnel scientifique.

### *13.5. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre suggère, dans un souci de simplification, de rattacher ce point aux points en discussion re-

waarp programma's werden uitgevoerd, zoals dat van de interuniversitaire attractiepolen.

Hoewel universitair onderzoek en onderwijs tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, wordt dit programma nog steeds beheerd door de federale overheid.

### *12.2. Besluit van de commissie*

De commissie stelt vast dat een aantal instanties van oordeel zijn dat de federale overheid zich blijft bemoeien met de interuniversitaire attractiepolen. Volgens haar gaat het hier evenwel niet om een probleem van bevoegdheidsverdeling.

## **13. Het statuut van het wetenschappelijk personeel**

### *13.1. Vraag van een senator (16 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap heeft het statuut van het wetenschappelijk personeel recent gewijzigd. Het naast elkaar bestaan van uiteenlopende statuten kan problemen veroorzaken.

*13.2. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De Vlaamse regering heeft het statuut van het wetenschappelijk personeel meer conform gemaakt aan het ambtenarenstatuut dat voor de Vlaamse Gemeenschap geldt. Hierbij werden een aantal elementen ingevoerd zoals jaarlijkse evaluatie, duidelijke functiebeschrijving, enz. Dit kan een gelijkaardig probleem stellen als de moeilijkheden die ontstaan wanneer federale ambtenaren worden overgedragen naar een gewest of een gemeenschap.

### *13.3. Vraag van een lid (16 juli 1998)*

Is er enige vorm van overleg of informatie wanneer het statuut van het wetenschappelijk personeel wordt gewijzigd? Of bestaat er daarentegen een concurrentiebeleid, waarbij men het statuut wijzigt om de beste onderzoekers aan te trekken?

### *13.4. Antwoord van de heer Colson (16 juli 1998)*

Er is geen concurrentie.

Binnen de Commissie voor de federale samenwerking poogt men om zoveel mogelijk informatie aan de collega's mee te delen, ook over het statuut van het wetenschappelijk personeel.

### *13.5. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Om de zaken te vereenvoudigen, stelt een lid voor dit punt op te nemen bij de punten die ter behandeling

latifs à la fonction publique, qui ont déjà été débattus par la commission.

Un autre membre partage cette opinion: il ne faut pas envisager les choses de façon spécifique. Par ailleurs, ce type de problème a été posé lors du vote du projet sur les assistants de probation, qui sont transférés au ministère de la Justice. En Communauté flamande, le statut de ces assistants est beaucoup plus intéressant qu'au niveau fédéral. Mais le membre est d'avis qu'il ne faut pas intervenir dans ce domaine. Chaque entité fédérée est maître en ce qui concerne sa propre fonction publique.

Un autre membre approuve. Il suppose que ce problème de différences de statuts se pose aussi entre des personnes qui travaillent dans des institutions internationales.

### *13.6. Conclusion de la commission*

La commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'approfondir ce point. Elle renvoie à ses conclusions relatives à la fonction publique.

## **14. Les liens entre les chercheurs**

### *14.1. Question d'un sénateur (16 juillet 1998)*

Les liens des chercheurs flamands avec les chercheurs en Région wallonne sont quasi inexistantes. Les scientifiques en Région flamande ont davantage de contacts avec des scientifiques anglais ou néerlandais, qu'avec leurs collègues wallons. Ne serait-il pas possible de renforcer non seulement les liens avec le niveau fédéral, mais aussi les liens directs entre les chercheurs qui travaillent sur la même chose du côté wallon?

*14.2. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

La Communauté flamande a décidé de ne plus développer la collaboration internationale dans des domaines déterminés. Il appartient aux chercheurs eux-mêmes d'établir des liens avec leurs collègues.

### *14.3. Point de vue d'un sénateur (16 juillet 1998)*

Un scientifique wallon ou flamand a évidemment tout intérêt à développer des liens avec des scientifiques allemands ou néerlandais car il est plus facile alors d'obtenir des subventions de l'Union européenne. Or, la Wallonie n'est pas un pays différent, ce qui a pour conséquence que, sur les terrains de recherche les plus évidents, où les chercheurs étudient la même chose, il n'y a plus de contacts avec les chercheurs wallons. C'est regrettable.

staan over de ambtenarenzaken, waarover de commissie zich reeds heeft gebogen.

Een ander lid is het daarmee eens: men mag die zaken niet uit een specifiek oogpunt bekijken. Overigens is het zo dat dit soort probleem reeds aan bod is gekomen bij de stemming over het wetsontwerp betreffende de probatieassistenten, die overgeheveld zijn naar het ministerie van Justitie. Bij de Vlaamse Gemeenschap genieten die assistenten een heel wat interessanter statuut dan bij de federale overheid. Nochtans meent het lid dat men hier niet hoeft op te treden. Elk deelgebied treedt zelfstandig op voor zijn ambtenarenzaken.

Een ander lid keurt dat standpunt goed. Hij gaat ervan uit dat het probleem van de verschillende statuten ook opduikt bij personen die bij internationale instellingen werken.

### *13.6. Besluit van de commissie*

De commissie vindt het niet nodig dit punt verder uit te diepen. Zij verwijst naar haar besluit over de ambtenarenzaken.

## **14. Contacten tussen de onderzoekers**

### *14.1. Vraag van een senator (16 juli 1998)*

De contacten tussen Vlaamse en Waalse onderzoekers zijn vrijwel onbestaande. Vlaamse vorsers hebben meer contacten met Britse of Nederlandse onderzoekers dan met hun Waalse collega's. Is het niet mogelijk om de contacten te versterken, niet alleen met het federale niveau, maar ook tussen Vlaamse en Waalse onderzoekers die gelijkaardig onderzoek verrichten?

*14.2. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachthouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De Vlaamse Gemeenschap heeft besloten geen internationale samenwerking in bepaalde domeinen meer te ontwikkelen. Het behoort aan de onderzoekers zelf om de banden met hun collega's aan te halen.

### *14.3. Standpunt van een lid (16 juli 1998)*

Een Waalse of Vlaamse onderzoeker heeft er uiteraard alle belang bij contacten te leggen met Duitse of Nederlandse wetenschappers, want zo verkrijgt hij gemakkelijker subsidies van de Europese Unie. Wallonië is echter geen buitenland, zodat er geen contacten meer zijn met Waalse onderzoekers, zelfs niet op evidente onderzoeksterreinen waarop de onderzoekers gelijkaardige studies verrichten. Dat is betreurenswaardig.

**15. Belnet***15.1. Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Il est impossible aux communautés/régions de mener une politique scientifique et technologique cohérente, intégrée et programmée puisque le pouvoir fédéral est exclusivement compétent pour une série d'instruments importants.

La Communauté flamande se plaint notamment du réseau d'échange de données organisé par l'autorité fédérale (BELNET). Celui-ci a une capacité de 2 Mb, alors que les chercheurs des pays environnants communiquent par des réseaux de plus de 100 Mb. De plus, l'autorité fédérale réserve, dans les faits, l'accès à BELNET aux seules universités.

*15.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

La plainte relative au réseau Belnet traduit un problème plus fondamental, à savoir l'utilisation de plus en plus intense de Belnet. Le système de Belnet vise à donner un accès gratuit, pour des besoins de type académique ou scientifique, aux universités et aux institutions scientifiques. Mais ce système connaîtra une limite, ne serait-ce que financière. Actuellement, Belnet est financé par le budget fédéral, mais l'on peut imaginer que d'ici quatre ou cinq ans, l'État fédéral n'aura plus la capacité de payer le coût des communications. Il faudra réguler l'échange de données, en faisant participer les institutions ou en restreignant les systèmes d'accès.

Les propos de la Communauté flamande sont pertinents, mais ils ne tiennent pas compte des efforts faits (passage à 34 Mb). Différents problèmes se posent : celui des moyens, celui de l'accès généralisé, celui de savoir jusqu'à quand la libéralisation des télécommunications laissera persister un opérateur public, sans qu'on le remette en cause au regard des dispositions relatives à la concurrence. M. Truffin pense qu'il faudra, au cours des prochaines années, réfléchir sérieusement sur l'évolution du service Belnet, non pas tant en termes de compétence fédérale ou régionale, mais en termes de synergie avec des opérateurs privés, ou de libéralisation, avec les éventuelles conséquences sur le coût du service.

*15.3. Discussion finale (5 mars 1999)*

Un membre observe que la note de la Communauté flamande est une plainte quant à l'instrument dont le

**15. Belnet***15.1. Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap — Voorstel tot hamonisering van de bevoegdheden*

Het voeren van een coherent, geïntegreerd en geprogrammeerd wetenschaps- en technologiebeleid door de gemeenschappen/gewesten is onmogelijk in de mate dat de federale overheid exclusief bevoegd blijft voor een aantal belangrijke instrumenten.

De Vlaamse Gemeenschap klaagt met name over het netwerk voor gegevensuitwisseling dat georganiseerd wordt door de federale overheid (BELNET). Dit netwerk heeft een capaciteit van 2 Mb, terwijl vorsers uit de buurlanden communiceren op netwerken van meer dan 100 Mb. Bovendien geeft de federale overheid in de praktijk alleen aan universiteiten toegang tot Belnet.

*5.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en huidig coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

De klacht over het Belnet-netwerk is in feite gebaseerd op een veel fundamenteeler probleem, nl. het steeds intensievere gebruik van Belnet. Het Belnet-systeem is erop gericht universiteiten en wetenschappelijke instellingen gratis toegang te verschaffen voor academisch en wetenschappelijk gebruik. Er zijn echter grenzen aan dit systeem, alleen al op financieel vlak. Momenteel wordt Belnet gefinancierd uit de federale begroting, maar het is denkbaar dat de federale Staat binnen een vijftal jaren de kosten van de communicatie niet meer zal kunnen dragen. De uitwisseling van gegevens moet geregeld worden door de instellingen te laten betalen of de toegangssystemen te beperken.

De opmerkingen van de Vlaamse Gemeenschap zijn terecht, maar houden geen rekening met de inspanningen die al zijn geleverd (overgang naar 34 Mb). Er zijn verschillende problemen: de middelen, de algemene toegang, de overlevingskansen van een openbare operator op een vrijgemaakte telecommunicatiemarkt zonder de bepalingen betreffende de mededinging te schenden. De heer Truffin denkt dat in de komende jaren serieus zal moeten worden nagedacht over de ontwikkeling van de Belnet-dienst, en dat de vraag daarbij niet zozeer is welke de bevoegdheden zijn van de federale en de gewestelijke overheden, maar hoe deze dienst kan bestaan naast de privé-operatoren op een vrijgemaakte markt, en wat de eventuele gevolgen daarvan zullen zijn voor de kostprijs van de dienst.

*15.3. Eindbespreking (5 maart 1999)*

Een lid merkt op dat de nota van de Vlaams Gemeenschap een klaagzang is over het instrument

fédéral a la responsabilité et dont la capacité n'est pas suffisante. Elle parle de 2 Mb. Or, M. Truffin annonce le passage à 34 Mb. Les conclusions de M. Truffin lui paraissent fort raisonnables puisqu'elles font le point de la situation et un peu de prospective sur la nécessité de pourvoir au développement de ce réseau dans les prochaines années.

La commission prend acte de des remarques et pense qu'il n'y a pas d'autres conclusions à tirer sur le plan institutionnel.

## 16. *Les accords de coopération*

### *Article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 :*

«§ 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

5° les programmes et actions nécessitant une mise en oeuvre homogène sur le plan national ou international dans des domaines et suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>;

6° la tenue d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays suivant des modalités fixées par un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>;

7° la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>.»

#### *16.1. Question d'un membre (9 juillet 1998)*

Les accords de coopération exigés à l'article 6bis, § 2, de la LSRI doivent-ils être conclus avec l'ensemble des entités fédérées ?

*16.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB ( 9 juillet 1998 )*

Si l'intervention de l'État est conditionnée par l'existence d'un accord de coopération, rien n'indique que cet accord doive nécessairement être conclu avec toutes les entités fédérées. Évidemment, il paraît difficilement imaginable que l'État fédéral conclue un accord de coopération avec la seule Communauté germanophone pour financer un important programme de recherche sur la protection de la faune dans l'Eifel. Mais on peut imaginer qu'une région mette l'accent sur certains aspects d'un programme, et une autre sur des aspects différents.

En 1992, sous l'empire de l'ancienne loi spéciale qui donnait à l'État plus de possibilités d'interventions dans les matières fédérées, un accord a été conclu

waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is en dat niet over voldoende vermogen beschikt. Zij spreekt van 2 Mb. De heer Truffin zegt dat het vermogen wordt opgevoerd tot 34 Mb. Ze vindt de besluiten van de heer Truffin degelijk onderbouwd omdat zij de toestand goed samenvatten en een bondig vooruitzicht bieden over de noodzaak om dat net tijdens de volgende jaren uit te breiden.

De commissie neemt nota van die opmerkingen en meent dat er op het institutionele vlak geen andere besluiten te trekken vallen.

## 16. *Samenwerkingsakkoorden*

### *Artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :*

«§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor :

5° de programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak in domeinen en volgens nadere regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1;

6° het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land volgens regels vastgesteld in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 1;

7° de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.»

#### *16.1. Vraag van een lid (9 juli 1998)*

Moeten de samenwerkingsakkoorden die vereist zijn volgens artikel 6bis, § 2, van de BWHI, met alle deelgebieden worden gesloten ?

*16.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

Er zijn gevallen waarin een samenwerkingsakkoord nodig is opdat de Staat kan tussenkomen, maar niets wijst erop dat dit akkoord met alle deelgebieden moet worden gesloten. Het is uiteraard moeilijk denkbaar dat de federale Staat een samenwerkingsakkoord zou sluiten alleen met de Duitstalige Gemeenschap om een uitgebreid onderzoeksprogramma over de bescherming van de fauna in de Eifel te financieren. Maar het is wel mogelijk dat de verschillende gewesten andere accenten leggen in een bepaald programma.

In 1992, toen de oude bijzondere wet nog gold die de Staat meer mogelijkheden bood om op te treden in aangelegenheden waarvoor de deelgebieden bevoegd



entre le fédéral, les communautés et les régions, permettant à l'État d'intervenir dans certains programmes de recherche, gérés par le FNRS et le *Nationaal Fonds voor wetenschappelijk Onderzoek*. Selon les termes de l'accord, les entités étaient d'accord sur les modalités d'intervention de l'État, mais les programmes de recherche et les accents politiques étaient *in fine* soumis au contrôle et à l'autorité des communautés. Une communauté a choisi de favoriser le recrutement de jeunes chercheurs, une autre a favorisé le maintien et l'engagement de chercheurs post-doctoraux, ou de professeurs invités dans les universités. Cet accord n'était pas un accord de coopération au sens juridique du terme, mais il est un premier exemple d'asymétrie.

La possibilité de conclure des accords asymétriques laisse aux communautés et régions une large part d'autonomie dans l'affectation des moyens qui seraient gérés en commun.

### 16.3. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre observe que la commission a déjà discuté la problématique des accords de coopération en général et tiré des conclusions, notamment quant au souci de publicité.

Un autre membre estime qu'il a été répondu par M. Truffin à la question posée dans ce contexte-ci : on peut faire des accords asymétriques puisque les entités ne doivent pas nécessairement avoir le même intérêt. Il propose de prendre acte de cette réponse de M. Truffin.

M. Depré confirme cette position : le texte en soi n'impose pas la conclusion d'un accord de coopération avec toutes les entités. Cela peut tout au plus poser des problèmes d'ordre technique ou politique, l'exemple donné par M. Truffin étant tout à fait clair à cet égard.

### 16.4. Conclusions de la commission

La commission prend acte de cette réponse à la question posée.

## 17. Les programmes de recherche européens

### 17.1. Question d'un membre

N'est-ce pas l'intérêt de tous les acteurs de l'État belge de provoquer l'apparition de synergies afin d'émerger aux grands programmes de recherche européens ?

waren, is een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, waardoor de Staat kon tussenkomen in bepaalde onderzoeksprogramma's beheerd door het «Fonds national de recherche scientifique» en het Nationaal Fonds voor wetenschappelijk onderzoek. Volgens de bepalingen van dit akkoord waren de deelgebieden het eens over de voorwaarden waaronder de Staat kon tussenkomen, maar behielden de gemeenschappen de controle en de uiteindelijke zeggenschap over de onderzoeksprogramma's en de beleidsaccenten. Eén van de gemeenschappen heeft ervoor gekozen de rekrutering van jonge vorsers te bevorderen, een andere hechte meer belang aan het behouden en aanwerven van postdoctorale onderzoekers en van gast-professoren in de universiteiten. Dit akkoord was dus geen samenwerkingsakkoord in de juridische zin van het woord, maar een eerste voorbeeld van asymmetrie.

Dankzij de mogelijkheid om asymmetrische akkoorden af te sluiten, houden de gemeenschappen en de gewesten een ruime mate van autonomie bij het aanwenden van de middelen die gemeenschappelijk worden beheerd.

### 16.3. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid merkt op dat de commissie reeds een algemene bespreking heeft gewijd aan de problematiek van de samenwerkingsakkoorden en daaruit conclusies heeft getrokken, met name wat de behoefte aan openbaarheid betreft.

Een ander lid meent dat de heer Truffin in dit verband op de gestelde vraag geantwoord heeft : men kan asymmetrische samenwerkingsakkoorden aangaan aangezien de deelgebieden niet noodzakelijk hetzelfde belang moeten hebben. Hij stelt voor akte te nemen van dit antwoord van de heer Truffin.

De heer Depré bevestigt dit standpunt : de tekst bevat op zichzelf geen verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten met alle deelgebieden. Dat kan op zijn hoogst technische of politieke problemen opleveren : het voorbeeld van de heer Truffin is in dit verband volkomen duidelijk.

### 16.4. Besluit van de commissie

De commissie neemt akte van het antwoord op de gestelde vraag.

## 17. Europese onderzoeksprogramma's

### 17.1. Vraag van een lid

Is het niet in het belang van alle Belgische actoren om samen te werken om een deel te krijgen van de koek van de grote Europese onderzoeksprogramma's ?

*17.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

Il est vrai qu'on peut trouver dans les programmes-cadres européens des exemples à suivre, qu'on y retrouve les mêmes problèmes, quand il s'agit d'organiser en commun l'effort européen de recherche. L'on insiste beaucoup au niveau européen sur le concept de subsidiarité; ce genre de préoccupation se retrouve un peu dans la loi spéciale de 1993. Ainsi, la coopération internationale en matière spatiale est une matière éminemment subsidiaire; même les plus grands États européens ont renoncé à une politique spatiale entièrement autonome.

Beaucoup de collaborations scientifiques internationales respectant le principe de subsidiarité ne sont pas organisées au sein de l'Union européenne. Les grandes machines internationales de recherche, telles que l'Observatoire austral européen, le Laboratoire européen de biologie moléculaire, la Facilité Synchrotron de Grenoble, l'Organisation européenne de satellites météorologiques, l'Agence spatiale européenne... sont des organisations intergouvernementales qui ne sont pas organisées sous les auspices du traité de l'Union. Ce qui est visiblement subsidiaire, comme la biologie moléculaire ou la recherche spatiale, se fait en dehors de l'Union européenne. C'est là une difficulté pour définir le programme-cadre en conformité avec le principe de subsidiarité. L'Union s'efforce de trouver des domaines comme la protection de l'environnement, la gestion du milieu marin, les technologies de l'information, qui peuvent donner une valeur ajoutée à une collaboration entre les différents pays.

Malheureusement, les moyens qui seront attribués au cinquième programme-cadre risquent de ne pas être à la hauteur des ambitions de la Commission et du Parlement européen. Il faut plaider pour que l'Union garde des moyens financiers importants pour la recherche.

## **18. Attribution de la compétence primaire**

### *18.1. Question d'un membre*

Le problème fondamental ne tient-il pas au fait que le législateur spécial n'a pas attribué clairement la compétence primaire en matière de recherche scientifique à un pouvoir déterminé? Il ressort de la loi spéciale que la compétence primaire a été attribuée tant aux communautés qu'aux régions, et non pas aux communautés ou aux régions. Il s'ensuit qu'aucune autorité n'a la direction de la politique scientifique. Il s'ajoute à cela que l'autorité fédérale interprète ses compétences limitées d'une façon assez étendue. Si le texte devait être modifié, ne devrait-ce

*17.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

De Europese kaderprogramma's kunnen inderdaad als voorbeeld dienen, omdat de organisatie van een gemeenschappelijk Europees onderzoeksproject vergelijkbare problemen doet rijzen. Op Europees niveau wordt sterk de nadruk gelegd op de subsidiariteit; dit concept had ook enige invloed op de bijzondere wet van 1993. De internationale samenwerking inzake ruimtevaart is een bij uitstek subsidiaire aangelegenheid; zelfs de grootste Europese Staten beseffen dat ze geen volledig autonoom ruimtevaartbeleid kunnen voeren.

Nochtans komen vele internationale wetenschappelijke samenwerkingsverbanden die aan dit principe van subsidiariteit beantwoorden, tot stand buiten de Europese Unie. De grote internationale onderzoeksmachines, zoals het «Observatoire austral européen», het Europees laboratorium voor moleculaire biologie, de Synchrotron-faciliteit van Grenoble, de Europese Organisatie voor meteorologische satellieten, het Europees Ruimteagentschap ... zijn intergouvernementele organisaties die niet onder auspiciën van het Verdrag inzake de Unie zijn georganiseerd. Wat duidelijk subsidiair is, zoals de moleculaire biologie of het ruimtevaartonderzoek, gebeurt buiten de Europese Unie. Dat maakt het moeilijk om het kaderprogramma overeenkomstig het principe van de subsidiariteit te definiëren. De Unie probeert aangelegenheden te vinden zoals de bescherming van het milieu, het beheer van het mariene milieu en de informatietechnologieën, die een bijkomende waarde kunnen geven aan de samenwerking tussen verschillende landen.

Helaas bestaat het risico dat de middelen die zijn vrijgemaakt voor het vijfde kaderprogramma niet zullen volstaan om de ambities van de Commissie en het Europees Parlement waar te maken. Er moet op worden aangedrongen dat de Unie voldoende financiële middelen blijft vrijmaken voor onderzoek.

## **18. Toewijzing van de hoofdbevoegdheid**

### *18.1. Standpunt van een lid*

Is het fundamentele probleem niet dat de bijzondere wetgever de hoofdbevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek niet duidelijk heeft toegewezen aan één bepaalde overheid? Uit de bijzondere wet blijkt dat de hoofdbevoegdheid werd toegekend aan de gemeenschappen én de gewesten, niet aan de gemeenschappen of de gewesten. Daardoor neemt geen enkele overheid de leiding op zich. Bovendien lijkt de federale overheid een vrij brede interpretatie te geven aan haar beperkt omschreven bevoegdheden. Als de wet moet worden gewijzigd, moet het dan niet

pas être pour désigner soit les communautés, soit les régions, comme détentrices de la compétence primaire?

*18.2. Audition de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB (9 juillet 1998)*

M. Truffin estime que l'article 6 bis, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI donne aux communautés et régions la compétence en matière de recherche scientifique, mais que le paragraphe 2 du même article permet à l'État fédéral d'exercer les compétences énumérées aux points 1 à 6. Le texte permet à l'État fédéral de prendre des initiatives, moyennant, dans certains cas, la conclusion préalable d'un accord de coopération. Dans la vision de M. Truffin, l'article 6bis a été rédigé en anticipation de la dévolution des compétences résiduelles aux communautés et régions. L'article définit les conditions et les domaines dans lesquels l'État fédéral peut intervenir.

### *18.3. Point de vue d'un membre*

Rien n'indique que la compétence primaire a été attribuée aux communautés et régions. La LSRI énonce simplement que les entités fédérées sont compétentes pour la recherche scientifique dans les matières de leur compétence (article 6bis, § 1<sup>er</sup>) et l'État fédéral dans les matières demeurées fédérales (article 6bis, § 2, 1<sup>o</sup>). Ensuite sont énumérées des compétences annexes de l'État fédéral, dans le domaine international, l'organisation de réseaux de données, la tenue d'un inventaire du potentiel scientifique, etc. Enfin, il est prévu que l'État fédéral peut intervenir dans les matières des communautés et régions, moyennant certaines modalités, dont l'avis du Conseil fédéral de la politique scientifique.

Le texte de l'article 6bis n'est donc pas une préfiguration de ce qui va venir.

## **19. Observation générale concernant la répartition des compétences en matière de recherche scientifique**

*19.1. Audition de M. Colson, premier chargé de mission auprès du ministère de la Communauté flamande, administration Science et Innovation (16 juillet 1998)*

La position de la Communauté flamande consiste à dire qu'une politique cohérente et intégrée ne peut être menée que si l'autorité concernée dispose d'un paquet homogène de compétences.

zijn om de hoofdbevoegdheid duidelijk toe te kennen aan hetzij de gemeenschappen, hetzij de gewesten?

*18.2. Hoorzitting met de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB (9 juli 1998)*

De heer Truffin legt uit dat artikel 6bis, § 1, van de BWHI de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid verleent inzake wetenschappelijk onderzoek, maar dat § 2 van hetzelfde artikel de federale Staat toestaat om de bevoegdheden uit te oefenen die worden opgesomd in de leden 1 tot 6. De tekst staat de federale Staat toe initiatieven te nemen, soms op voorwaarde dat vooraf een samenwerkingsakkoord wordt gesloten. Volgens de heer Truffin is artikel 6bis opgesteld met de duidelijke verwachting dat de restbevoegdheden stilaan ook naar de gewesten en gemeenschappen zouden gaan. De tekst omschrijft de domeinen waarop en de voorwaarden waaronder de federale Staat kan optreden.

### *18.3. Standpunt van een lid*

Niets wijst erop dat hoofdbevoegdheid is toegerekend aan de gewesten en gemeenschappen. De BWHI kondigt gewoon aan dat de deelgebieden bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek dat verband houdt met aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren (artikel 6bis, § 1) en dat de federale Staat bevoegd is voor aangelegenheden die federaal gebleven zijn (artikel 6bis, § 2, 1<sup>o</sup>). Daarna worden de bijkomende bevoegdheden van de federale Staat opgesomd op het internationale vlak, de organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling, het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel, enz. Ten slotte is bepaald dat de federale Staat kan tussenkomen in de aangelegenheden waarvoor gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, waaronder het advies van de federale Raad voor het wetenschapsbeleid.

De tekst van artikel 6bis is dus geen voorafspiegeling van hetgeen gaat komen.

## **19. Algemene opmerkingen over de bevoegdheidsverdeling inzake wetenschappelijk onderzoek**

*19.1. Hoorzitting met de heer Colson, eerste opdrachtouder bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestuur Wetenschap en Innovatie (16 juli 1998)*

De Vlaamse gemeenschap gaat ervan uit dat een coherent en geïntegreerd beleid slechts kan worden gevoerd indien de betrokken overheid beschikt over een homogeen bevoegdheidspakket.

Dans l'état actuel des compétences, l'autorité fédérale peut entreprendre des actions, mener des recherches dans des domaines relevant de la compétence de la Communauté ou de la Région flamande. L'on songe notamment aux initiatives prises dans le cadre du programme «Eureka», qui sont de la recherche industrielle pure et donc relèvent des compétences de la Région flamande.

Dans certains domaines, l'autorité fédérale a déjà tenté de «refédéraliser» des compétences. L'on songe ici principalement aux compétences en matière de statistiques et banques de données documentaires, mais aussi à d'autres domaines de recherche dans lesquels des programmes ont été réalisés, comme celui des pôles d'attraction interuniversitaires. Alors que la recherche et l'enseignement universitaires sont une compétence exclusive des communautés, ce programme est toujours géré par l'autorité fédérale.

En résumé, la politique scientifique devrait être défédéralisée dans son ensemble et transférée aux communautés et régions, à l'exception de la recherche scientifique relative aux matières de la compétence de l'autorité fédérale. Il faudrait, en outre, arriver à une coordination pour les aspects qui font l'objet d'engagements internationaux de la Belgique et pour lesquels communautés et régions ne peuvent pas intervenir directement.

*19.2. Point de vue de M. Truffin, ancien chef de cabinet du ministre de la Politique scientifique et coordinateur des départements Enseignement et Recherche de l'ULB ( 9 juillet 1998 )*

La répartition des compétences en matière de politique scientifique est complexe. Plus une répartition est complexe, plus elle peut causer des difficultés. Mais il s'agit d'un cas spécifique. La gestion et la production des connaissances se prêtent mal à une taxonomie juridique telle que nous sommes habitués à l'avoir dans des matières plus concrètes. Dans une répartition des compétences fondée sur les matières, où classer la recherche en mathématique quand on ignore si cette recherche va développer des algorithmes de protection de données personnelles, qui pourraient être utiles en matière bancaire, ou en matière de protection du fichier national, ou développer une entreprise qui va produire un système de sécurisation des cartes bancaires? Il s'agit d'un domaine où l'appartenance d'une activité à une branche donnée ne relève le plus souvent, pas clairement d'une compétence régionale, communautaire ou fédérale bien établie. Le propre de la recherche est de contenir un moment d'incertitude sur son applicabilité.

Zoals de bevoegdheden nu verdeeld zijn, kan de federale overheid acties voeren en onderzoek leiden op gebieden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap of van het Vlaamse Gewest behoren. Men denke onder meer aan de initiatieven genomen in het kader van het Eureka-programma die louter betrekking hebben op het industrieel onderzoek, dat een bevoegdheid is van het Vlaamse Gewest.

Op sommige gebieden heeft de federale overheid gepoogd bevoegdheden opnieuw naar zich toe te trekken. Men denke daarbij vooral aan de bevoegdheden inzake statistiek en documentaire gegevensbanken maar ook aan andere onderzoeksterreinen waarop programma's werden uitgevoerd, zoals dat van de interuniversitaire attractiepolen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het wetenschapsbeleid in zijn geheel aan de federale bevoegdheid moet worden onttrokken en worden overgedragen aan de gemeenschappen en gewesten met uitzondering van het wetenschappelijk onderzoek betreffende de aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de federale overheid. Daarenboven zou gezorgd moeten worden voor een coördinatie van de aspecten die deel uitmaken van internationale verbin-tenissen van België en voor welke gemeenschappen en gewesten niet rechtstreeks kunnen optreden.

*19.2. Standpunt van de heer Truffin, voormalig kabinetschef van de minister van Wetenschapsbeleid en coördinator van de departementen Onderwijs en Onderzoek van de ULB ( 9 juli 1998 )*

De verdeling van de bevoegdheden inzake wetenschapsbeleid is ingewikkeld. Hoe ingewikkelder een verdeling, hoe meer problemen zij kan doen rijzen. Doch het gaat om een specifiek geval. Het beheer en de productie van kennis lenen zich slecht tot een juridische taxonomie waarover wij gewoonlijk wel beschikken in concretere aangelegenheden. Waar dient in een verdeling van de bevoegdheden die steunt op de aangelegenheden, het wiskundig onderzoek te worden ondergebracht wanneer men niet weet of dit onderzoek algoritmen zal ontwikkelen om persoonsgegevens te beschermen die nuttig zouden kunnen zijn in het bankwezen of voor de bescherming van het Rijksregister dan wel of dat onderzoek zal leiden tot de ontwikkeling van een bedrijf dat een beveiligings-systeem voor bankkaarten zal produceren? Het gaat om een sector waarin meestal niet duidelijk kan worden uitgemaakt dat het behoren van een activiteit tot een welbepaalde branche overeenstemt met een gewestelijke, gemeenschaps- of federale bevoegdheid. Het is typisch voor wetenschappelijk onderzoek dat er onzekerheid heerst over de toepassing van de onderzoeksresultaten.

Tout l'enjeu de la discussion consiste à savoir non pas comment découper les choses, mais s'il est possible de trouver un système dans lequel communautés, régions et État fédéral créent des synergies. Il est possible de transformer la complexité en un système de collaboration au bénéfice de tous les acteurs.

*19.3. Point de vue d'un membre (9 juillet 1998)*

Un membre adhère aux conclusions de M. Truffin. Tout ce qu'on peut faire, c'est voir s'il est possible d'améliorer les textes sur certains points pour les rendre plus clairs, ou tenter de régler certains problèmes par des accords de coopération.

Si la Communauté flamande demande toujours plus de compétences dans tous les domaines, c'est parce qu'elle a de l'argent pour les exercer. Comme la Communauté flamande a des réserves de par les lois de financement, tout transfert est bon. C'est l'inverse à la Communauté française, donc le *statu quo* est la moins mauvaise des solutions.

L'idée de la Communauté flamande est qu'une politique coordonnée ne peut être exercée que s'il y a des paquets homogènes. C'est la contestation de tout notre système. L'on a réparti des compétences, on essaie de les faire fonctionner, donc de les coordonner, les harmoniser. D'un point de vue politique ou administratif, l'on peut démontrer que toute collaboration est impossible, mais l'on peut aussi essayer de démontrer l'inverse. Il est impossible de faire des paquets homogènes. La recherche spatiale a aussi des aspects industriels, la coopération au développement des universités doit suivre l'université, mais aussi la coopération au développement, etc. Si l'on veut que cela fonctionne, il faut rechercher la coopération.

*19.4. Point de vue de la Communauté germanophone (lettre du 8 février 1999)*

La Communauté germanophone estime qu'une appréciation objective et un examen attentif des différents points de vue exposés dans la présente note devraient amener à conclure que la complexité dans le domaine de la recherche scientifique est telle qu'une défédéralisation complète ne peut pas être la meilleure solution.

*19.5. Audition de M. Francis Renneboog, conseiller de M. Grijp, ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale (11 décembre 1998)*

La recherche scientifique représente pour la Région de Bruxelles-Capitale deux choses. C'est un instrument de politique économique, qui permet d'enrichir le tissu productif, l'ensemble des entreprises bruxelloises, par l'innovation. C'est ensuite le soutien des

De hele uitdaging is te weten niet alleen hoe de zaken moeten worden verdeeld maar of het mogelijk is een regeling te vinden waarin gemeenschappen, gewesten en de federale Staat synergieën creëren. Het is mogelijk de ingewikkeldheid om te vormen tot een systeem van samenwerking ten voordele van alle betrokkenen.

*19.3. Standpunt van een lid (9 juli 1998)*

Het lid sluit zich aan bij deze algemene opmerking van de heer Truffin. Men kan weinig méér doen dan de bestaande teksten op sommige punten te verduidelijken of bepaalde problemen op te lossen met samenwerkingsakkoorden.

Het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap komt erop neer dat een gecoördineerd beleid alleen mogelijk is indien er homogene bevoegdheidspakketten bestaan. Dat stelt echter heel ons systeem in vraag. Men heeft de bevoegdheden verdeeld, men poogt om dit te laten functioneren en dus om ze te coördineren en te harmoniseren.

Vanuit een politiek of administratief standpunt kan men pogen aan te tonen dat iedere samenwerking onmogelijk is, maar men kan ook pogen het tegendeel aan te tonen. Het is onmogelijk om homogene bevoegdheidspakketten te maken. Het ruimtevaartonderzoek heeft ook industriële aspecten, de universitaire ontwikkelingssamenwerking kan zowel de universiteit als de ontwikkelingssamenwerking als aanknopingsfactor nemen. Indien men wenst dat dit functioneert, moet men samenwerking nastreven.

*19.4. Standpunt van de Duitstalige Gemeenschap (brief van 8 februari 1999)*

De Duitstalige Gemeenschap meent dat de Senaat, door een objectieve beoordeling en een aandachtige afweging van de verschillende standpunten die in de nota uiteengezet worden, tot het besluit moet komen dat het wetenschappelijk onderzoek een zo complexe aangelegenheid vormt dat het volledig afstaan van de federale bevoegdheid ter zake niet de beste oplossing kan zijn.

*19.5. Hoorzitting van de heer Francis Renneboog, adviseur van de heer Grijp, minister van Wetenschappelijk Onderzoek van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (11 december 1998)*

Het wetenschappelijk onderzoek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertegenwoordigt twee zaken. Het is een instrument voor economisch beleid dat het productief weefsel, het geheel van de Brusselse ondernemingen door middel van innovaties kan ver-

politiques régionales dans les divers domaines de compétence. Dans les différentes étapes du processus de recherche, on se heurte davantage à des problèmes humains, des problèmes de motivation et d'objectifs différents qu'à des problèmes institutionnels.

Sur base de son expérience, M. Renneboog estime ne pas avoir de demande à formuler quant à une répartition nouvelle des compétences. Toutefois, il a le sentiment que l'État fédéral a un rôle à jouer au niveau de la promotion « philosophique » ou « conceptuelle » de la recherche. Il est frappé par l'absence de débat public sur la recherche: le corps social belge ne semble pas comprendre que l'un des seuls espoirs d'un renouvellement du tissu productif belge, c'est l'appel à la recherche indigène, autochtone. Dans l'encouragement des chercheurs belges à produire et à mettre ces produits sur le marché, afin qu'ils ne partent pas, découragés, à l'étranger, l'État fédéral a un rôle à remplir, celui de communiquer ce message au corps social. On peut d'ailleurs très bien promouvoir l'idée du rôle de la recherche au niveau belge, même si dans la pratique, ce sont les régions et les communautés qui agissent.

#### 19.6. Discussion finale (5 mars 1999)

Un membre estime que la question de savoir s'il faut faire des paquets homogènes de compétences va nettement plus loin que la mission de la commission. Il s'agit ici de la question fondamentale, posée avant l'attribution de la mission à la commission, de savoir s'il faut ou non modifier les lois pour arriver à d'autres formules.

Par ailleurs, des plaintes portent sur le fait que d'autres instances s'occupent de choses qui ne sont pas de leur compétence *sensu stricto*. Il faut insister ici sur la nécessité, non pas de modifier la loi, mais de l'appliquer loyalement. Là où il existe des disparités, c'est souvent par manque d'accords de coopération.

Un autre membre souhaite néanmoins mettre l'accent sur le fait que le problème des instances qui s'occupent de matières qui ne leur reviennent pas, découle du manque d'homogénéité des paquets de compétences. On ne peut pas séparer les deux questions.

Le premier membre se rallie à cette idée.

Un membre observe qu'une série de matières ont été expressément attribuées à l'autorité fédérale. À travers celles-ci, l'autorité fédérale peut empiéter très facilement sur le terrain des communautés et régions.

rijken. Verder ondersteunt het de beleidsvoering van het gewest binnen de verschillende bevoegdheidsdomeinen. In de verschillende stadia van het onderzoeksproces stoot men meer op menselijke problemen, motivatieproblemen en uiteenlopende doelstellingen dan op institutionele problemen.

Op grond van zijn ervaring meent de heer Renneboog dat hij geen vragende partij is voor een nieuwe bevoegdheidsverdeling. Hij is echter de mening toegedaan dat de federale Staat een rol moet spelen in de « filosofische » of « conceptuele » bevordering van het wetenschappelijk onderzoek. Hij is getroffen door het feit dat er over het onderzoek geen publiek debat wordt gevoerd: de Belgische samenleving blijkt niet te begrijpen dat de hoop voor de vernieuwing van het productief weefsel van ons land bijna uitsluitend gelegen is in het onderzoek dat we in ons land zelf, met eigen middelen, voeren. Om de wetenschappelijke onderzoekers ertoe aan te zetten deze producten te ontwerpen en op de markt te brengen en te voorkomen dat ze ontmoedigd naar het buitenland vertrekken, moet de federale Staat een belangrijke rol spelen: hij moet deze boodschap namelijk overbrengen naar de samenleving. Men kan trouwens zeer goed het idee verdedigen dat het Belgische gezagsniveau een rol te spelen heeft in het onderzoek, zelfs indien de gewesten en de gemeenschappen in de praktijk actief optreden.

#### 19.6. Eindbespreking (5 maart 1999)

Een lid meent dat de vraag of men homogene bevoegdheidspakketten moet maken, duidelijk veel verder reikt dan de taak waarmee de commissie belast is. Het gaat hier om een fundamentele vraag, die gesteld is voordat de commissie met haar taak werd belast, of men de wetten al dan niet moet wijzigen om tot andere formules te komen.

Anderzijds zijn er klachten die betrekking hebben op het feit dat andere instanties zich bezighouden met zaken die niet tot hun bevoegdheid *strictu sensu* behoren. Men moet hier duidelijk stellen dat de wet niet gewijzigd hoeft te worden maar loyaal toegepast moet worden. Daar waar er discrepanties bestaan, is het vaak door een gebrek aan samenwerkingsakkoorden.

Een ander lid wenst niettemin te onderstrepen dat het probleem van de instanties die zich met aangelegenheden bezighouden die hun niet toekomen, voortspuit uit het gebrek aan homogene bevoegdheidspakketten. Men kan de twee vragen niet scheiden.

Het eerste lid sluit zich aan bij deze gedachte.

Een lid merkt op dat een reeks aangelegenheden uitdrukkelijk toegekend zijn aan de federale overheid. Daardoor kan het federale gezag zeer gemakkelijk doordringen op het terrein van de gemeenschap-

Il faudrait peut-être rechercher si cette compétence fédérale pour ces matières est vraiment nécessaire pour le bon fonctionnement ou si ces dispositions ne pourraient pas être interprétées plus restrictivement. Différentes plaintes ont été mises en lumière par la commission. Le membre songe, par exemple, à la plainte concernant les pôles interuniversitaires. On ne peut savoir si ces plaintes sont fondées ou non qu'après un examen détaillé de celles-ci.

Le premier membre répond que la proposition est envisageable. Parmi ces matières, certaines reviennent à juste titre à l'autorité fédérale, pour d'autres, des questions se posent effectivement. La question reste ouverte.

Un membre fait remarquer qu'il faut être très prudent en ce qui concerne les centres universitaires, car ils ont la liberté de recherche indépendamment des institutions. Les universités ont le libre choix en termes de recherches.

Le membre met, en outre, l'accent sur ce qu'a dit M. Truffin au point 19.2, à savoir que l'objectif est d'aboutir en termes de recherche scientifique et donc de créer des synergies chaque fois que c'est possible. On oublie trop souvent que cela n'est pas nécessairement conciliable avec un moule institutionnel trop rigide. Il faut être au service de la créativité et non l'inverse. M. Truffin a raison lorsqu'il met en avant le thème fondamental de la synergie par rapport à l'activité elle-même. Il ne faut pas vouloir tout classer en termes institutionnels. Dans ce domaine, il convient d'être particulièrement prudent.

Un autre membre s'inscrit tout à fait dans le même sens. Il rappelle l'importance de la communication pour les scientifiques et le rôle des revues scientifiques dans ce cadre.

pen en de gewesten. Men zou misschien moeten onderzoeken of de federale bevoegdheid voor deze aangelegenheden werkelijk noodzakelijk is voor de goede werking dan wel of deze bepalingen niet op een meer restrictieve wijze geïnterpreteerd kunnen worden. Verschillende klachten werden voor de commissie naar voren gebracht. Het lid denkt bijvoorbeeld aan de klacht over interuniversitaire polen. Of al die klachten gegrond zijn, kan pas blijken na een gedetailleerd onderzoek ervan.

Het eerste lid antwoordt dat het voorstel overwogen kan worden. Van deze materies zijn er een aantal die terecht aan de federale overheid toebehoren, voor andere kunnen effectief vragen worden gesteld. De vraag blijft open.

Een lid merkt op dat men zeer voorzichtig moet zijn wat de universitaire centra betreft want ze zijn vrij om hun onderzoek te voeren, los van de instellingen. De universiteiten kunnen vrij beschikken in het wetenschappelijk onderzoek.

Het lid beklemtoont bovendien wat de heer Truffin in punt 19.2 gezegd heeft, namelijk dat het de bedoeling is succes te boeken in het wetenschappelijk onderzoek en dus, telkens wanneer dat mogelijk is, synergieën tot stand te brengen. Men vergeet al te vaak dat zulks niet noodzakelijk te verzoenen is met een te strak institutioneel raamwerk. Men moet ten dienste staan van de creativiteit en niet omgekeerd. De heer Truffin heeft gelijk waar hij het fundamentele thema van de synergie ten aanzien van de activiteit zelf naar voren schuift. Men moet niet alles willen vatten in institutionele schema's. Op dat vlak moet men bijzonder voorzichtig zijn.

Een ander lid sluit zich hierbij volkomen aan. Hij wijst erop dat communicatie belangrijk is voor wetenschappers en dat de wetenschappelijke tijdschriften in dit verband een belangrijke rol spelen.

## SECTION 5. COMPÉTENCES PÉNALES

### *Article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980:*

« Article 11. Dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I<sup>er</sup> du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du gouvernement de communauté ou de région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I<sup>er</sup> du Code pénal.

Dans les limites visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les décrets peuvent:

1<sup>o</sup> accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du gouvernement de communauté ou de région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du gouvernement de communauté ou de région;

2<sup>o</sup> régler la force probante des procès-verbaux;

3<sup>o</sup> fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition.

### **A. Développement général (12 février 1999)**

M. Coenraets explique que les compétences pénales ont connu une évolution très importante en 1993. Cette évolution n'est pas due au hasard, puisque la jurisprudence de la Cour d'arbitrage a mis en évidence de multiples carences dans la répartition des compétences en matière pénale. Les régions et les communautés avaient depuis 1980 adopté un ensemble de décrets qui comportaient un volet pénal. La difficulté venait de ce que la loi spéciale de réformes institutionnelles n'accordait pas aux régions des compétences pénales suffisamment larges. Lorsqu'il y avait des poursuites pénales sur la base de ces décrets, le plus souvent le juge était obligé de constater, suite à une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, un excès de compétences.

La difficulté provenait essentiellement de la combinaison des articles 11 et 19 anciens de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, parce que l'article 11 n'accordait aux communautés et régions que des compétences limitées en matière pénale.

## AFDELING 5. STRAFRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN

### *Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:*

« Artikel 11. Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluitend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de gemeenschaps- of gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten:

1<sup>o</sup> de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de gemeenschaps- of gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de gemeenschaps- of gewestregering ressorteren;

2<sup>o</sup> de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3<sup>o</sup> de gevallen bepalen waarin een huiszoeeking kan plaatshebben.»

### **A. Algemene toelichting (12 februari 1999)**

De heer Coenraets legt uit dat de strafrechtelijke bevoegdheden in 1993 ingrijpend werden gewijzigd. Die ontwikkeling is niet toevallig, aangezien de rechtspraak van het Arbitragehof duidelijk heeft aangetoond dat er heel wat leemten waren in de verdeling van de strafrechtelijke bevoegdheden. De gemeenschappen en de gewesten hadden sedert 1980 een aantal decreten aangenomen die een strafrechtelijke gedeelte bevatten. Het probleem was dat de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen de gewesten geen voldoende ruime strafrechtelijke bevoegdheden toekende. Bij strafvervolgning op grond van die decreten was de rechter vaak verplicht, na een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof, een bevoegdheidsoverschrijding vast te stellen.

De moeilijkheid vloeide vooral voort uit het samenlezen van de oude artikelen 11 en 19 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, omdat artikel 11 aan de gemeenschappen en de gewesten slechts beperkte strafrechte-



D'autre part, l'article 19 ne permettait pas aux communautés et aux régions de faire usage des compétences implicites dans les matières que la Constitution avait réservé au législateur fédéral. Par une révision implicite de la Constitution et par la combinaison des articles 11 et 19 de la loi spéciale, les communautés et les régions ne pouvaient régler par leurs décrets les formes de la poursuite et les questions liées à la définition des peines et des infractions en matière pénale. Il n'était donc pas question de créer des infractions différentes de celles existant dans le Livre I<sup>er</sup> du Code pénal. Il n'était non plus question de créer des peines spécifiques, et évidemment, s'agissant des formes de la poursuite, il n'était pas question de conférer aux agents de la communauté ou de la région la qualité d'officier de police judiciaire, ni de régler les modes de constatation des infractions.

Le législateur spécial a traité ces questions en 1993 et a, à nouveau, révisé implicitement la Constitution puisqu'il a voulu redonner aux dispositions de la Constitution leur sens original. La technique des compétences réservées au législateur par le constituant était justifiée au départ par la méfiance du législateur par rapport au pouvoir exécutif. Ce n'est que lors des réformes institutionnelles de 1980 que l'on a donné une autre interprétation à ces dispositions constitutionnelles, en expliquant que non seulement le législateur était rendu exclusivement compétent par rapport au gouvernement, mais aussi que ces compétences exclusives se justifiaient au niveau fédéral, et non pas au niveau des communautés et des régions. Ainsi, les compétences réservées au législateur sont devenues des compétences réservées au législateur fédéral. Cette situation a entraîné un certain nombre d'arrêts de la Cour d'arbitrage et, conscient de ces difficultés, l'on a fait marche arrière en 1993, en permettant aux communautés et aux régions, par le biais des pouvoirs implicites, d'intervenir dans des matières qui étaient, à l'origine, réservées au législateur fédéral, comme par exemple les formes de la poursuite, la définition des peines et des infractions, etc. L'article 19 de la loi spéciale a été modifié. On a également modifié l'article 11 de la loi spéciale pour étendre — en dehors des compétences réservées et des pouvoirs implicites — les compétences des communautés et régions en matière pénale. Ainsi, on leur a permis de conférer à leurs agents la qualité d'officier de police judiciaire, d'organiser les visites domiciliaires, de prévoir des peines qui ne sont pas reprises dans le Livre I du Code pénal.

Cependant, l'on a voulu sauvegarder une certaine homogénéité au niveau fédéral, en inscrivant l'avis

lijke bevoegdheden toekende. Daarboven was het de gemeenschappen en de gewesten niet toegestaan op grond van artikel 19 gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden in de aangelegenheden die de Grondwet aan de federale wetgever had voorbehouden. Door een impliciete herziening van de Grondwet en door de combinatie van de artikelen 11 en 19 van de bijzondere wet konden de gemeenschappen en de gewesten de vorm van de vervolging en de problemen die verband houden met de bepaling van de straffen en de misdrijven, niet regelen. Er konden dus geen andere misdrijven in het leven geroepen worden dan die waarin Boek I van het Strafwetboek al voorzag. Specifieke straffen konden al evenmin in het leven geroepen worden en aangezien het ging om de vorm van de vervolging, was er geen sprake van om aan ambtenaren van de gemeenschap of het gewest de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verlenen noch om de wijze te regelen waarop de misdrijven werden vastgesteld.

De bijzondere wetgever heeft die problemen in 1993 behandeld en heeft opnieuw impliciet de Grondwet herzien aangezien hij aan de bepalingen van de Grondwet hun oorspronkelijke betekenis heeft willen teruggeven. De methode volgens welke de Grondwetgever bevoegdheden voorbehield aan de wetgever werd in het begin verantwoord door het wantrouwen van de wetgever ten opzichte van de uitvoerende macht. Pas bij de hervorming van de instellingen in 1980 heeft men die grondwetsbepalingen anders geïnterpreteerd, waarbij werd uitgelegd dat niet enkel de wetgever exclusief bevoegd was ten opzichte van de regering, maar dat die exclusieve bevoegdheden verantwoord waren op federaal niveau en niet op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten. Aldus zijn de bevoegdheden die aan de wetgever zijn voorbehouden, bevoegdheden geworden die zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Die toestand heeft geleid tot een aantal arresten van het Arbitragehof en, daar men zich bewust was van de moeilijkheden, heeft men in 1993 de klok teruggedraaid door de gemeenschappen en de gewesten via de impliciete bevoegdheden toe te staan op te treden in aangelegenheden die oorspronkelijk waren voorbehouden aan de federale wetgever, zoals bijvoorbeeld de vorm van de vervolging, de bepaling van de straffen en de misdrijven, enz. Artikel 19 van de bijzondere wet werd gewijzigd. Men heeft ook artikel 11 van de bijzondere wet gewijzigd teneinde — buiten de voorbehouden bevoegdheden en de impliciete bevoegdheden om — de strafrechtelijke bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten uit te breiden. Zo werden zij bevoegd om hun ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verlenen om huiszoeken te organiseren, om te voorzien in straffen die niet zijn opgenomen in Boek I van het Strafwetboek.

Men heeft evenwel op federaal niveau een zekere samenhang willen bewaren door te bepalen dat het

conforme du Conseil des ministres. Là, il y a une difficulté, à savoir que le mécanisme de l'avis conforme du Conseil des ministres n'a été prévu que pour des projets de décret et d'ordonnance. La question est de savoir si ce mécanisme est également applicable aux propositions de décret ou d'ordonnance. À l'origine, la loi spéciale a voulu régler la question de manière homogène et le Conseil d'État a fait observer dans son avis qu'il n'était pas question de soumettre à l'accord préalable du Conseil des ministres des propositions de décret ou d'ordonnance, dans la mesure où ceci serait de nature à porter atteinte à la séparation des pouvoirs. En effet, l'intervention d'un législateur d'une communauté ou d'une région serait subordonnée à l'accord du pouvoir exécutif fédéral. Le législateur a modifié le libellé de la disposition proposée et l'on a trouvé une solution originale, notamment celle de l'avis conforme dans les règlements des assemblées. Ne faut-il pas trouver un mécanisme qui, au delà de ces règlements, serait de nature à mieux assurer ce respect de l'autonomie? L'on pourrait songer à l'avis conforme des chambres législatives lorsqu'il s'agit d'une proposition de décret ou d'ordonnance. Ceci rencontrerait l'objection du Conseil d'État, bien qu'il s'agisse d'une formalité lourde à respecter.

## B. Points en discussion

### **1. La politique de poursuite à l'égard des pénalisations décrétales**

*1.1. Note du ministère de la communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir des peines punissant ces manquements; les décrets peuvent en outre accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du gouvernement de communauté ou de région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du gouvernement de communauté ou de région, régler la force probante des procès-verbaux et fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition (article 11 LSRI).

Dans la pratique, de nombreuses dispositions pénales figurant dans les décrets restent lettre morte en raison du manque de concertation entre les pouvoirs publics fédéraux et les communautés et les régions. L'on peut notamment citer à cet égard l'exemple des poursuites dans le cadre de la lutte contre les déchets sauvages: les autorités fédérales n'ayant pas habilités les agents verbalisants flamands,

eensluitend advies van de Ministerraad vereist is. Daar rijst een moeilijkheid. Het mechanisme van het eensluitend advies van de Ministerraad is immers alleen vereist voor ontwerpen van decreet en ordonnantie. Het is de vraag of dit mechanisme ook van toepassing is op de voorstellen van decreet of ordonnantie. Aanvankelijk heeft de bijzondere wetgever het probleem op een homogene wijze willen regelen, en de Raad van State heeft in zijn advies opgemerkt dat er geen sprake van kon zijn de voorstellen van decreet of ordonnantie voor te leggen aan de Ministerraad die er dan vooraf moet mee instemmen. Dit zou immers een schending betekenen van het beginsel van de scheiding der machten. Het optreden van een decreetgever zou immers afhankelijk gemaakt worden van de instemming van de federale uitvoerende macht. De wetgever heeft de formulering van de voorgestelde bepaling gewijzigd en er werd een originele oplossing gevonden, namelijk het eensluitend advies in de reglementen van de assemblées. Moet er geen mechanisme gevonden worden dat op een hoger niveau dan dat van de reglementen die eerbieding van de autonomie waarborgt? Men zou kunnen denken aan het eensluitend advies van de wetgevende kamers wanneer het gaat om een voorstel van decreet of van ordonnantie. Dit zou tegemoetkomen aan het bezwaar van de Raad van State, hoewel het hier gaat om een formaliteit die moeilijk in acht genomen kan worden.

## B. Discussiepunten

### **1. Het vervolgingsbeleid ten aanzien van decretale strafbaarstellingen**

*1.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, « Homogene bevoegdheidspakketten »*

Binnen de grenzen van hun bevoegdheden kunnen de gemeenschappen en gewesten bij decreet de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en kunnen zij bij decreet de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan beëdigde ambtenaren of aan instellingen die onder het gezag of het toezicht ressorteren van de gemeenschaps- of gewestregering, de bewijskracht regelen van processen-verbaal en de gevallen bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben (artikel 11 BWHI).

In de praktijk blijven vele strafbepalingen, opgenomen in decreten, dode letter bij gebrek aan afspraken tussen de federale en de gemeenschaps- en gewestoverheden. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de vervolging in het kader van de strijd tegen het zwerfvuil omwille van het ontbreken van een machtiging vanwege de federale overheid aan Vlaamse verbaliserende ambtenaren waardoor deze geen beroep

ceux-ci ne peuvent faire appel au service d'immatriculation des véhicules pour obtenir de plus amples éléments d'identification; la Région flamande est dans l'impossibilité d'intervenir dans un litige concernant des infractions aux règles en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement: la jurisprudence de la Cour de cassation lui refuse l'accès au procès pénal par constitution de partie civile.

Dans certains secteurs, les problèmes de compétence provoquent une absence de politique efficace des poursuites:

— Les régions ont une compétence de gestion en matière de voirie, de transport et de trafic terrestre, maritime et aérien, alors que la compétence réglementaire en matière de police générale et en matière de trafic et de transport est restée entre les mains des autorités fédérales. Il s'ensuit que les normes de contrôle fixées par le décret soulèvent des problèmes de compétence, de sorte que seuls les fonctionnaires fédéraux disposent pleinement du pouvoir de verbaliser en la matière (*cf.* le décret du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme «Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen»).

— Dans le cadre de la législation environnementale, notamment, on ne sait pas toujours très bien aujourd'hui dans quelle mesure les communautés et les régions peuvent infliger des amendes administratives. La Cour d'arbitrage a décidé que les régions pouvaient infliger une amende administrative dans le cadre de la perception des taxes environnementales, en considérant cette compétence comme le corollaire de l'autonomie fiscale des régions. On se heurte en outre en l'occurrence au problème de savoir s'il s'agit ou non d'une peine. Si c'était le cas, il faudrait tenir compte de l'application éventuelle de l'article 11, deuxième alinéa, LSRI, qui prévoit que pareille peine ne peut être établie que sur avis conforme préalable du Conseil des ministres.

Le ministère de la communauté flamande prépare actuellement un inventaire général des infractions prévues par les décrets et des difficultés que l'on éprouve à mener une politique des poursuites effective. Selon la matière, on devra mettre sur pied une coopération avec les pouvoirs publics fédéraux (notamment les parquets), modifier la législation relative à l'instruction ou clarifier la répartition des compétences. On pourra se baser sur l'inventaire précité, qui sera soumis sous peu au gouvernement flamand.

## 1.2. Discussion finale (12 février 1999)

### 1.2.1. Observations de M. Coenraets

En général, la Communauté flamande se plaint du manque de concertation entre les pouvoirs publics

kunnen doen op de tussenkomst van de Dienst Inschrijving van Voertuigen om verdere identificatiegegevens te bekomen, de onmogelijkheid voor het Vlaams Gewest om, als partij, bij een geding met betrekking tot inbreuken tegen de regels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en inzake leefmilieu betrokken te zijn. Ingevolge cassatierechtspraak is aan het Vlaams Gewest de toegang tot het strafproces via een burgerlijke partijstelling ontzegd.

Bevoegdheidsproblemen hebben in sommige sectoren tot gevolg dat een efficiënt vervolgingsbeleid ontbreekt:

— Inzake wegenis, vervoer en verkeer, zowel te land, te water als in de lucht hebben de gewesten de beheersbevoegdheid, terwijl de reglementerende bevoegdheid inzake de algemene politie en inzake verkeer en vervoer bij de federale overheid is gebleven. Dit heeft tot gevolg dat het decretaal optreden waarbij toezichtsregelingen worden vastgesteld, stuit op bevoegdheidsbetwistingen. Hierdoor beschikken enkel de federale ambtenaren op dit terrein over een volwaardige verbaliserende bevoegdheid. (*cf.* decreet van 4 mei 1994 betreffende de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen)

— Onder meer binnen de milieuwetgeving is vandaag niet altijd duidelijk in hoeverre de gemeenschappen en gewesten administratieve geldboetes kunnen opleggen. Het Arbitragehof besliste reeds dat de gewesten een administratieve geldboete kunnen opleggen in het kader van de inning van milieueffingen. Deze bevoegdheid werd beschouwd als corollarium van de autonome fiscale bevoegdheid van de gewesten. Tevens rijst hier het probleem of men al dan niet te maken heeft met een straf. Indien dit laatste het geval zou blijken te zijn dan dient men rekening te houden met de mogelijke toepassing van artikel 11, tweede lid BWHI waardoor dergelijke sanctie enkel met het voorafgaand eensluidend advies van de Ministerraad kan ingevoerd worden.

Momenteel wordt door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een inventaris voorbereid waarin een overzicht wordt geboden van de decretale strafbaarstellingen en moeilijkheden die men ondervindt bij het voeren van een effectief vervolgingsbeleid. Afhankelijk van de materie, zal men moeten komen tot het uitwerken van samenwerkingsverbanden met federale overheden (onder andere de parketten), het wijzigen van de strafvorderingswetgeving of het uitklaren van de bevoegdheidsverdeling. De hierboven vermelde inventaris kan hierbij als uitgangspunt worden gebruikt en wordt binnenkort aan de Vlaamse regering voorgelegd.

## 1.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

### 1.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Vlaamse Gemeenschap beklagt zich in het algemeen over het gebrek aan overleg tussen de fede-

fédéraux et les communautés et régions. On cite l'exemple de la lutte contre les déchets sauvages, où les autorités fédérales n'ont pas habilité les agents verbalisants flamands à faire appel au service d'immatriculation des véhicules pour obtenir des éléments d'identification.

La question est de savoir si de tels problèmes n'ont pas trait à l'instruction dans le cadre des poursuites pénales, plutôt qu'à la répartition des compétences. Il ne s'agit pas d'une difficulté d'identification de l'infraction, mais du contrevenant, c'est à dire un problème qui relève du parquet. Les substituts du procureur du Roi ont compétence pour requérir les renseignements adéquats.

De plus, il s'agit de la définition des règles de police s'agissant du trafic et du transport. En effet, ces règles de police sont restées une compétence fédérale. M. Coenraets renvoie aux discussions et aux auditions sur la compétence des régions en matière de transport.

Comme autre point de discussion, la Communauté flamande évoque la problématique des amendes administratives. S'agit-il d'amendes pénales, ou s'agit-il d'amendes administratives? Des règles différentes sont d'application. La note met en évidence une certaine insécurité juridique. Mais il ne s'agit pas d'un problème spécifique aux compétences des communautés et des régions. Ce problème concerne également l'autorité fédérale. Ici non plus, il ne s'agit pas de la répartition des compétences. La Cour d'arbitrage a défini quelques critères pour caractériser les amendes administratives et les amendes pénales. Il s'agit plutôt d'un problème conceptuel.

La Communauté flamande signale également le problème de l'impossibilité d'intervention par la région dans un litige concernant des infractions aux règles en matière d'aménagement du territoire. En effet, cela pose des problèmes dans la jurisprudence, qui exige qu'il y ait un préjudice propre. D'autre part, rien n'interdit aux régions de prévoir des règles spécifiques sur la réparation, au titre de sanction administrative.

### 1.2.2. Discussion

Un sénateur fait observer qu'actuellement, c'est le collège fédéral des procureurs généraux, institué par la loi, qui définit la politique générale en matière de poursuites. Cette instance fédérale définit également la politique des poursuites pour ce qui est des infractions aux dispositions décrétales portant des incriminations, sans que les gouvernements de communauté et de région y soient associés. Il y a deux manières de résoudre le problème. Soit on prévoit explicitement qu'il faut associer les communautés et les régions, soit

rale overheden enerzijds en de gemeenschappen en de gewesten anderzijds. Men haalt het voorbeeld aan van de strijd tegen het zwerfvuil. Op dit gebied heeft de federale overheid de Vlaamse verbaliserende ambtenaren niet gemachtigd een beroep te doen op de dienst inschrijving van voertuigen om verdere identificatiegegevens te verkrijgen.

De vraag is of die problemen geen betrekking hebben op het onderzoek in het kader van de strafvervolging, in plaats van op de verdeling van de bevoegdheden. Het gaat niet om moeilijkheden bij de identificatie van het strafbaar feit maar van de overtreder, dat wil zeggen, dat het om een probleem gaat waarvoor het parket bevoegd is. De substituten van de procureur des Konings zijn bevoegd om de passende inlichtingen op te vragen.

Daarenboven gaat het om de afbakening van de regels van de algemene politie en inzake verkeer en vervoer. Voor die regels is de federale overheid bevoegd gebleven. De heer Coenraets verwijst naar de besprekingen en de hoorzittingen over de bevoegdheid van de gewesten voor vervoer.

Een ander discussiepunt waarop de Vlaamse Gemeenschap gewezen heeft, is de problematiek van de administratieve geldboetes. Gaat het om strafrechtelijke of om administratieve boetes? Verschillende regels zijn van toepassing. In de nota wordt gewezen op een gebrek aan rechtszekerheid. Het gaat hier evenwel niet om een probleem dat specifiek verband houdt met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Dit probleem geldt ook voor de federale overheid. Hier gaat het al evenmin om de verdeling van de bevoegdheden. Het Arbitragehof heeft enkele criteria vastgelegd om de administratieve boeten te kunnen onderscheiden van de strafrechtelijke. Het gaat veeleer om een begrippenprobleem.

De Vlaamse Gemeenschap wijst eveneens op de onmogelijkheid voor het gewest om op te treden in een geschil betreffende een overtreding van de regels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dit doet immers problemen rijzen in de rechtspraak, die eist dat er een eigen nadeel is. Anderzijds verhindert niets de gewesten specifieke regels te bepalen over de schadevergoeding, als administratieve sanctie.

### 1.2.2. Bespreking

Een senator merkt op dat aan het globale vervolgingsbeleid thans wordt gestalte gegeven door middel van het federale College van procureurs-generaal, opgericht bij wet. Deze federale instantie bepaalt ook het vervolgingsbeleid ten aanzien van overtredingen van decretale bepalingen die strafbaarstellingen inhouden, zonder dat de gemeenschaps- en gewestregeringen hierbij worden betrokken. Er zijn twee mogelijkheden om dit probleem te verhelpen. Ofwel voorziet men uitdrukkelijk in een betrokkenheid van

on leur donne la possibilité d'intenter elles mêmes des poursuites par une constitution de partie civile.

M. Coenraets estime que cela obligerait les parquets à adopter une attitude claire dans la politique de poursuite des infractions instituées par le décret ou l'ordonnance. On ne doit du reste pas oublier que les communautés et les régions peuvent établir des sanctions administratives sans que l'autorité fédérale doive être consultée. En outre, la procédure pénale donne priorité aux personnes physiques, qui peuvent se constituer partie civile et réclamer une remise en l'état ou une réparation. Le rôle des autorités publiques dans cette procédure n'est que secondaire. La possibilité, pour les communautés et les régions, de se constituer partie civile ne peut porter préjudice à la constitution «classique» de partie civile. Enfin, la Constitution octroie au pouvoir exécutif fédéral un droit d'injonction positive à l'égard des parquets. Une modification de la Constitution s'imposerait donc si l'on optait pour la voie de la constitution de partie civile.

### *1.3. Conclusions de la commission*

La commission conclut que les communautés et les régions doivent être associées plus étroitement à la politique de poursuite dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Deux possibilités doivent être examinées dans ce cadre. D'une part, il y a l'option consistant à permettre aux communautés et aux régions de se constituer partie civile dans les enquêtes relative à des infractions aux normes qu'elles ont promulguées. Par ailleurs, on peut transférer la politique des poursuites aux communautés et aux régions pour ce qui est de leurs compétences. Ces deux options doivent être examinées plus avant.

## **2. Les mesures d'instruction**

### *1.1. Note du ministère de la Communauté flamande - Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

Le troisième alinéa de l'article 11 LSRI, continue de poser globalement problème. Les communautés et les régions peuvent seulement fixer les cas dans lesquels des perquisitions peuvent avoir lieu. Les autres mesures d'instruction restent une compétence exclusivement fédérale. Il y a lieu d'examiner en l'occurrence dans quelle mesure il est nécessaire, pour certaines matières, que les communautés et les régions puissent prévoir également d'autres mesures d'instruction spécifiques.

de gemeenschappen en de gewesten, ofwel geeft men hen zelf de mogelijkheid om tot vervolgingen over te gaan door de burgerlijke partijstelling.

De heer Coenraets is van mening dat zulks de parketten zou verplichten om duidelijk hun houding te bepalen in het vervolgingsbeleid van misdrijven, die bij decreet of ordonnantie werden ingevoerd. Men mag overigens niet vergeten dat de gemeenschappen en de gewesten wel administratieve sancties kunnen invoeren, zonder dat daarbij de federale overheid dient te worden betrokken. Bovendien is het zo dat de strafprocedure voorrang geeft aan fysieke personen die zich burgerlijke partij kunnen stellen en een herstel van de toestand of schadevergoeding kunnen vragen. De rol van de openbare overheden in deze procedure is slechts bijkomstig. De mogelijkheid voor de gemeenschappen en de gewesten om zich burgerlijke partij te stellen, mag geen afbreuk doen aan de «klassieke» burgerlijke partijstelling. Tenslotte geeft de Grondwet aan de federale uitvoerende macht een positief injunctierecht ten aanzien van de parketten. Een wijziging van de Grondwet zou zich dan ook opdringen mocht men voor de weg van de burgerlijke partijstelling opteren.

### *1.3. Besluit van de commissie*

De commissie besluit dat de gemeenschappen en de gewesten nauwer moeten betrokken worden bij het vervolgingsbeleid in de materies die tot hun bevoegdheid behoren. In dit kader dienen twee mogelijkheden te worden onderzocht. Enerzijds is er de optie dat de gemeenschappen en de gewesten zich burgerlijke partij kunnen stellen in onderzoeken, die betrekking hebben op inbreuken op de normen die zij hebben uitgevaardigd. Anderzijds kan men het vervolgingsbeleid overhevelen naar de gemeenschappen en de gewesten wat hun bevoegdheden betreft. Beide opties dienen verder te worden onderzocht.

## **2. Onderzoeksmatregelen**

### *2.1. Standpunt van de Vlaamse Regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten»)*

Algemeen blijft een probleem met het derde lid van artikel 11 BWHI bestaan. De gemeenschappen en gewesten kunnen enkel de gevallen bepalen waarin huiszoekingen kunnen plaatsvinden. De regeling met betrekking tot andere onderzoeksmatregelen blijft een uitsluitend federale bevoegdheid. Hier dient te worden nagegaan in hoeverre het voor sommige materies noodzakelijk is, dat de gemeenschappen en gewesten ook andere specifieke onderzoeksmatregelen kunnen voorzien.

2.2. *Point de vue du gouvernement wallon (Note du 18 mars 1998, Chapitre I, point 3.1.)*

L'unité du droit de la procédure pénale est réaffirmé au point de vue fédéral. Toutefois, comme par le passé, des aménagements ciblés et au coup par coup peuvent être envisagés.

Ainsi, le 16 juillet 1993, la loi de réformes institutionnelles a permis aux régions et communautés dans les limites de leurs compétences de fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition. Cette faculté devrait également être prévue pour les Régions en matière de saisie et de confiscation et de la perception immédiate des amendes pour les petites infractions (article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980).

2.3. *Discussion finale (12 février 1999)*

2.3.1. *Observations de M. Coenraets*

La Communauté flamande et la région wallonne font référence à l'article 11 de la loi spéciale, selon lequel les communautés et les régions peuvent seulement fixer les cas dans lesquels des perquisitions peuvent avoir lieu. L'article 11 ne parle pas d'autres mesures d'instructions qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'une enquête pénale. Faut-il conclure que la loi ne permettrait pas aux communautés et aux régions d'adopter d'autres règles spécifiques en dehors des visites domiciliaires? Par le biais des pouvoirs implicites — l'article 10 de la loi spéciale — les communautés et les régions peuvent aller au delà des simples visites domiciliaires. Néanmoins, pour des visites domiciliaires, elles ne doivent pas être dans les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale. Pour le reste, rien n'est interdit. Par le biais de l'article 10, on a l'avantage de garantir un certain nombre de principes qui permettent de sauvegarder un Code de procédure pénal qui soit commun à l'ensemble du pays pour éviter que la procédure pénale ne soit différente selon la région dans laquelle on se trouve.

2.3.2. *Discussion*

Un sénateur estime qu'il serait plus sûr, dès lors que les communautés et les régions entendent clairement adopter des dispositions relatives à la confiscation, à la perception des amendes, etc., d'inclure explicitement ces éléments dans la loi spéciale, plutôt que de recourir au procédé des compétences implicites. On éviterait ainsi de courir le risque qu'un tribunal estime qu'un décret ne se situe pas dans le cadre de l'article 10 de la loi spéciale qui concerne les compétences implicites. L'article 11 énumère, en effet, expressément les compétences pénales des communautés et des régions. La question est de savoir si l'on

2.2. *Standpunt van de Waalse Regering (Nota van 18 maart 1998, Hoofdstuk I, punt 3.1.)*

Van federale zijde wordt opnieuw de eenheid van het strafprocedurerecht bevestigd. Zoals in het verleden, kunnen evenwel losse, doelgerichte aanpassingen overwogen worden.

Zo bood de wet tot hervorming der instellingen van 16 juli 1993 de gewesten en de gemeenschappen de mogelijkheid binnen de grenzen van hun bevoegdheden de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden. Deze mogelijkheid moet eveneens aan de gewesten verleend worden voor het beslag en de verbeurdverklaring en voor de onmiddellijke inning van boeten voor kleine overtredingen (artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

2.3. *Eindbespreking (12 februari 1999)*

2.3.1. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest verwijzen naar artikel 11 van de bijzondere wet volgens hetwelk de gemeenschappen en de gewesten enkel de gevallen kunnen bepalen waarin huiszoekingen kunnen plaatshebben. Artikel 11 heeft het niet over andere onderzoeksmaatregelen die kunnen worden genomen in het kader van een strafonderzoek. Moet hieruit geconcludeerd worden dat de wet de gemeenschappen en de gewesten niet toestaat andere specifieke regels dan de regels met betrekking tot huiszoekingen goed te keuren? Via de impliciete bevoegdheden — artikel 10 van de bijzondere wet — kunnen de gemeenschappen en de gewesten overgaan tot meer dan eenvoudige huiszoekingen. Voor huiszoekingen moeten zij evenwel niet voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de Bijzondere wet. Voor het overige is niets verboden. Via artikel 10 wordt een aantal principes gewaarborgd die het mogelijk maken een Wetboek van strafvordering te handhaven dat gemeenschappelijk is voor het gehele land, zodat voorkomen kan worden dat de strafrechtspleging verschilt naar gelang van het gewest.

2.3.2. *Bespreking*

Een senator is van mening dat het veiliger zou zijn om, waar er een duidelijke wil is van de gemeenschappen en de gewesten om bepalingen aan te nemen met betrekking tot de verbeurdverklaring, de inning van boeten, enz., deze elementen uitdrukkelijk op te nemen in de bijzondere wet, veeleer dan beroep te doen op het procédé van de impliciete bevoegdheden. Op die manier wordt het risico vermeden dat een rechtbank oordeelt dat een decreet niet zou passen in het kader van artikel 10 van de bijzondere wet, dat betrekking heeft op deze impliciete bevoegdheden. Artikel 11 voorziet immers in een aantal uitdrukkelijk

peut encore attribuer des compétences implicites par le biais de l'article 10.

M. Coenraets est d'accord pour dire que la méthode consistant à inscrire à l'article 11 de la loi spéciale un certain nombre de compétences pénales implicites offre effectivement davantage de sécurité juridique que la voie de l'article 10. La Cour d'arbitrage est très stricte dans son interprétation des compétences communautaires ou régionales dans le cadre des compétences implicites. Par ailleurs, on ne peut modifier trop souvent l'article 11 de la loi spéciale. Il n'est pas impensable, en effet, que l'on veuille également prévoir des compétences pénales pour des compétences matérielles les plus diverses. On ouvrirait ainsi une boîte de Pandora.

### **3. L'avis conforme pour des nouvelles peines et incriminations**

*3.1. Point de vue du gouvernement wallon (Note du 18 mars 1998, Chapitre I, point 3.2.)*

Par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 16 juillet 1993, le législateur a voulu étendre l'autonomie dont disposent les régions quant à la mise en oeuvre d'une politique répressive dans les matières régionales.

Il a cependant assorti la possibilité pour les régions ou les communautés de reprendre dans un avant-projet de décret une peine ou une pénalisation non prévue au livre 1<sup>er</sup> du Code pénal de la nécessité d'obtenir un avis conforme du Conseil des ministres.

Si l'objectif (cohérence du droit pénal) n'est pas contestable, il faudrait prévoir un délai endéans lequel cet avis doit être rendu, faute de quoi il serait réputé favorable.

*3.2. Discussion finale (12 février 1999)*

#### *3.2.1. Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets explique que cette problématique concerne l'avis conforme du Conseil des ministres par rapport aux nouvelles pénalisations communautaires ou régionales. Il est exact que la loi spéciale n'a pas prévu de délai dans lequel cet avis conforme doit être donné. Là, il pourrait y avoir une source de blocage, une source de conflit d'intérêts entre le niveau fédéral et une entité fédérée. Le Conseil des ministres pourrait décider de retarder le traitement du dossier qui lui est soumis par une communauté ou une région. Il y a en effet une lacune. On devrait prévoir un délai dans lequel l'avis doit être donné, à défaut de quoi, l'avis serait réputé positif ou négatif. Cette question doit être réglée dans la loi spéciale. Elle ne peut pas faire

opposée des compétences implicites par le biais de l'article 10.

De heer Coenraets is het ermee eens dat de methode om in artikel 11 van de bijzondere wet een aantal expliciete strafrechtelijke bevoegdheden in te schrijven, inderdaad meer rechtszekerheid biedt dan de weg van artikel 10. Het Arbitragehof is zeer streng in de beoordeling van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden in het kader van de impliciete bevoegdheden. Anderzijds mag men artikel 11 van de bijzondere wet niet al te vaak wijzigen. Het is immers niet ondenkbeeldig dat men voor allerlei materiële bevoegdheden ook strafrechtelijke bevoegdheden wil inschrijven. Op die manier zou een doos van Pandora worden geopend.

### **3. Eensluitend advies voor nieuwe straffen of strafbaarstellingen**

*3.1. Standpunt van de Waalse Regering (Nota van 18 maart 1998, Hoofdstuk III, punt 3.2.)*

Door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot hervorming der instellingen heeft de wetgever de gewesten een ruimere autonomie willen verlenen voor het voeren van een strafrechtelijk beleid in gewestmateries.

Indien de gewesten of de gemeenschappen deze mogelijkheid willen benutten om in een voorontwerp van decreet een straf of een strafbaarstelling op te nemen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet, moeten zij echter een eensluitend advies van de Ministerraad verkrijgen.

Hoewel de doelstelling (de samenhang van het strafrecht) niet betwist wordt, moet men toch een termijn bepalen waarbinnen dit advies verstrekt moet worden, zo niet zou het geacht worden gunstig te zijn.

*3.2. Eindbespreking (12 februari 1999)*

#### *3.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets legt uit dat deze problematiek betrekking heeft op het eensluitend advies van de Ministerraad voor nieuwe strafbaarstellingen door de gemeenschap of het gewest. Het is juist dat de bijzondere wet niet voorzien heeft in een termijn binnen welke dit eensluitend advies moet worden gegeven. Dit zou tot een blokkering kunnen leiden, of tot een belangenconflict tussen het federaal niveau en een deelgebied. De Ministerraad zou kunnen beslissen het dossier dat hem door een gemeenschap of gewest is voorgelegd, op de lange baan te schuiven. Er is inderdaad een leemte. Men zou een termijn moeten bepalen binnen welke het advies moet worden gegeven. Is de termijn verstreken, dan wordt het advies geacht

l'objet d'un protocole ou d'un accord de coopération, parce que c'est au législateur spécial, qui a prévu ce mécanisme, de déterminer comment il faut agir en l'absence d'un avis conforme du Conseil des ministres.

### 3.2.2. Discussion

Un sénateur demande s'il y a vraiment des cas où l'on a demandé l'avis conforme du Conseil des ministres fédéral.

M. Coenraets répond par l'affirmative. Un tel avis a été demandé pour un décret de la Région wallonne du 27 juin 1996, en matière de déchets qui prévoyait une saisie. C'est une peine qui ne figure pas au livre 1<sup>er</sup> du Code pénal. Le Conseil d'État a attiré l'attention du Parlement wallon sur la nécessité d'un avis conforme. Si on n'avait pas demandé cet avis, le décret aurait pu être annulé sur la base de l'article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, qui assimile la concertation, l'association, l'avis conforme et d'autres formes de coopération à une règle de répartition des compétences, dont le respect peut être contrôlé par la Cour d'arbitrage. En outre, un tribunal ordinaire pourrait décider, dans des cas individuels, de ne pas appliquer cette peine, au motif d'un excès de compétence. Malheureusement, cet avis n'est pas publié dans les documents parlementaires, si bien qu'il est à peu près impossible de contrôler le respect de la procédure. Un demandeur éventuel pourrait néanmoins réclamer cet avis conforme dans le cadre de la publicité de l'administration. Qui plus est, la Cour d'arbitrage dispose, dans le cadre de son pouvoir inquisitoire, de la possibilité de requérir les pièces nécessaires du dossier.

Un intervenant attire l'attention sur le fait que certains pénalistes critiquent vivement la répartition actuelle de compétence, et en particulier la possibilité de déroger aux dispositions du livre 1<sup>er</sup> du Code pénal. Leur crainte de voir mener en Belgique une politique pénale différente selon la communauté ou la région dans laquelle on se trouve, est-elle devenue réalité?

M. Coenraets répond qu'une jurisprudence différente s'est effectivement développée dans le Nord et dans le Sud du pays. De plus en plus de sociétés choisissent l'endroit où elles s'installeront en fonction de la législation en vigueur, qui varie selon les régions. On en arrive parfois à des situations absurdes. C'est ainsi que certains produits répondent à la définition de déchet au Nord, mais, pas au Sud. Quand il existe une législation européenne dans une certaine matière,

ofwel positief ofwel negatief te zijn. Dit probleem moet worden geregeld in de bijzondere wet en niet in een protocol of in een samenwerkingsakkoord. Het is immers de taak van de bijzondere wetgever, die dit mechanisme heeft ingevoerd, om te bepalen hoe het verder moet indien een eensluidend advies van de Ministerraad uitblijft.

### 3.2.2. Bespreking

Een senator vraagt of er daadwerkelijk gevallen zijn, waarin aan de federale Ministerraad een eensluidend advies werd gevraagd.

De heer Coenraets antwoordt bevestigend. Zo werd de vraag gesteld voor een decreet van het Waals Gewest inzake afvalstoffen van 27 juni 1996, waarbij in een inbeslagname werd voorzien. Dit is een straf die niet voorkomt in Boek I van het Strafwetboek. De Raad van State heeft het Waals parlement attent gemaakt op de noodzaak van een eensluidend advies. Mocht men dit advies niet hebben gevraagd, dan zou een vernietiging van dit decreet mogelijk zijn geweest op basis van artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof, waarin het overleg, de betrokkenheid, de verplichting tot eensluidend advies, en andere samenwerkingsvormen worden gelijkgesteld met een bevoegdheidsverdelende regel, waaraan het Arbitragehof kan toetsen. Een gewone rechtbank zou, in individuele gevallen, bovendien kunnen overgaan tot de niet-toepassing van deze straf, op grond van een bevoegdheidsoverschrijding. Jammer genoeg, wordt dit advies niet gepubliceerd in de parlementaire stukken, zodat de controle op de naleving van de procedure vrijwel onmogelijk is. Een eventuele verzoeker zou niettemin dit eensluidend advies kunnen opvragen in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten. Bovendien beschikt het Arbitragehof, in het kader van haar inquisitoriale bevoegdheid, over de mogelijkheid noodzakelijke stukken uit het dossier te vorderen.

Een spreker wijst erop dat sommige strafrechtsspecialisten de huidige bevoegdheidsverdeling — en in het bijzonder de mogelijkheid tot afwijking van Boek I van het Strafwetboek — scherp bekritiseren. Is hun vrees dat in België een verschillend strafrechtsbeleid zou worden gevoerd al naargelang de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest waarin men zich bevindt, werkelijkheid geworden?

De heer Coenraets antwoordt dat zich inderdaad een verschillende rechtspraak heeft ontwikkeld in het Noorden en het Zuiden van het land. Meer en meer vennootschappen laten de keuze van de vestigingsplaats afhangen van de heersende wetgeving, die verschillend is in de gewesten. Soms geeft dit aanleiding tot absurde situaties. Zo zijn sommige producten in het Noorden wél en in het Zuiden niet opgenomen in de definitie van «afval». Wanneer over een bepaalde



il faut relativiser quelque peu le problème. Certaines peines sont néanmoins différentes.

Un membre approuve la suggestion d'introduire dans la loi spéciale un délai dans lequel le Conseil des ministres fédérale devrait rendre l'avis conforme. Si le Conseil des ministres ne rend pas son avis dans ce délai, l'avis est-il censé être positif ou négatif ?

M. Coenraets propose que dans ce cas on considère, l'avis comme négatif. Il s'agit en effet, d'introduire une nouvelle peine, qui ne figure pas au livre 1<sup>er</sup> du Code pénal. L'inertie de l'autorité concernées ne saurait donner lieu en l'occurrence à un avis positif. Il ne s'agit pas, en l'espèce, de relations entre l'autorité publique et le citoyen, mais bien de relations entre deux pouvoirs publics.

Pour le reste, il est à noter que depuis 1988, le pouvoir fédéral et les communautés et les régions ont conclu un protocole comportant des accords sur les délais applicables aux diverses formes de coopération. Ce protocole est toutefois un *gentlemen's agreement*, qui n'a pas véritablement de portée juridique.

Un sénateur propose d'inverser la situation et d'inscrire dans la loi spéciale que le gouvernement fédéral a la possibilité de s'opposer, dans un délai, donné à un projet de décret ou d'ordonnance introduisant une nouvelle peine. Si le Conseil des ministres fédéral ne s'oppose pas, l'autorité concernée aura le feu vert.

### 3.3. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'il convient d'insérer dans la loi spéciale des réformes institutionnelles un délai dans lequel le Conseil des ministres devra rendre son avis conforme. Si le Conseil des ministres ne le fait pas dans le délai prévu, le Comité de concertation devra être saisi et il rendra l'avis.

materie een Europese wetgeving bestaat, moet men dit probleem wel enigszins relativeren. Niettemin verschillen sommige straffen sterk van mekaar.

Een lid is het eens met de suggestie om een termijn in te voeren in de bijzondere wet, binnen welke het eensluidend advies van de federale Ministerraad moet worden gegeven. Wanneer de Ministerraad binnen deze termijn geen advies geeft, wordt het advies dan geacht positief of negatief te zijn ?

De heer Coenraets stelt voor om, in dat geval, het advies als ongunstig te beschouwen. Het gaat immers om het invoeren van een nieuwe straf, die niet in Boek I van het Strafwetboek voorkomt. Het stilzitten van de betrokken overheid kan hier niet aanleiding geven tot een positief advies. Het gaat hier immers niet om betrekkingen tussen de overheid en de burger, maar tussen twee overheden.

Overigens moet worden opgemerkt dat reeds in 1988 een algemeen protocol werd gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten waarin afspraken werden gemaakt over de termijnen die gelden voor de verschillende samenwerkingsvormen. Dit protocol is echter een *gentlemen's agreement*, dat niet echt een juridische draagkracht heeft.

Een senator stelt voor om de situatie om te draaien en in de bijzondere wet in te schrijven dat de federale regering de mogelijkheid heeft zich binnen een bepaalde termijn te verzetten tegen een ontwerp van decreet of ordonnantie dat een nieuwe straf zou invoeren. Wanneer de federale Ministerraad zich niet zou verzetten, zou de betrokken overheid groen licht krijgen.

### 3.3. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een termijn dient te worden opgenomen, binnen de welke de Ministeraad zijn eensluidend advies moet uitbrengen. Wanneer de Ministerraad dit niet doet binnen de vooropgestelde termijn, moet het Overlegcomité worden gevat, die het advies uitbrengt.

**SECTION 6.  
LA FONCTION PUBLIQUE**

**1. Le Secrétariat permanent de recrutement**

**Article 87, § 2, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«Chaque gouvernement fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations. Ce personnel est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État.»

**Article 1<sup>er</sup>, alinéa premier, de l'arrêté royal du 15 décembre 1994 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité de gestion du Secrétariat permanent de recrutement:**

«Art. 1<sup>er</sup>. Il est créé un Comité de gestion du Secrétariat permanent de recrutement dénommé ci-après «Comité de gestion», lequel comprend:

- 1<sup>o</sup> le secrétaire permanent et les deux secrétaires permanents adjoints;
- 2<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le premier ministre;
- 3<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le ministre de la Fonction publique;
- 4<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le ministre des Finances;
- 5<sup>o</sup> deux fonctionnaires représentant le gouvernement flamand;
- 6<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le gouvernement de la Communauté française;
- 7<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le gouvernement wallon;
- 8<sup>o</sup> un fonctionnaire du groupe linguistique français et un fonctionnaire du groupe linguistique néerlandais représentant le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- 9<sup>o</sup> un fonctionnaire représentant le gouvernement de la Communauté germanophone.

**1.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (Note du 29 juin 1998, point 7.1, b)**

L'article 87, § 2, des lois de réformes institutionnelles dispose que le personnel est recruté par l'intermédiaire dudit Secrétariat. Bien que l'on s'oriente vers une déconcentration du SPR et une plus grande association des entités fédérées à son fonctionnement, il faut signaler que la lenteur et le manque de

**AFDELING 6.  
OVERHEIDSPERSONEEL**

**1. Het Vast Wervingssecretariaat**

**Artikel 87, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

«Iedere regering stelt de personeelsformatie vast van haar administratie en doet de benoemingen. Dit personeel wordt aangeworven door bemiddeling van het Vast Secretariaat voor werving van het Rijkspersoneel.»

**Artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 december 1994 tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité van het Vast Wervingssecretariaat:**

«Artikel 1. Er wordt een comité opgericht tot beheer van het Vast Wervingssecretariaat, hierna te noemen «Beheerscomité», dat is samengesteld uit:

- 1<sup>o</sup> de Vaste Wervingssecretaris en de twee adjunct-Vast Wervingssecretarissen;
- 2<sup>o</sup> een ambtenaar die de eerste minister vertegenwoordigt;
- 3<sup>o</sup> een ambtenaar die de minister van Ambtenarenzaken vertegenwoordigt;
- 4<sup>o</sup> een ambtenaar die de minister van Financiën vertegenwoordigt;
- 5<sup>o</sup> twee ambtenaren die de Vlaamse regering vertegenwoordigen;
- 6<sup>o</sup> een ambtenaar die de Franse Gemeenschapsregering vertegenwoordigt;
- 7<sup>o</sup> een ambtenaar die de Waalse regering vertegenwoordigt;
- 8<sup>o</sup> een ambtenaar van de Nederlandse taalgroep en een ambtenaar van de Franse taalgroep die de Brusselse Hoofdstedelijke regering vertegenwoordigen;
- 9<sup>o</sup> een ambtenaar die de regering van de Duitstalige Gemeenschap vertegenwoordigt.

**1.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (Nota van 29 juni 1998, punt 7.1, b)**

Artikel 87, § 2, van de wetten tot hervorming der instellingen bepaalt dat het personeel wordt aangeworven via het bovenvermeld secretariaat. Hoewel steeds meer in de richting van een deconcentratie van het Vast Wervingssecretariaat gegaan wordt en het de bedoeling is de deelgebieden meer bij de werking

flexibilité des procédures de recrutement obligent dans de nombreux cas la Communauté française à recourir à l'engagement de contractuels pour pallier ces lacunes.

*1.2. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

Le fait d'avoir imposé le SPR comme seul organe possible de sélection du personnel empêche, dans certains cas, de faire face rapidement et avec souplesse à certaines nécessités.

La suppression de la phrase «Ce personnel est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État.» permettra d'opter pour des organes et des méthodes de sélection de son choix.

*1.3. Point de vue de M. Bayi, administrateur général de la Commission communautaire française (27 novembre 1998)*

L'arrêté royal du 15 décembre 1994 ne prévoit pas la présence d'un fonctionnaire représentant la COCOF dans le Comité de gestion du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État, alors que la COCOF est entité fédérée au même titre que, par exemple, la Communauté germanophone.

*1.4. Discussion finale*

*1.4.1. Observations de M. Coenraets*

Le premier principe qui fait difficulté est celui du recrutement par l'intermédiaire du Secrétariat Permanent de Recrutement. Ce principe a été inscrit dans la loi spéciale afin d'éviter des modes de recrutement dérogatoires dans la fonction publique, et notamment les «primo-nominations». Dans ce but, l'on a utilisé ce qui existait à l'époque, c'est-à-dire le concours organisé par le SPR. Cependant, l'on a oublié que le SPR est un organe fédéral, une personne morale de droit public. Les communautés et les régions sont donc obligées de recruter leur personnel par le biais d'une institution fédérale. Cela cause des problèmes considérables. Tandis que le principe du concours est un bon principe, la référence au SPR dans la loi spéciale en est un mauvais. M. Coenraets suggère que l'on inscrive dans la loi spéciale que les régions et les communautés installent un organe de recrutement pour les membres de leur personnel, par le biais d'un concours. De cette façon, l'on a une base spécifique pour des concours de recrutement. Les remarques, formulées par le gouvernement flamand et par le

ervan te betrekken, zij opgemerkt dat de traagheid en het gebrek aan soepelheid van de wervingsprocedures in vele gevallen de Franse Gemeenschap ertoe verplicht een beroep te doen op contractuelen om die problemen te verhelpen.

*1.2 Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten)*

Het opleggen van het VWS als enig mogelijk selectieorgaan voor personeel verhindert dat in bepaalde gevallen snel en soepeler zou kunnen ingespeeld worden op behoeften.

Door de schrapping van de zin «Dit personeel wordt aangeworven door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat.» zal men een beroep kunnen doen op selectieorganen en -methodes naar eigen keuze.

*1.3. Standpunt van de heer Bayi, administrateur-generaal van de Franse Gemeenschapscommissie (27 november 1998)*

In het beheerscomité van het Vast Wervingssecretariaat zetelt geen vertegenwoordiger van de Franse Gemeenschapscommissie, ook al is deze laatste een volwaardige gefedereerde entiteit zoals — bijvoorbeeld — de Duitstalige Gemeenschap.

*1.4. Eindbespreking*

*1.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

Het eerste beginsel dat moeilijkheden doet rijzen is dat van de werving via het Vast Wervingssecretariaat. Dit beginsel werd opgenomen in de bijzondere wet teneinde afwijkende wervingswijzen voor ambtenaren te voorkomen en in het bijzonder de «eerste benoemingen». Daartoe heeft men het middel gehanteerd dat al bestond, namelijk het door het Vast Wervingssecretariaat georganiseerd vergelijkend examen. Men is evenwel vergeten dat het VWS een federaal orgaan is, een publiekrechtelijk rechtspersoon. De gemeenschappen en de gewesten zijn dus verplicht hun personeel te werven via een federale instelling. Dit leidt tot aanzienlijke problemen. Hoewel het principe van het vergelijkend examen een goed principe is, is de verwijzing naar het VWS in de bijzondere wet een slechte zaak. De heer Coenraets stelt voor dat men in de bijzondere wet bepaalt dat de gewesten en gemeenschappen een eigen orgaan zouden instellen voor de werving van hun personeel via een vergelijkend examen. Op die manier beschikt men over een specifieke grondslag voor de vergelijkende

gouvernement de la Région wallonne, mènent à un consensus sur ce point.

M. Coenraets estime que l'on doit faire une distinction entre les moyens et les procédures. Ici, la question traite surtout des moyens: l'on se plaint que les entités fédérées sont particulièrement mal servies par le SPR et passent en dernier lieu. Des structures propres des entités fédérées modifieront-elles les procédures? Vaut-on obtenir d'autres modes de recrutement?

M. Coenraets suggère que le SPR devienne un organisme qui transcenderait l'autorité fédérale et les entités fédérées. Le SPR serait créé par le biais d'un accord de coopération qui serait approuvé par les différents législateurs et qui serait cogéré par ces entités. De cette façon, le mode de fonctionnement ne serait plus seulement réglé par des arrêtés royaux au niveau fédéral.

#### 1.4.2. Discussion

Un commissaire remarque que la demande des régions et des communautés est justifiée. La concurrence entre les entités fédérées jouera assez peu. Des fonctionnaires ne passeront pas si facilement d'une entité à l'autre.

En ce qui concerne les recrutements, un membre est d'avis que le problème essentiel est la rapidité du SPR, et non la scission de cet organisme. Les principes généraux ont été conçus comme une garantie pour la dépolitisation de la fonction publique, comme par exemple les «primo-nominations». La solution est l'efficacité et la déconcentration du SPR. À l'heure actuelle, l'autorité fédérale limite les possibilités des communautés et régions en matière de gestion du personnel.

La commission décide de demander au SPR de réagir par écrit aux observations formulées par les communautés et les régions concernant le fonctionnement de cette institution. Dans sa réponse, le secrétaire permanent au recrutement déclare ce qui suit:

— l'article 12 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux dispose que les programmes des concours de recrutement sont établis par l'autorité compétente après concertation avec le secrétaire permanent au recrutement. Les communautés et les régions sont donc elles-mêmes responsables de l'établissement de ces procédures. Le rôle du SPR se limite en l'espèce à celui de simple exécutant;

— le SPR est tenu, à l'instar de toutes les autres institutions publiques, de se conformer à un certain

wervingsexamens. De opmerkingen van de Vlaamse regering en van de regering van het Waalse Gewest leiden tot een consensus over dit punt.

De heer Coenraets is van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de middelen en de procedures. Hier gaat het probleem voornamelijk over de middelen: men klaagt erover dat de deelgebieden slecht behandeld worden door het VWS en voor het VWS op de laatste plaats komen. Maar zullen eigen structuren van de deelgebieden de procedures wijzigen? Komen er daardoor andere wervingsprocedures?

De heer Coenraets stelt voor dat het VWS een instelling wordt ten behoeve van zowel de federale overheid als de deelgebieden. Het VWS zou worden opgericht via een samenwerkingsakkoord dat door de verschillende wetgevers wordt goedgekeurd en dat door die wetgevers samen beheerd wordt. Op die wijze zou de werking niet meer uitsluitend op het federale niveau via koninklijke besluiten geregeld worden.

#### 1.4.2. Bespreking

Een commissielid merkt op dat de vraag van de gewesten en de gemeenschappen terecht is. Er zal weinig concurrentie zijn tussen de deelgebieden. Ambtenaren stappen niet zo makkelijk over van het ene deelgebied naar het andere.

Wat de wervingen betreft, is een lid van mening dat het cruciale probleem de snelheid is waarmee het VWS werkt en niet de splitsing van die instelling. De algemene beginselen vormen een garantie voor de depolitisering van het overheidsapparaat en bieden bijvoorbeeld bescherming tegen de eerste benoemingen. De oplossing is de deconcentratie van het VWS en de grotere doeltreffendheid ervan. Thans beknot de federale overheid de mogelijkheden van de gemeenschappen en gewesten inzake personeelsbeheer.

De commissie besluit om een schriftelijke reactie van het VWS te vragen op de opmerkingen die door de gemeenschappen en gewesten werden geformuleerd in verband met de werking van deze instelling. De Vaste Wervingssecretaris stelt in zijn antwoord het volgende:

— artikel 12 van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot vaststelling van de algemene principes bepaalt dat de programma's van de vergelijkende wervingsexamens vastgesteld worden door de bevoegde overheid na overleg met de Vaste Wervingssecretaris. De gemeenschappen en de gewesten zijn dus zelf verantwoordelijk voor het vastleggen van deze procedures. Het VWS is hier de loutere uitvoerder;

— het VWS is, zoals ook elke andere overheidsinstelling, verplicht een aantal regels te volgen, zoals de

nombre de règles, telles que l'annonce des examens, le délai minimum pour les inscriptions, la durée minimale de l'appel aux candidats. Tout cela représente déjà un nombre considérable de jours. Pour les examens écrits, le SPR dépend en outre de la bonne volonté des membres du jury, qui ne respectent pas tous le délai imparti pour faire les corrections;

— de plus, les programmes d'examen se composent généralement d'une partie orale, ce qui est logique. Pour les examens qui attirent un grand nombre de candidats, ces épreuves orales prennent évidemment aussi beaucoup de temps. Les membres des jurys, dont beaucoup sont proposés par les communautés et les régions, ne considèrent pas toujours leur tâche d'examineur comme une priorité. Il faut également savoir que le SPR doit faire passer un test à tous les candidats inscrits, sans pouvoir exclure personne au préalable. En outre, l'indemnité allouée à ces membres est minime;

— pour associer encore plus étroitement les communautés et les régions au recrutement de leur personnel, l'on a décidé de créer une section distincte pour chaque communauté et chaque région. Ces sections peuvent même être installées sur place, dans les bâtiments de la communauté ou de la région. Il suffit à cet effet de conclure un protocole comme celui qui a déjà été conclu avec la Région wallonne. Dès que les problèmes techniques liés à l'informatique seront résolus, la section «Région wallonne» déménagera à Namur. Un protocole avec la Communauté française est en préparation;

— la volonté des communautés et des régions de se charger elles-mêmes du recrutement de leur personnel doit naturellement être envisagée dans la perspective d'une politique globale en matière de personnel. Il s'agit d'une question politique. On peut imaginer qu'une communauté veuille mettre en place un autre système de recrutement, qui nécessite davantage de moyens et de personnel, et que le SPR ne dispose pas de ces moyens ni de ce personnel. En tout cas, il faut faire en sorte que l'objectivité et la qualité soient strictement garanties.

Un sénateur observe que le SPR dit qu'il a conclu un protocole d'accord avec la Région wallonne, et qu'il est en train d'en aménager un avec la Communauté française. Que se passe-t-il du côté flamand? Il semble que le SPR défende l'idée qu'il resterait compétent en faisant des accords techniques avec les régions. Peut-être pourrait-on trouver là la piste que l'on cherchait. D'ailleurs, le SPR dit lui-même que son rôle se limite en l'espèce à celui de simple exécutant, puisque les programmes des concours de recrutement sont établis par l'autorité compétente, après concertation avec le secrétariat permanent. Pour les fonctionnaires des communautés et des régions, ce sont donc les communautés et les régions qui fixent le

aankondiging van de examens, de nodige inschrijvingstermijn, de minimale oproepingstijd van de kandidaten. Dit betekent reeds een behoorlijk aantal dagen. Voor schriftelijke examens is het VWS daarenboven afhankelijk van de goodwill van de leden van de examenscommissie, die al of niet de gestelde verbeteringstijd respecteren;

— daarenboven vermelden de examenprogramma's meestal ook mondelinge gedeelten — wat logisch is. Bij examens met een groot aantal kandidaten vraagt dit uiteraard ook veel tijd. De leden van de examencommissies, waaronder heel wat ambtenaren die door de gemeenschappen en de gewesten worden voorgesteld, beschouwen hun taak als jurylid niet steeds als prioritair. Men moet ook beseffen dat het VWS alle kandidaten die zich inschrijven aan een test moet onderwerpen, en niemand vooraf kan uitsluiten. Het is ook zo dat de vergoeding voor deze leden minimaal is;

— om de gemeenschappen en de gewesten nog nauwer bij de werving van hun personeel te betrekken, werd besloten een afzonderlijke afdeling op te richten per gemeenschap en per gewest. Deze afdelingen kunnen zelfs ter plaatse, in de gebouwen van de gemeenschap of het gewest, ondergebracht worden. Daarvoor dient een protocol afgesloten wat reeds gebeurde met het Waals Gewest. Van zodra de technische problemen in verband met informatica opgelost zijn, zal deze afdeling naar Namen verhuizen. Een protocol met de Franse Gemeenschap is in voorbereiding;

— dat de gemeenschappen en de gewesten zélf willen instaan voor de aanwerving van hun personeel, moet natuurlijk vanuit een globaal personeelsbeleid bekeken worden. Dit is een beleidskwestie. Men kan zich voorstellen dat een gemeenschap een ander wervingssysteem wil doorvoeren, dat meer middelen en personeel vergt, en dat deze middelen en dit personeel niet beschikbaar zijn bij het VWS. In elk geval moet zo zijn dat de objectiviteit en de kwaliteit strikt gewaarborgd worden.

Een senator stelt vast dat het VWS zegt dat een protocol van overeenkomst heeft afgesloten met het Waalse Gewest en dat het er een aan het bespreken is met de Franse Gemeenschap. Wat gebeurt er aan Vlaamse zijde? Blijkbaar is het VWS voorstander van de regeling waarbij het zijn bevoegdheden zou behouden mits het sluiten van technische overeenkomsten met de gewesten. Misschien ligt daar de oplossing die wordt gezocht? Het VWS zegt trouwens zelf dat zijn rol zich in wezen beperkt to die van gewone uitvoerder, aangezien de programma's van de wervingsexamens, na overleg met het VWS, worden samengesteld door de bevoegde overheid. Voor de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten, zijn het dus die

programme. Le SPR exécute simplement les décisions et organise les examens.

Un membre constate que les régions et les communautés ont formulé quelques griefs au sujet du fonctionnement du SPR pour ce qui est de la souplesse et de la flexibilité. Le secrétaire permanent au recrutement se demande si l'on n'a pas parfois tendance à exagérer. Certaines demandes existent depuis longtemps. Le ministre Van den Bossche déclare qu'il faut se garder d'exagérer les problèmes. S'il y en a, ils résultent surtout d'un manque de moyens et de personnel. Les régions et les communautés peuvent-elles faire appel gratuitement au SPR ou doivent-elles payer pour cela? Soit c'est l'autorité fédérale, les régions, ou les communautés qui doivent fournir les moyens supplémentaires qui peuvent être nécessaires pour que l'on puisse se procurer un personnel de qualité.

L'on peut remplacer la phrase «ce personnel est recruté par l'intermédiaire du secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État» par la phrase: «ce personnel doit être recruté de manière objective». Cette dernière phrase fournit une garantie. Celui qui constatera, au cours d'une procédure de recrutement, qu'il y a un manque d'objectivité, pourra s'adresser au Conseil d'État, en se prévalant de la disposition qu'elle contient. Cette solution n'offre-t-elle pas suffisamment de garanties? L'autre solution, à savoir celle dans le cadre de laquelle les régions et les communautés peuvent créer leurs propres organes de recrutement, ou peuvent faire appel à des bureaux externes spécialisés, doit être prise en considération. Le secrétaire permanent au recrutement suggère d'ailleurs lui-même d'adopter cette solution, lorsqu'il déclare qu'il faut en tout cas garantir l'objectivité et la qualité.

Un membre de la commission remarque qu'il partage l'avis de la COCOF, qui veut être représentée au sein du comité de gestion du SPR.

Un autre membre fait remarquer que si l'on accorde à la Commission communautaire française un représentant au comité de gestion du Secrétariat permanent de recrutement, il faudra prévoir un membre néerlandophone supplémentaire afin de respecter la parité linguistique. De plus, la Région wallonne pourra dans ce cas constater à juste titre que la Communauté française a deux représentants au sein de ce comité de gestion, ce qui l'autoriserait à en demander deux elle aussi. Cela signifierait qu'il faudrait prévoir encore un deuxième membre néerlandophone supplémentaire. En outre, l'autorité fédérale demandera également à avoir autant de représentants que les régions et les communautés ensemble.

Il est essentiel que les communautés et les régions aient leur mot à dire au sein du SPR. Le caractère fédéral de cette institution ne peut avoir pour conséquence

overheden die het programma vastleggen. Het VWS voert enkel de beslissingen uit en organiseert de examens.

Een lid stelt vast dat de gewesten en gemeenschappen enkele klachten hebben geuit betreffende het functioneren van het VWS op het gebied van soepelheid en flexibiliteit. De Vaste Wervingssecretaris vraagt zich af of men soms niet wat overdrijft. Sommige vragen dateren reeds van geruime tijd terug. Minister Van den Bossche stelt dat men aan de zaken niet zo zwaar mag tillen. Als er al problemen zijn, houden die vooral verband met een gebrek aan middelen en personeel. Kunnen de gewesten en gemeenschappen gratis een beroep doen op het VWS, of moeten ze hiervoor betalen? Als er meer middelen moeten komen voor kwalitatief hoogstaand personeel, moet dan de federale overheid, de gewesten of de gemeenschappen daarvoor zorgen?

Men kan de zin «Dit personeel wordt aangeworven door bemiddeling van het vast secretariaat voor de werving van het rijkspersoneel» schrappen, en vervangen door de volgende: «Dit personeel moet op een objectieve wijze worden aangeworven». Dit houdt een waarborg in. Wanneer iemand in een wervingsprocedure vaststelt dat de aanwerving niet objectief verloopt, dan kan hij beroep aantekenen bij de Raad van State, op grond van deze zin. Biedt dit niet voldoende waarborgen? Het alternatief, dat de gewesten en de gemeenschappen eigen wervingsorganismen kunnen oprichten, of dat zijn een beroep doen op externe, gespecialiseerde bureaus moet worden in overweging genomen. De Vaste Wervingssecretaris suggereert dit trouwens zelf wanneer hij stelt dat in elk geval de objectiviteit en de kwaliteit moeten worden gegarandeerd.

Een commissielid merkt op dat hij de mening van de Franse Gemeenschapscommissie deelt, die wil vertegenwoordigd worden in het beheerscomité van het VWS.

Een ander lid merkt op dat, als men de Franse Gemeenschapscommissie een vertegenwoordiger geeft in het beheerscomité van het Vast Wervingssecretariaat, dit meteen meebrengt dat, omwille van de taalpariteit, een extra Nederlandstalig lid moet worden toegevoegd. Bovendien kan het Waals Gewest met redenen vaststellen dat de Franse Gemeenschap twee vertegenwoordigers heeft in dit beheerscomité, zodat het Waals Gewest er ook twee mag vragen. Dit laatste zou nog een extra Nederlandstalig lid vereisen. Bovendien zal ook de federale overheid vragen dat zij evenveel vertegenwoordigers mag aanduiden als alle gewesten en gemeenschappen samen.

Het is essentieel dat de gemeenschappen en de gewesten medezeggenschap krijgen in de schoot van het VWS. Het federale karakter ervan mag niet tot gevolg

que les besoins du pouvoir fédéral aient la priorité et que les demandes des entités fédérées soient considérées comme moins urgentes. Si les entités fédérées souhaitent utiliser d'autres méthodes de recrutement, telles que des engagements axés sur la fonction, elles doivent pouvoir le faire dans le cadre du SPR.

Un commissaire se rallie à ce point de vue. Il estime que, au sein du SPR aussi, il est possible d'innover les modes de recrutement. Si l'on veut rendre le SPR plus efficace, il est nécessaire de ne pas compliquer les choses. Il renvoie au Conseil Fédéral de la Recherche Scientifique, qui n'est pas encore mis en place parce qu'une entité refuse de désigner son représentant. La formule de cogestion mène à un blocage. De plus, comme le montre l'exemple de la Cour des comptes ou celui de la justice, il n'est pas nécessaire de défédéraliser des services qui ont été conçus pour tous les Belges.

Un membre répète que l'on constate que le SPR ne fonctionne pas bien à l'heure actuelle. Il est nécessaire d'obtenir plus d'efficacité pour l'État fédéral et pour les entités fédérées. Une institution cogérée n'est pas nécessairement moins efficace. Le problème est l'organisation interne du SPR. On a besoin d'un organe commun afin d'être dans la possibilité de débattre des besoins de chacun et d'évaluer le fonctionnement. L'on peut envisager des engagements contractuels entre le SPR et les organismes qui demandent des recrutements.

Un sénateur se déclare favorable à la suggestion faite par M. Coenraets. La loi spéciale de 1980 a été conçue à une époque où l'État n'était pas ce qu'il est à l'heure actuelle. Au niveau du principe, l'on ne voit pas pourquoi l'État fédéral doit nécessairement être le gestionnaire d'un organisme qui rend des services à tous les niveaux de pouvoir de notre pays fédéral.

Selon un sénateur, s'il apparaît que le SPR fédéral ne parvient pas à répondre aux besoins des communautés et des régions, les entités fédérées doivent avoir la possibilité de mettre en place d'autres formules. Le Gouvernement flamand, par exemple, souhaite créer sa propre institution pour recruter lui-même son personnel contractuel, peut-être bien dans l'intention de pouvoir également engager son personnel statutaire dans le futur. Il s'agit d'un choix politique. Il importe surtout que l'objectivité et la qualité des procédures soit assurée sérieusement.

Un membre déclare qu'à notre époque, la flexibilité et la souplesse sont des nécessités. L'on ne peut plus se satisfaire d'un seul type de fonctionnaires pouvant être affecté à tous les niveaux et pouvant remplir toutes les tâches. L'idée qu'une seule institution doit être responsable du recrutement de tous les agents des pouvoirs publics est surannée. Étant donné les différences entre les compétences de l'autorité fédérale, des

hebben dat aan de behoeften van de federale overheid prioriteit wordt gegeven, terwijl de vragen van de deelgebieden als minder dringend worden beschouwd. Wanneer de deeltentiteiten wensen anderen wervingsmethodes te hanteren, zoals bijvoorbeeld meer functiegerichte aanwervingen, moeten zij deze gelegenheid krijgen binnen het VWS.

Een commissielid is het hiermee eens. Hij is van mening dat ook in het Vast Wervingssecretariaat de wervingsprocedures kunnen worden vernieuwd. Indien men het VWS doeltreffender wil maken, mag men de zaken niet ingewikkelder maken. Hij verwijst naar de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid die nog niet is geïnstalleerd omdat één deelgebied weigert zijn vertegenwoordiger aan te wijzen. De formule van het medebeheer leidt tot een blokkering. Zoals blijkt uit het voorbeeld van het Rekenhof of uit dat van Justitie is het daarenboven niet noodzakelijk diensten te splitsen die voor alle Belgen zijn bedoeld.

Een lid herhaald dat men vaststelt dat het VWS thans niet goed werkt. Een grotere doeltreffendheid is zowel voor de federale Staat als voor de deelgebieden noodzakelijk. Een instelling die door de verschillende partners beheerd wordt is niet noodzakelijk minder doeltreffend. Het probleem is de interne organisatie van het VWS. Er is nood aan een gemeenschappelijk orgaan om zich over de noden van eenieder te kunnen buigen en de werking te evalueren. Men kan denken aan contractuele verbintenissen die het VWS aangaat met instellingen die personeel willen werven.

Een senator is het eens met de suggestie van de heer Coenraets. De bijzondere wet van 1980 is een wet die tot stand kwam in een periode waarin de staat niet was wat hij nu is. Men ziet niet in waarom de federale Staat de beheerder moet zijn van een instelling die diensten verleent aan alle bestuurslagen van ons federale land.

Een senator stelt dat, indien het federale VWS niet blijkt te kunnen inspelen op de behoeften van de gemeenschappen en de gewesten, die deelgebieden zelf in de mogelijkheid moeten worden gesteld om alternatieven uit te werken. De Vlaamse regering bijvoorbeeld wenst een eigen instelling op te richten teneinde haar eigen contractueel personeel aan te werven, wellicht moet de bedoeling van in de toekomst ook de aanwervingen te kunnen doen van het statutair personeel. Dit is een politieke keuze. Het belangrijkste is dat de procedures objectief en kwalitatief hoogstaand zijn.

Een lid stelt dat men in deze tijd nood heeft aan flexibiliteit en soepelheid. Men heeft niet langer één soort ambtenaar nodig, die op alle niveaus inzetbaar is en die alle taken aankan. Het idee dat één instelling instaat voor de aanwerving van alles wat onder de tituluur « ambtenaar » kan worden aangeworven, is niet meer van deze tijd. Gelet op de verschillen in de bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten

régions et des communautés, il convient de s'interroger sur les sens du maintien d'une institution de recrutement unique à laquelle il faut obligatoirement s'adresser pour pouvoir engager du nouveau personnel. Le maintien d'une institution unique ne répond plus aux besoins de notre époque. L'objectivité et la qualité doivent bien sûr rester assurées. Pour le reste, chaque niveau de pouvoir doit pouvoir procéder à ses propres recrutements. Les divers niveaux de pouvoir doivent être entièrement libres de coopérer s'ils le souhaitent.

Selon un sénateur, le SPR doit être maintenu au niveau fédéral. Premièrement, on a voulu prévoir des garanties d'objectivité et éviter d'ouvrir la voie à toutes sortes de pratiques nouvelles qui ne donneraient pas ces garanties. Deuxièmement, le droit du travail étant le même pour tous en Belgique, celui des fonctionnaires, qui est un droit statutaire différent, doit aussi être unique. De plus, il s'agit d'éviter toute concurrence déloyale entre fonctions publiques fédérale et régionale, sans quoi on va s'arracher les bons fonctionnaires et aboutir à des effets négatifs.

Il est vrai que le but est de recruter de bons fonctionnaires, qui correspondent aux besoins du pouvoir public en cause au moment où il le faut. On a choisi un système de cogestion du SPR avec le subtil équilibre que cela implique. Tout cela peut être réglé. Une décentralisation importante est possible, moyennant la sauvegarde de quelques principes comme l'objectivité du recrutement assurée par un organisme public ou sous contrôle public, et le maintien de l'homogénéité du droit du travail. Il ne s'agit pas strictement de recrutement mais plutôt de conditions de recrutement, de statut. Sinon, on aura des statuts différents et l'on se retrouvera dans la situation d'avant 1937, lorsqu'on a créé le statut des agents de l'État. En effet, chaque ministère établissait son statut. Ce n'était pas grave lorsque le nombre des fonctionnaires était de quelques centaines. À présent, avec 800 000, cette matière peut exploser. On doit veiller à l'efficacité.

#### *1.5. Constatations de la commission*

La commission s'accorde sur le principe que le SPR doit devenir plus attentif aux demandes des communautés et des régions. Le cas échéant, des moyens supplémentaires doivent être mis à la disposition du SPR.

En ce qui concerne la structure de gestion du SPR, la commission constate qu'en son sein, il y a deux options. La première consiste à maintenir le SPR tel qu'il fonctionne aujourd'hui, c'est-à-dire avec un organe de gestion dans lequel l'autorité fédérale, les

en de gemeenschappen moet men zich ook afvragen wat de zin is van het behoud van één entiteit, die voor alle aanwervingen verplicht moet worden gebruikt. Dat principe heeft geen zin meer. Natuurlijk moeten de objectiviteit en de kwaliteit worden gehandhaafd. Voor de rest moet elk beleidsniveau instaan voor zijn eigen aanwervingen. Het staat hen volledig vrij om samen te werken als ze dat willen.

Een senator is van mening dat het VWS behouden dient te worden op het federale niveau. Ten eerste tracht men zo de objectiviteit te waarborgen en allerlei nieuwe praktijken die dat soort garantie niet bieden, uit te sluiten. Ten tweede is het arbeidsrecht in België voor iedereen gelijk en dient dat van de ambtenaren, die onder een statutair regime vallen, ook eenvormig te blijven. Bovendien moet alle oneerlijke concurrentie tussen ambtenaren van het federale en het gewestelijke niveau worden vermeden omdat men anders om goede ambtenaren zou vechten, wat negatieve gevolgen zou hebben.

Het doel is inderdaad op het juiste ogenblik goede ambtenaren aan te werven, die beantwoorden aan de noden van de betrokken overheid. Men heeft, wat het VWS betreft, gekozen voor een systeem van gedeeld beheer, wat een delicaat evenwicht veronderstelt. Dat kan allemaal geregeld worden. Een verregaande decentralisering kan zolang een paar principes geëerbiedigd worden. Zo dient de objectiviteit van de aanwerving gewaarborgd te worden door een overheidsinstelling of een instelling die onder controle van de overheid staat en moet het arbeidsrecht homogeen blijven. Strikt genomen gaat het hier niet om de aanwerving maar om de aanweringsvoorwaarden, om het statuut. Anders krijgt men te maken met verschillende statuten en komt men opnieuw terecht in de situatie zoals ze was voor 1937, toen het statuut van de staatsambtenaar werd gecreëerd. Elk ministerie had toen zijn statuut, wat niet erg was, zo lang het om enkele honderden ambtenaren ging. Met 800 000 ambtenaren echter zou de situatie uit de hand kunnen lopen. Men moet de doeltreffendheid voor ogen houden.

#### *1.5. Vaststellingen van de commissie*

De commissie is het eens over het principe dat het VWS meer aandacht moet hebben voor de vraag van de gemeenschappen en de gewesten. Het VWS moet eventueel over meer middelen kunnen beschikken.

Wat betreft de beheersstructuur van het VWS, stelt de commissie vast dat er in haar schoot twee opties zijn. De eerste optie is het VWS te behouden zoals het vandaag werkt, dit wil zeggen met een beheersorgaan waarin de federale overheid, de gemeenschappen en



communautés et les régions sont représentées. Les réponses du Secrétaire permanent de recrutement indiquent que certaines critiques émises concernant son fonctionnement sont exagérées. Sur le plan de l'objectivité aussi, le SPR offre les garanties voulues.

Une seconde option serait d'accorder davantage d'autonomie aux communautés et aux régions. Elles pourraient créer elles-mêmes des organes chargés du recrutement de leur personnel. Elles pourraient éventuellement donner en sous-traitance des missions de recrutement et de sélection à des instances spécialisées. Quoi qu'il en soit, l'objectivité et la qualité des recrutements devront être garanties en toutes circonstances.

## 2. Des principes généraux

### **Article 87, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

« § 3. Sans préjudice du § 4, les communautés et les régions fixent les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'État.

§ 4. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris après avis des gouvernements, désigne ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'État qui seront applicables de plein droit, au personnel des communautés et des régions, ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des communautés et des régions, à l'exception du personnel visé à l'article 17 de la Constitution. »

### 2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que l'arrêté royal sur les principes généraux du 22 novembre 1991, pris en exécution de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, a été annulé par l'assemblée plénière du Conseil d'État, sur base d'un avis contraire de l'auditeur général qui proposait le rejet des recours. L'arrêté royal a été pris à une époque où le gouvernement pouvait être considéré comme en affaires courantes, puisqu'il n'y avait plus de contrôle parlementaire de ses activités. Le gouvernement a dû reprendre un second arrêté royal sur les principes généraux du 26 septembre 1994, avec effet rétroactif jusqu'au 7 mars 1992, c'est-à-dire la date où le gouvernement a regagné le contrôle parlementaire.

de gewesten zijn vertegenwoordigd. De antwoorden van de Vaste Wervingssecretaris tonen aan dat sommige kritieken die op de werking van het VWS worden geuit, overdreven zijn. Ook voor de objectiviteit biedt het VWS de nodige waarborgen.

Een tweede optie is om meer autonomie te geven aan de gemeenschappen en de gewesten. Deze kunnen zelf organen oprichten die instaan voor de werving van hun personeel. Eventueel kunnen zij opdrachten inzake aanwerving en selectie uitbesteden aan gespecialiseerde instanties. Hoe dan ook moet in elke omstandigheid de objectiviteit en de kwaliteit van de aanwervingen worden gegarandeerd.

## 2. De algemene beginselen

### **Artikel 87, §§ 3 en 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:**

« § 3. Onverminderd § 4, stellen de gemeenschappen en de gewesten de regeling vast die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulp-personeel, met uitzondering van de pensioenregeling. Inzake de pensioenregeling is hun personeel onderworpen aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk.

§ 4. Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de regeringen, wijst die algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de gemeenschappen en de gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, met uitzondering van het personeel bedoeld in artikel 17 van de Grondwet. »

### 2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets legt uit dat het koninklijk besluit over de algemene principes van 22 november 1991, genomen ter uitvoering van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vernietigd werd door de algemene vergadering van de Raad van State op grond van een tegenstrijdig advies van de auditeur-generaal die pleitte voor de verwerping van het beroep. Het koninklijk besluit werd genomen in een periode waarin de regering kon worden beschouwd als een regering die de lopende zaken afhandelde aangezien er geen parlementaire controle meer was op haar activiteiten. De regering heeft een tweede koninklijk besluit over de algemene beginselen moeten nemen op 26 september 1994 met terugwer-

Ainsi, on a évité un vide juridique pendant plusieurs années.

Cette saga illustre les déficiences du mécanisme qui a été retenu par la loi spéciale pour régler cette question. Le législateur spécial confie au gouvernement fédéral le soin d'adopter un arrêté royal dont l'effet a pour conséquence d'abroger certaines dispositions de la loi spéciale elle-même, notamment l'article 13, § 6, et de faire entrer en vigueur d'autres dispositions de la même loi spéciale, notamment l'article 87. Il s'agit d'un procédé particulièrement inélégant, qui a causé des difficultés juridiques compliquées. À la suite de l'annulation d'un arrêté royal par le Conseil d'État, certaines dispositions de la loi spéciale, censées être abrogées, sont réapparues, et d'autres, censées être entrées en vigueur, ne l'étaient pas. Pourquoi le législateur spécial a-t-il utilisé cette technique d'un arrêté royal ? Il y a d'abord une raison historique — le souvenir du statut-Camu —, et ensuite, une explication constitutionnelle — la Constitution permet au Roi de définir les règles régissant son propre personnel —, mais finalement, c'est le législateur qui est compétent pour répartir des compétences, et non le pouvoir exécutif de l'autorité fédérale. Ainsi, le gouvernement fédéral peut étendre ou restreindre les compétences des communautés et des régions en matière de définition du statut de leur personnel, à l'exception des règles qui ont été reprises dans la loi spéciale elle-même.

## 2.2. Application des principes généraux à tous les services et organismes

### 2.2.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (Note du 29 juin 1998, point 7.1, a)

Le souci de garantir à l'ensemble du personnel de la fonction publique un socle de droits minimaux commun ne doit pas restreindre la liberté d'action des communautés ni les empêcher de développer une gestion propre du personnel. L'application des principes généraux à l'ensemble de la fonction publique sans distinction n'est pas souhaitable à l'égard d'organismes ou services qui développent des activités très différentes et dont les stratégies, structures et culture doivent être très divergentes (ex : RTBF, CHU de Liège, IPPJ,...). Il conviendrait par conséquent de prévoir la possibilité de soustraire de tels services ou organismes au champ d'application des principes généraux ou à tout le moins de certaines dispositions

kende kracht tot 7 maart 1992, dit is de datum waarop de regering opnieuw door het Parlement werd gecontroleerd. Aldus heeft men verhinderd dat er gedurende verschillende jaren een juridisch vacuum was.

Dit verhaal illustreert de tekortkomingen van het mechanisme waarin de bijzondere wet voorziet om deze kwestie te regelen. De bijzondere wetgever draagt de federale regering de taak op een koninklijk besluit te nemen dat tot gevolg heeft dat sommige bepalingen van de bijzondere wet zelf worden opgeheven, in het bijzonder artikel 13, § 6, en dat andere bepalingen van diezelfde bijzondere wet in werking treden, in het bijzonder artikel 87. Het gaat om een bijzonder onhandige techniek die geleid heeft tot een ingewikkeld juridisch kluwen. Tengevolge van de vernietiging van een koninklijk besluit door de Raad van State werden sommige bepalingen van de bijzondere wet die geacht werden te zijn opgeheven, opnieuw van kracht en bleken andere bepalingen die geacht werden in werking getreden te zijn, opgeheven. Waarom heeft de bijzondere wetgever de techniek van het koninklijk besluit toegepast? Er is in de eerste plaats een historische reden — de herinnering aan het statuut-Camu — en vervolgens is er een grondwettelijke verklaring — de Grondwet staat de Koning toe de regels te definiëren die betrekking hebben op het eigen personeel — maar tenslotte is het de wetgever die bevoegd is voor het verdelen van de bevoegdheden en niet de federale regering. Zo kan de federale regering de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten voor de afbakening van het statuut van hun personeel uitbreiden of beperken met uitzondering van de regels die in de bijzondere wet zelf zijn opgenomen.

## 2.2. Toepassing van de algemene principes op alle diensten en instellingen

### 2.2.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (Nota van 29 juni 1998, punt 7.1, a)

De wil om alle personeelsleden die een openbaar ambt bekleden een minimum aantal gemeenschappelijke rechten te garanderen mag de gemeenschappen niet beperken in hun vrijheid van handelen en hen niet verhinderen een eigen beleid inzake personeelsbeheer te ontwikkelen. Vanuit dat oogpunt is de toepassing van de algemene beginselen op de overheidsdiensten in hun geheel en zonder onderscheid niet wenselijk voor instellingen of diensten die zeer uiteenlopende taken verrichten en waarvan de strategie, de structuur en de bedrijfscultuur zeer verschillend zijn (bijvoorbeeld de RTBF, het CHU van Luik, de IPPJ...). Het is bijgevolg wenselijk te bepalen dat de algemene beginselen in hun geheel of op z'n minst

de ces principes qui peuvent s'avérer inappropriées (telles que le recrutement).

### 2.2.2. Observations de M. Coenraets

Comme troisième point de discussion, le champ d'application de l'arrêté royal sur les principes généraux est mentionné. L'article 62 de cet arrêté royal prévoit que le Roi détermine la liste des organismes d'intérêt public qui sont soumis aux principes généraux. Cette disposition a encouru la critique du Conseil d'État, parce que, selon la loi spéciale tous les organismes d'intérêt public doivent y être soumis. Ce n'est pas au Roi à établir la liste et, ainsi, à restreindre le champ d'application de la loi spéciale. L'explication selon laquelle il s'agit en l'espèce d'une liste déclarative et non constitutive, ne peut pas convaincre le Conseil d'État. Cette disposition est donc contraire à la loi spéciale; des exceptions doivent être inscrites dans la loi spéciale elle-même.

Une demande émane de la Communauté française à ce propos. Il s'agirait de soustraire certaines organismes à l'application des principes généraux. Il s'agit d'une question délicate: est-ce qu'il existe des motifs techniques à cette question, ou a-t-il une autre motivation? Le risque existe que d'anciens usages réapparaissent dans la fonction publique. La question de savoir si l'on peut déroger aux principes généraux pour certaines fonctions ou pour certains organismes spécialisés, mérite une réponse politique. La Communauté française n'avance d'ailleurs pas de critères précis pour cette dérogation. En quoi les organismes cités sont-ils spécifiques, comme l'indique la note de la Communauté française?

## 2.3. La suppression des principes généraux

### 2.3.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)

La loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988, dispose que les communautés et les régions sont habilitées à fixer de manière autonome le statut administratif et pécuniaire du personnel de leurs services et de leurs institutions (art. 87, § 3), dans le respect des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'État qui seront applicables au personnel des communautés et des régions ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui en dépendent, et qui doivent être fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

En subordonnant la compétence susvisée des communautés et des régions à des conditions spécifiques, le pouvoir fédéral empêche les communautés et

sommige bepalingen ervan die ongeschikt blijken (zoals die voor de aanwerving) niet op die diensten of instellingen van toepassing zijn.

### 2.2.2. Opmerkingen van de heer Coenraets

Artikel 62 van het koninklijk besluit over de algemene principes bepaalt dat de Koning de lijst van de instellingen van openbaar nut vastlegt waarop de algemene principes van toepassing zijn. De Raad van State had op die bepaling kritiek omdat volgens de bijzondere wet de algemene principes van toepassing moeten zijn op alle instellingen van openbaar nut. Het komt de Koning niet toe de lijst vast te stellen en aldus het toepassingsgebied van de bijzondere wet te beperken. De toelichting volgens welke het hier gaat om een lijst waarin een aantal instellingen worden opgesomd en niet om een exhaustieve lijst, kan de Raad van State niet overtuigen. Die bepaling is dus strijdig met de bijzondere wet; uitzonderingen moeten in de bijzondere wet zelf worden opgenomen.

In dit verband heeft de Franse Gemeenschap een verzoek. Zij wil bepaalde instellingen onttrekken aan de toepassing van de algemene beginselen. Dit is een delicate kwestie: spelen hier enkel technische motieven of ook nog andere? Het risico bestaat dat men in de overheidssector opnieuw zijn toevlucht neemt tot oude gewoonten. De vraag of men van de algemene principes kan afwijken voor sommige ambten of voor bepaalde gespecialiseerde instellingen moet politiek beantwoord worden.

## 2.3. De schrapping van de algemene beginselen

### 2.3.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten»)

De bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, voorziet dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om autonoom het administratief en geldelijk statuut van het personeel van hun diensten en van hun instellingen te bepalen (art. 87, § 3) mits eerbiediging van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijks personeel die van toepassing zijn op het personeel van de gemeenschappen en gewesten en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhankelijk zijn, en bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit moeten worden vastgesteld.

Door aan de voormelde bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten specifieke voorwaarden te koppelen, verhindert de federale overheid

les régions de mener une politique du personnel autonome.

L'abrogation de l'article 87, § 4, susvisé permettrait à chaque communauté et région de mener, sans préjudice de la restriction susmentionnée, sa propre politique du personnel de manière parfaitement autonome, à l'égard tant du personnel de ses services que du personnel des personnes morales de droit public.

Il est donc proposé d'abroger l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi du 8 août 1988, étant entendu que le caractère fédéral des pensions du secteur public tel qu'il a été consacré par l'article 87, § 3, de ladite loi spéciale est accepté (ce qui implique également que l'échelle de rémunération minimale commune et le montant maximum par niveau soient fixés par arrêté royal après avis des gouvernements de communauté et de région).

### 2.3.2. *Observations de M. Coenraets*

L'observation du gouvernement flamand concerne, quant à elle, l'abrogation pure et simple de l'article 87, § 4. L'abrogation de l'article 87, § 4, susvisé permettrait à chaque communauté et région de mener, sans préjudice de la restriction susmentionnée, sa propre politique du personnel de manière parfaitement autonome. Cela serait faire marche arrière. La raison pour laquelle l'on a adopté cet article était d'éviter une concurrence dans la fonction publique fédérale, communautaire et régionale en adoptant des statuts différents, et de préserver un minimum d'homogénéité dans la fonction publique.

## 2.4. *La création de services décentralisés, d'établissements et d'entreprises*

### 2.4.1. *Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

L'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit une autonomie des communautés et des régions en matière de création de services décentralisés, d'établissements et d'entreprises ainsi qu'en matière d'octroi de la personnalité juridique par décret.

Le fait que le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle dans les limites de l'article 87, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (arrêté royal fixant les principes généraux) restreint cette autonomie.

La suppression de cette restriction permettrait aux communautés et aux régions d'organiser leurs institutions en toute autonomie.

de gemeenschappen en de gewesten een autonoom personeelsbeleid te voeren.

Door de schrapping van voormeld artikel 87, § 4, kan elke gemeenschap en gewest, onverminderd voormelde restrictie, volledig autonoom een eigen personeelsbeleid voeren, zowel ter attentie van het personeel van haar diensten als ter attentie van het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen.

Daarom wordt voorgesteld artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te schrappen met dien verstande dat het federaal karakter van de pensioenen van de overheidssector, zoals bekrachtigd bij artikel 87, § 3, van de voormelde bijzondere wet, wordt aanvaard (dit impliceert tevens het principe dat de gemeenschappelijke minimum weddeschaal en het maximum bedrag per niveau worden vastgesteld bij koninklijk besluit na advies van de gemeenschaps- en gewestregeringen).

### 2.3.2. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De opmerking van de Vlaamse regering betreft de opheffing van artikel 87, § 4. Door de opheffing van bovenvermeld artikel 87, § 4, zou elke gemeenschap en elk gewest, onverminderd bovenvermelde restrictie, volledig autonoom een eigen personeelsbeleid kunnen voeren. Dit betekent dat men de klok teruggedraait. Men heeft precies dit artikel goedgekeurd om een vorm van concurrentie via het goedkeuren van verschillende statuten tussen federale, gemeenschaps- en gewestambtenaren te voorkomen, waarbij het de bedoeling was een minimale eenvormigheid voor alle ambtenaren te handhaven.

## 2.4. *De oprichting van gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen*

### 2.4.1. *Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, « Homogene bevoegdheidspakketten »)*

Art. 9 BWHI voorziet in een autonomie voor gemeenschappen en gewesten om gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten, en rechtspersoonlijkheid toe te kennen bij decreet.

Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht binnen de grenzen van artikel 87, § 4, BWHI wat een beperking van de autonomie inhoudt.

Door de schrapping van de verwijzing naar artikel 87, § 4, kunnen gemeenschappen en gewesten autonoom de organisatie van hun instellingen regelen.

Certaines institutions publiques ont en outre été soustraites — par dérogation à la loi spéciale de réformes institutionnelles il est vrai — à l'application de l'arrêté royal fixant les principes généraux, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional, par un arrêté royal ou par un arrêté du gouvernement concerné, et ce parce que le caractère industriel, commercial ou ... la nature même de l'institution rendait impossible l'application des principes, par trop uniformes et rigides.

#### 2.4.2. *Observations de M. Coenraets*

Le gouvernement flamand observe que l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit une autonomie des communautés et des régions en matière de création de services décentralisés, d'établissements et d'entreprises ainsi qu'en matière d'octroi de la personnalité juridique par décret. Le fait que le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle dans les limites de l'article 87, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (arrêté royal fixant les principes généraux) restreint cette autonomie. La suppression de cette restriction permettrait aux communautés et aux régions d'organiser leurs institutions en toute autonomie. En d'autres termes, le gouvernement flamand veut que l'on puisse définir un statut «sur mesure» pour chacun de ses organismes. Ici, il faut faire la même remarque: le risque subsiste que d'anciennes habitudes réapparaissent dans la fonction publique.

### 2.5. *La place des principes généraux dans la hiérarchie des normes*

#### 2.5.1. *Remarque d'un membre de la commission*

Un sénateur observe que, tandis que le droit du travail en général relève de la compétence de l'autorité fédérale, dans la fonction publique, ce n'est pas le cas, bien que ce soit l'autorité fédérale qui paie les pensions de tous les fonctionnaires. Il est donc nécessaire de contrôler les traitements des fonctionnaires en fin de carrière.

Le fait que les principes généraux ont été établis par arrêté royal est une conséquence de la disposition constitutionnelle selon laquelle l'organisation de l'administration est confiée au Roi. Cette disposition conduit à beaucoup de dysfonctionnements, lorsque l'on constate qu'il s'agit maintenant d'administrations gigantesques. La situation actuelle doit être inversée: le principe doit être que l'on règle la fonction publique par la loi, et, seulement par exception, par arrêté royal. Par le fait qu'à l'heure actuelle, le parlement n'est pas compétent pour la fonction publique, le ministre de la Fonction Publique ne reçoit que des impulsions négatives, comme par exemple la régulation

Sommige openbare instellingen werden bovendien — weliswaar in afwijking van de BWHI — onttrokken aan de toepassing van het koninklijk besluit houdende de algemene beginselen. Zowel op federaal als regionaal vlak werden bij koninklijk besluit of besluit van de betrokken regering instellingen onttrokken omwille van de industriële, commerciële ... of eigen aard van de instelling die een toepassing van de al te uniforme en rigide principes onmogelijk maakt.

#### 2.4.2. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De Vlaamse regering merkt op dat artikel 9 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen de gemeenschappen en gewesten in staat stelt om autonoom gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten en om rechtspersoonlijkheid toe te kennen bij decreet. Het feit dat het decreet de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht ervan binnen de grenzen van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (koninklijk besluit tot vaststelling van de algemene beginselen) regelt, houdt een beperking van die autonomie in. Door de schrapping van die beperking zouden de gemeenschappen en de gewesten autonoom de organisatie van hun instelling kunnen regelen. De Vlaamse regering wil, met andere woorden, een statuut op maat voor elk van die instellingen kunnen bepalen. Hier moet opnieuw dezelfde opmerking gemaakt worden: het risico bestaat dat oude gewoonten opnieuw hun intrede doen in het ambtenarenapparaat.

### 2.5. *De plaats van de algemene beginselen in de hiërarchie der normen*

#### 2.5.1. *Opmerking van een lid van de commissie*

Een senator merkt op dat de federale overheid weliswaar bevoegd is voor het arbeidsrecht in het algemeen, doch niet voor de arbeidsrechtelijke aspecten die betrekking hebben op het overheidspersoneel, hoewel de federale overheid de pensioenen van alle ambtenaren betaalt. Het is dus noodzakelijk toezicht uit te oefenen op de wedden van de ambtenaren op het einde van de loopbaan.

De vaststelling van de algemene beginselen bij koninklijk besluit is een gevolg van de grondwettelijke bepaling volgens welke de organisatie van de administratie aan de Koning is opgedragen. Die bepaling leidt tot heel wat problemen omdat het nu om reusachtige administratie gaat. De huidige regel moet worden omgedraaid: het beginsel moet zijn dat de wet het overheidsambt regelt. Slechts bij hoge uitzondering kan een koninklijk besluit dat doen. Door het feit dat het Parlement niet bevoegd is voor ambtenarenzaken ontvangt de minister van Ambtenarenzaken slechts negatieve impulsen, zoals bijvoorbeeld de regularisering van de tijdelijke ambtenaren. De alge-

larisation des fonctionnaires temporaires. Les principes généraux relatifs aux fonctionnaires doivent alors être repris dans la loi spéciale, et le reste peut être réglé par les différentes autorités.

### 2.5.2. *Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets se rallie à ce point de vue. On constate que le législateur déroge aux arrêtés royaux fixant les statuts des fonctionnaires. Le principe de «primo-nominations» a été consacré dans une loi de propositions budgétaires. Ce principe a été repris dans un arrêté royal, pris dans le cadre des pouvoirs spéciaux, ratifié par le parlement. En 1993, une loi sur la fonction publique a été votée afin d'exécuter les principes généraux. Il y a donc des interférences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il y a lieu de reconsidérer la hiérarchie des normes.

## 2.6. *Les principes généraux et la Cocof*

### 2.6.1. *Point de vue de M. Bayi, administrateur général de la Commission communautaire française (27 novembre 1998)*

En ce qui concerne les règles de la fonction publique, les principes généraux tels que définis par l'arrêté royal du 26 septembre 1994 ne s'appliquent de plein droit — en théorie — qu'aux agents qui remplissent des missions transférées de la Communauté française à la Commission communautaire française. Cela ne va pas sans provoquer un certain nombre de difficultés puisque les agents visés par les principes généraux ne sont pas nécessairement ceux qui ont été transférés des ministères de la Communauté française... Dès lors, qu'en est-il des agents qui traitent à la fois des matières transférées et non transférées? Qu'en est-il des agents des services généraux? Qu'en est-il des agents qui changent d'affectation en cours de carrière?

En outre, cela pose aussi des problèmes en matière de sécurité sociale, surtout en matière de pensions. Faut-il appliquer un régime fédéral ou un régime spécial?

## 3. *Le statut syndical*

### **Article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«Les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndi-

me ne beginselen betreffende de ambtenaren moeten in de bijzondere wet worden opgenomen, en de rest kan worden geregeld door de verschillende overheden.

### 2.5.2. *Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets is het met dit standpunt eens. Vastgesteld wordt dat de wetgever afwijkt van de koninklijke besluiten tot vaststelling van de statuten van de ambtenaren. Het beginsel van de «eerste benoemingen» werd bekrachtigd in een wet met budgettaire voorstellen. Dit beginsel is overgenomen in een koninklijk besluit dt genomen is in het kader van de bijzondere machten en is door het Parlement bekrachtigd. In 1993 is een wet houdende bepaalde maatregelen in ambtenarenzaken goedgekeurd teneinde de algemene principes ten uitvoer te leggen. De wetgevende macht en de uitvoerende macht zijn dus geen gescheiden machten meer. Het is wenselijk de hiërarchie van de normen opnieuw te bekijken.

## 2.6. *De algemene beginselen en de Franse Gemeenschapscommissie*

### 2.6.1. *Standpunt van de heer Bayi, administrateur-generaal van de Franse Gemeenschapscommissie (27 november 1998)*

De algemene beginselen die in het koninklijk besluit van 26 september 1994 worden omschreven, zijn in theorie alleen van toepassing op de ambtenaren die opdrachten vervullen die door de Franse Gemeenschap aan de Franse Gemeenschapscommissie werden overgedragen. Dit brengt meerdere problemen met zich aangezien de ambtenaren waarop de algemene beginselen van toepassing zijn, niet noodzakelijk de ambtenaren zijn die werden overgedragen uit het ministerie van de Franse Gemeenschap. Hoe zit het overigens met de ambtenaren die zowel overgedragen aangelegenheden als andere aangelegenheden behandelen? Of met de ambtenaren van de algemene diensten? Of met de ambtenaren waarvan de opdracht wijzigt tijdens hun loopbaan?

Deze regeling wekt ook problemen met betrekking tot de sociale zekerheid, vooral dan met betrekking tot de pensioenen. Moet het federale stelsel worden toegepast, dan wel een bijzonder stelsel?

## 3. *Syndicaal statuut*

### **Artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:**

«De regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de

cales, relèvent en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent (...) de la compétence de l'autorité fédérale, (...)».

leden van deze syndicale organisaties behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (...)».

*3.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

L'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles dispose que les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités (...), c'est-à-dire le statut syndical, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, y compris pour ce qui est des communautés, des régions et des institutions publiques qui en dépendent.

Le statut syndical constitue, à côté du statut administratif et pécuniaire, le troisième maillon de la politique en matière de personnel.

La forme et le contenu de la négociation et de la concertation sur la position juridique de l'agent doivent relever intégralement de la compétence des communautés et des régions.

L'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles devrait stipuler que «les communautés et les régions fixent les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales.»

*3.2. Conclusions de la commission*

La commission ne suit pas le point de vue de la Communauté flamande et elle estime que l'exercice d'un mandat de représentant syndical et l'organisation de la négociation et de la concertation doivent se faire à la même manière dans tout le pays.

**4. L'Office médico-social**

*4.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (Note du 29 juin 1998, point 7.1, c)*

De nombreux problèmes surgissent dans le fonctionnement de l'Office médico-social de l'État, qui pèsent sur l'autonomie des communautés en matière de gestion du personnel (retards, répercussions de changements d'affectation résultant d'un constat d'inaptitude à la fonction exercée, évaluation de la maladie grave et de longue durée, répartition des compétences entre l'OMSE et la médecine du travail pour l'évaluation des risques et la maladie profession-

*3.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten»)*

Artikel 87, § 5, BWHI bepaalt dat de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen (...), met andere woorden het syndicaal statuut, ook voor de gemeenschappen, de gewesten en de openbare instellingen die ervan afhangen, tot de bevoegdheid behoort van de federale overheid.

Het syndicaal statuut vormt naast het administratief en geldelijk statuut de derde schakel in het personeelsbeleid.

De wijze waarop en waarover onderhandeld en overlegd wordt inzake de rechtspositie van de ambtenaar dient integraal deel uit te maken van de bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten.

Artikel 87, § 5, zou derhalve moeten bepalen dat «de gemeenschappen en de gewesten de regels vaststellen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties.»

*3.2. Besluit van de commissie*

De commissie volgt het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap niet, en is van mening dat de uitoefening van een mandaat als vakbondsvertegenwoordiger en de organisatie van de onderhandeling en het overleg hetzelfde moeten zijn in het ganse land.

**4. De Sociaal-Medische Rijksdienst**

*4.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (Nota van 29 juni 1998, punt 7.1, c)*

Bij de werking van die dienst rijzen tal van problemen die de autonomie van de gemeenschappen inzake personeelsbeheer in de weg staan (vertragingen, gevolgen van de wijziging in de dienstaanwijzing, die het gevolg is van een vastgestelde ongeschiktheid voor het uitgeoefende ambt, evaluatie van de ernstige en langdurige ziekte, verdeling van de bevoegdheden tussen de Sociaal-Medische Rijksdienst en de arbeidsgeneeskunde voor de evaluatie van de risico's en de

nelle lorsque le travailleur reste à charge de l'employeur, etc.).

Par ailleurs, le transfert de certaines attributions initialement confiées à l'OMSE, en matière de médecine de contrôle vers les entités fédérées, s'est également réalisé sans accord de coopération (passage en comité de concertation) ni transfert de moyens budgétaires. Cette lacune ainsi que, d'une façon générale, l'association des communautés au fonctionnement dudit service devraient faire l'objet d'un examen attentif.

### **5. Mobilité des agents entre les diverses autorités**

#### *5.1. Observation d'un membre (20 mars 1997)*

Il faudrait améliorer la flexibilité dans la fonction publique en assouplissant les conditions d'accès à la fonction publique.

#### *5.2. Réponse de M. Coenraets (20 mars 1997)*

Il faut savoir que le statut des agents des communautés et des régions était auparavant le statut des agents de l'autorité fédérale. Il y avait un parallélisme entre les deux, assuré par l'article 13, sixième alinéa, et 87 ancien de la loi spéciale. Ces deux dispositions ont été modifiées en 1988. On a prévu qu'elles seraient remplacées lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal fixant les principes généraux applicables aux agents de la fonction publique communautaire et régionale, ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Cet arrêté royal est entré en vigueur le 7 mars 1992. Depuis lors, les communautés et les régions ont le pouvoir de définir un statut spécifique pour leur fonction publique. La Région wallonne a adopté un statut spécifique. L'harmonisation n'existe dès lors plus que dans la mesure où l'on respecte les principes de l'arrêté royal.

La suggestion du membre d'améliorer la flexibilité dans la fonction publique en assouplissant les conditions d'accès à la fonction publique, passe alors par la modification de l'arrêté royal de principes généraux adopté en 1994. De la sorte, il ne faut pas modifier la loi spéciale.

beroepsziekten wanneer de werknemer ten laste van de werkgever blijft, enz.).

De overdracht van oorspronkelijk aan de Sociaal-Medische Rijksdienst toegekende bevoegdheden inzake geneeskundige controle aan de deelgebieden is eveneens tot stand gekomen zonder samenwerkingsakkoord (via het overlegcomité) en zonder de overdracht van begrotingsmiddelen. Deze leemte evenals het betrekken van de gemeenschappen bij de werking van de bovenvermelde dienst zou nauwkeurig moeten worden bestudeerd.

### **5. Mobiliteit van de ambtenaren tussen de verschillende overheden**

#### *5.1. Opmerking van een lid (20 maart 1997)*

Men moet de flexibiliteit in het overheidsambt verbeteren door de toelatingsvoorwaarden tot het overheidsambt soepeler te maken.

#### *5.2. Antwoord van de heer Coenraets (20 maart 1997)*

Men moet weten dat het statuut van de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten vroeger hetzelfde was als dat van de ambtenaren van de federale overheid. Er bestond een parallellisme tussen de twee, overeenkomstig de oude artikelen 13, § 6, en 87, § 3, van de bijzondere wet. Deze twee bepalingen werden gewijzigd in 1988. Er is toen bepaald dat de regels van het statuut vervangen zouden worden vanaf de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van het statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen alsook op de publiek-rechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Dit artikel is in werking getreden op 7 maart 1992. Sindsdien zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om een specifiek statuut te bepalen voor hun overheidsambtenaren. Het Waalse Gewest heeft een eigen statuut aangenomen. De harmonisering bestaat dan ook slechts in de mate waarin de beginselen van het koninklijk besluit nageleefd worden.

Om de flexibiliteit in het overheidsambt te verbeteren door de toelatingsvoorwaarden tot het overheidsambt soepeler te maken, zoals het lid voorstelt, moet dit koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van 26 september 1994 dan ook gewijzigd worden. Het is dan ook niet nodig de bijzondere wet te wijzigen.



## SECTION 7. LES RELATIONS INTERNATIONALES

### A. Analyse générale

#### 1. Exposé du professeur Lejeune (12 mars 1999)

Le système des relations extérieures est organisé par les articles 167 et suivants de la Constitution. Il existe un parallélisme entre le partage des compétences législatives et administratives sur le plan interne et le partage des compétences internationales, de sorte que, dans les domaines de la compétence des communautés et régions, celles-ci sont aptes à conclure des traités internationaux. Dans les domaines mixtes, c'est-à-dire ceux qui relèvent pour partie de la compétence des communautés et régions et pour partie de la compétence fédérale, une procédure particulière de conclusion des traités (« traités mixtes ») a été mise sur pied. Un accord de coopération datant de mars 1994 prévoit un système dans lequel les autorités fédérales, communautaires et régionales se mettent d'accord, d'abord sur la nature du traité mixte, ensuite sur les directives à donner aux négociateurs, au sein de la conférence interministérielle de la politique étrangère. Ensuite, chaque niveau d'autorité belge peut signer le traité, mais la ratification et l'enregistrement sont réservés au Roi.

Le système a posé quelques problèmes dans le cadre des organisations internationales et de l'Union européenne. Il a fallu aboutir à l'accord suivant : une seule signature est apposée au bas du traité, par exemple le Traité d'Amsterdam, au nom des autorités fédérales, régionales et communautaires. Mais une déclaration négociée entre les autorités belges et européennes prévoit que cette signature engage la Belgique dans son entièreté et que la responsabilité internationale des engagements pris incombe à l'État belge tout entier.

En ce qui concerne la participation aux instances européennes, un autre accord de coopération permet tant aux autorités fédérales que régionales et communautaires de participer aux groupes de travail du Coreper puis au Conseil des ministres de l'Union européenne, en fonction, grosso modo de la répartition des compétences internes. Les conseils des ministres européens sont répartis en quatre catégories. Pour certaines catégories, on a décidé qu'il s'agissait d'une compétence exclusive de l'autorité fédérale, dans d'autres cas, de l'autorité régionale ou communautaire. Les deux catégories intermédiaires permettent à « des ministres assesseurs » de siéger derrière le ministre principalement compétent. Il y a donc un

## AFDELING 7. INTERNATIONALE BETREKKINGEN

### A. Algemene analyse

#### 1. Uiteenzetting van professor Lejeune (12 maart 1999)

Het systeem van de buitenlandse betrekkingen wordt geregeld door de artikelen 167 en volgende van de Grondwet. Er bestaat een parallelisme tussen de verdeling van de wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden op intern vlak en de verdeling van de internationale bevoegdheden, zodat de gemeenschappen en de gewesten binnen hun bevoegdheidsdomeinen internationale verdragen kunnen sluiten. In de gemengde domeinen, dat zijn de domeinen die gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten en gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid behoren, is een bijzondere procedure ingevoerd voor het sluiten van de verdragen (de « gemengde » verdragen). Een samenwerkingsakkoord van maart 1994 voorziet in een systeem waarin de federale, de gemeenschaps- en de gewestoverheid, binnen de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid, tot een akkoord komen, eerst over de aard van het gemengd verdrag en daarna over de richtlijnen die aan de onderhandelaars zullen worden gegeven. Vervolgens kan elk gezagsniveau het verdrag ondertekenen maar de bekrachtiging en de registratie worden uitsluitend door de Koning verricht.

Dat systeem heeft aanleiding gegeven tot enkele problemen op het vlak van de internationale organisaties en de Europese Unie. Men is tot de volgende afspraak moeten komen : er wordt slechts één handtekening geplaatst onder het verdrag, bij voorbeeld het verdrag van Amsterdam, namens de federale, de gewestelijke en de gemeenschapsoverheid. Maar in een verklaring die na overleg tussen de federale en de Europese overheid tot stand is gekomen, wordt bepaald dat deze ondertekening België in zijn geheel verbindt en dat de internationale verantwoordelijkheid voor de aangegane verbintenissen bij de hele Belgische Staat ligt.

Wat de deelname aan de Europese instellingen betreft, is er een ander samenwerkingsakkoord dat zowel de federale als de gewestelijke en de gemeenschapsoverheden in staat stelt deel te nemen aan de werkgroepen van het Comité van Permanente vertegenwoordigers (COREPER) en vervolgens aan de Raad van ministers van de Europese Unie, grosso modo volgens de interne bevoegdheidsverdeling. De Europese raden van ministers zijn verdeeld in vier categorieën. Voor een aantal categorieën heeft men beslist dat het om een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid ging, in andere gevallen om een bevoegdheid van de gemeenschap of van het gewest. In de twee tussencategorieën is het dus mogelijk dat

porte-parole, mais on associe un ministre de la collectivité accessoirement compétente. Le « ministre assesseur » est soit un ministre régional ou communautaire, soit un ministre fédéral, suivant les catégories concernées.

Ce système fonctionne relativement bien tant au niveau des conseils des ministres européens qu'au niveau des groupes de travail. Un tour de rôle a été prévu pour occuper le siège de ministre belge ou de « ministre assesseur » belge au Conseil des ministres de l'Union européenne. Les communautés et les régions se sont entendues à ce sujet, jusqu'à l'an 2000.

La Constitution prévoit aussi un système de substitution en cas de non-respect par des autorités belges, fédérales, régionales ou communautaires, de leurs engagements internationaux au supranationaux. Il permet aux autorités fédérales de prendre les mesures d'exécution ou de transposition à la place des autorités en défaut.

Le système est très lourd car il est subordonné à plusieurs conditions :

1° la Belgique doit avoir été condamnée par une juridiction internationale ou supranationale;

2° pendant ce procès, les autorités mises en cause ont dû pouvoir défendre leur point de vue et être associées à la procédure;

3° il faut une mise en demeure explicite, après la réalisation des deux premières conditions.

Le système est donc difficile à mettre en œuvre, il n'a d'ailleurs jamais fonctionné. Mais il peut être une sorte d'épée de Damoclès qui incite les autorités régionales ou communautaires à assurer la transposition des directives.

Il convient de remarquer aussi que les obligations qu'il y a lieu d'exécuter ne sont pas des engagements souscrits, par exemple, dans le domaine des compétences régionales par les autorités régionales ou dans le domaine des compétences fédérales, par les autorités fédérales. Les normes à exécuter sont établies au niveau européen, même si c'est avec la participation d'experts et d'autorités belges, de sorte que les autorités régionales peuvent se trouver face à des dispositions à transposer auxquelles elles n'ont été associées qu'en partie. Là se situe sans doute le problème qui a provoqué le retard de la Belgique en matière de transposition. Ce retard, cependant, se résorbe, les condamnations de la Belgique n'étant plus majoritairement dues à un défaut de transposition régionale ou communautaire.

een « minister-assessor » zitting neemt achter de minister met hoofdbevoegdheid. Er is dus een woordvoerder maar aan deze voegt men een minister toe van de overheid die in tweede instantie bevoegd is. De « minister-assessor » is dus ofwel een gewest- of gemeenschapsminister, ofwel een federale minister, naar gelang van de betrokken categorie.

Dit systeem werkt betrekkelijk goed zowel op het vlak van de Europese raden van ministers als op het vlak van de werkgroepen. Er is een toerbeurtsysteem bepaald om de zetel van Belgische minister of Belgische « minister-assessor » in te nemen in de raad van ministers van de Europese Unie. De gemeenschappen en de gewesten hebben hierover een afspraak gemaakt tot het jaar 2000.

De Grondwet voorziet ook in een systeem van indeplaatsstelling wanneer de Belgische federale, gewestelijke of gemeenschapsoverheid haar internationale of supranationale verbintenissen niet nakomt. De federale overheid is aldus gemachtigd om de maatregelen van uitvoering of omzetting te nemen in plaats van de in gebreke blijvende overheid.

Het systeem is zeer log want het is gebonden aan verschillende voorwaarden :

1° België moet veroordeeld zijn door een internationaal of surpanationaal rechtscollege;

2° tijdens dat proces moet de betrokken overheid de kans gehad hebben haar standpunt te verdedigen en moet ze bij de procedure betrokken worden;

3° na vervulling van de eerste twee voorwaarden, moet de overheid uitdrukkelijk in gebreke gesteld zijn.

Het systeem is dus moeilijk toe te passen, het heeft trouwens nooit gewerkt. Maar het kan als een zwaard van Damocles de gewestelijke en de gemeenschapsoverheden ertoe aanzetten de richtlijnen om te zetten.

Er zij ook opgemerkt dat de verplichtingen die uitvoering behoeven, geen verbintenissen zijn die bij voorbeeld door de gewestelijke overheid aangegaan zijn in het kader van de gewestelijke bevoegdheden, of door de federale overheid in het kader van de federale bevoegdheden. De uit te voeren normen zijn op Europees niveau opgesteld, zelfs al hebben Belgische experts en Belgische overheidinstanties er hun medewerking aan verleend : het is bijgevolg mogelijk dat de gewestelijke overheid geconfronteerd wordt met bepalingen die ze moet omzetten waarbij ze slechts gedeeltelijk betrokken is geweest. Daar schuilt waarschijnlijk het probleem dat aanleiding heeft gegeven tot de achterstand die België opgelopen heeft in het omzetten van richtlijnen. Deze achterstand wordt echter ingelopen en het merendeel van de Belgische veroordelingen zijn niet langer te wijten aan de gebrekkige omzetting door de gewesten en de gemeenschappen.

## 2. Discussion générale (12 mars 1999)

Un membre demande si tous les accords de coopération nécessaires ont été adoptés. Il souhaiterait savoir si le système fonctionne bien sur le plan administratif, au niveau de la transmission des informations, de la coordination des présences et des propos à tenir. Enfin, il demande s'il arrive que, dans les faits l'administration régionale assesseur dans une matière, fasse appel à un diplomate sur place pour participer en son nom à une négociation? Y a-t-il une obligation pour le diplomate d'exécuter des instructions qu'il recevrait d'une autre communauté, dans l'hypothèse où il n'y a personne d'autre?

Le professeur Lejeune répond qu'il convient de dissocier la problématique générale des relations internationales de celle des relations avec l'Union européenne.

En ce qui concerne les accords de coopération, les grandes lignes du système tel qu'il est élaboré maintenant sont suffisantes. Seul problème, les accords de coopération élaborés au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère comportent un volet explicatif très important et parfois normatif. Ainsi, trouve-t-on parfois une solution à un problème concret, non dans le texte de l'accord de coopération, mais dans les développements qui précèdent ou qui suivent.

Sans doute, des accords de coopération pourraient encore être négociés en ce qui concerne la participation globale de la Belgique à certaines organisations internationales, mais ces accords sont envisagés.

Sur le plan européen, une partie du processus législatif n'est pas couvert par l'accord de coopération sur la participation au Conseil des ministres. Celui-ci couvre formellement la phase terminale de la procédure en Conseil des ministres, le rôle du représentant permanent de la Belgique au Coreper mais il ne couvre qu'imparfaitement la phase préparatoire où des experts nationaux participent à l'élaboration des projets de directives.

Sur ce plan, le système fonctionne de façon informelle. C'est peut-être la difficulté d'établir des normes en la matière qui explique que cet aspect du processus législatif européen pour le droit dérivé ne soit pas couvert complètement par des accords de coopération.

En ce qui concerne les compétences régionales et communautaires, chaque communauté ou région gère ses propres relations extérieures. Du côté francophone, un accord de coopération a été conclu entre la Communauté française et la Cocof, de sorte qu'à l'heure actuelle, le même ministre peut signer un seul engagement vis-à-vis de pays tiers pour le compte de

## 2. Algemene bespreking (12 maart 1999)

Een lid vraagt of alle noodzakelijke samenwerkingsakkoorden aangenomen zijn. Hij zou willen weten of het systeem uit bestuurskundig oogpunt goed functioneert, of de informatie doorgezonden wordt, of de deelname en de standpuntbepaling op gecoördineerde wijze verlopen. Ten slotte vraagt hij of het voorvalt dat de gewestelijke overheid die «assessor» is in een bepaalde aangelegenheid, een beroep doet op een diplomaat ter plaatse om in haar naam aan onderhandelingen deel te nemen? Is de diplomaat verplicht, in de veronderstelling dat er niemand anders is, richtlijnen uit te voeren die hij van een andere gemeenschap zou krijgen?

Professor Lejeune antwoordt dat men een onderscheid moet maken tussen de algemene problematiek van de internationale betrekkingen en die van de betrekkingen met de Europese Unie.

Wat de samenwerkingsakkoorden betreft, zijn de hoofdlijnen van het tot dusver uitgewerkte systeem toereikend. Het enige probleem is dat de samenwerkingsakkoorden die binnen de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid opgesteld zijn, een zeer omvangrijke toelichting bevatten die vaak een normatieve strekking heeft. Zo vindt men de oplossing voor een concreet probleem vaak niet in de tekst van het samenwerkingsakkoord maar in de toelichting voor of na de tekst.

Wellicht zou er nog kunnen worden onderhandeld over samenwerkingsakkoorden met betrekking tot de algemene deelname van België aan een aantal internationale organisaties, maar die akkoorden zijn in het vooruitzicht gesteld.

Op Europees vlak is een deel van het regelgevingsproces niet gedekt door het samenwerkingsakkoord met betrekking tot de deelname aan de Raad van ministers. Dit akkoord behandelt uitdrukkelijk de eindfase van de procedure in de Raad van ministers en de rol van de permanente vertegenwoordiger van België in het Coreper, terwijl de voorbereidende fase waarin de nationale experts meewerken aan het opstellen van de ontwerprijlijnen, slechts onvolledig behandeld wordt.

Op dat vlak werkt het systeem op informele manier. Dat dit aspect van het Europees regelgevingsproces inzake het afgeleid recht niet volledig onder samenwerkingsakkoorden valt, vindt wellicht zijn verklaring in de moeilijkheid om terzake regels vast te stellen.

Wat de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen betreft, is het zo dat elke gemeenschap of elk gewest zijn eigen externe betrekkingen beheert. Aan Franstalige zijde is er een samenwerkingsakkoord tot stand gekomen tussen de Franse Gemeenschap en de Cocof zodat thans een zelfde minister in naam van het Waalse Gewest, de Franse

la Région wallonne, de la Communauté française et de la Cocof.

En conclusion, le système fonctionne remarquablement bien, mais sur le mode du consensus uniquement. C'est la philosophie générale de l'ensemble de la gestion des relations internationales de la Belgique.

Enfin, pour ce qui concerne la participation au Conseil des ministres ou au groupe de travail qui précède les réunions du Coreper et du Conseil des ministres, il y a là aussi, via la représentation permanente, une très grande coordination. Quand la matière est essentiellement communautaire ou régionale, les experts des différentes communautés ou régions peuvent venir à tour de rôle occuper le siège de l'expert belge dans le groupe de travail. Les différents membres de la représentation permanente de la Belgique sont en contact permanent avec les experts envoyés par les ministères fédéraux ou par les communautés et les régions.

Les canaux diplomatiques belges servent à toutes les autorités. C'est aussi la responsabilité du chef de poste d'essayer de donner satisfaction à toutes les demandes qui lui parviennent, dans la mesure du possible. Mais il n'y a pas de règles formelles.

Un membre revient sur la notion de consensus. Quels sont les critères du consensus? Par ailleurs, qui décide quelles parties de traités doivent être approuvées par quelle assemblée?

Le professeur Lejeune explique que le consensus résulte d'un accord. Un consensus entre l'autorité fédérale et les communautés et régions, n'est pas le même que celui que l'on peut dégager au Conseil des ministres. Ici, il s'agit d'une unanimité car chacun a un droit de veto. Beaucoup considèrent le consensus comme étant de nature confédérale. C'est en tout cas une manière de décider que l'on trouve au sein des organisations internationales, notamment celles qui comportent de nombreux membres.

Le système du consensus peut mener à des blocages. Quand un traité mixte ou un accord supranational européen engage toutes les autorités belges, une seule d'entre elles risque d'empêcher la Belgique de faire le pas requis par l'intégration européenne. Dans certains domaines, des pressions extérieures peuvent jouer le rôle de l'épée de Damoclès. C'est le cas dans le domaine de l'intégration européenne.

Le système du consensus est difficile, mais le professeur Lejeune pense qu'il faut s'en accommoder. Il est évidemment regrettable de ne pas pouvoir, quand l'intérêt général le requiert, franchir l'obstacle d'une opposition minoritaire. On peut émettre la même observation à un tout autre niveau, à savoir au sujet du fonctionnement des institutions de Bruxelles-Capitale.

Gemeenschap en de Cocof één enkele verbintenis kan ondertekenen met een derde land.

Het systeem werkt uitzonderlijk goed doch uitsluitend op basis van consensus. Dat is de basisidee voor het algemeen beheer van de internationale betrekkingen van ons land.

Tot slot bestaat er via de permanente vertegenwoordiging een zeer ruime coördinatie voor de deelname aan de Raad van ministers of de werkgroep die vóór de vergaderingen van het Coreper en de Raad van ministers bijeenkomt. Gaat het om een in hoofdzaak gemeenschaps- of gewestelijke aangelegenheid, dan kunnen de deskundigen van de verschillende gemeenschappen en gewesten om de beurt als Belgisch deskundige in de werkgroep zitting nemen. De verschillende leden van de permanente vertegenwoordiging van België blijven in contact staan met de deskundigen die de federale ministeries of de gemeenschappen en de gewesten hebben gestuurd.

Alle overheden maken gebruik van de Belgische diplomatieke kanalen. Het hoofd van de diplomatieke post moet ervoor zorgen zoveel mogelijk in te gaan op alle aanvragen die binnenlopen. Er gelden evenwel geen formele regels.

Een lid komt terug op het begrip consensus. Op welke criteria berust die consensus? Wie beslist er overigens welke gedeelten van verdragen goedgekeurd moeten worden door welke assemblee?

Professor Lejeune wijst erop dat de consensus uit een akkoord volgt. Een consensus tussen de federale overheid en de gewesten en de gemeenschappen heeft niet dezelfde waarde als een consensus die in de Raad van ministers tot stand komt. Daar is er eenparigheid vereist omdat eenieder over het vetorecht beschikt. Velen gaan ervan uit dat de consensus van confederale aard is. Het is hoe dan ook een manier van besluitvorming die men vaak vindt bij internationale instellingen, meer bepaald die welke talrijke leden tellen.

Een consensusregeling kan tot blokkades leiden. Wanneer een gemengd verdrag of een Europees supranationaal akkoord bindend is voor alle Belgische overheden, bestaat het gevaar dat een van die overheden België belet die maatregelen te nemen die voor de Europese integratie vereist zijn. In een aantal gevallen kan externe druk even bedreigend zijn als het zwaard van Damocles. Dat geldt voor de Europese integratie.

De consensusregeling loopt niet van een leien dakje doch volgens professor Lejeune moet men zich daarbij neerleggen. Betreurenswaardig is uiteraard dat men het verzet van een minderheid niet naast zich kan leggen als het algemeen belang daarom vraagt. Op een volkomen ander vlak kan men trouwens dezelfde opmerking maken: de werking van de instellingen van Brussel-Hoofdstad.

Quant à la compétence d'assentiment, c'est la matière qui détermine si les communautés, les régions ou l'État fédéral doivent donner leur assentiment. Le Traité d'Amsterdam contient un volet régional et un volet communautaire à côté d'un immense volet fédéral. L'ensemble des entités fédérées doivent donc donner leur assentiment par le biais de leurs assemblées. Comment savoir concrètement si un traité doit être soumis à l'assentiment d'une assemblée? La procédure classique consiste à consulter le Conseil d'État par le biais d'un projet de texte d'assentiment. Il appartient à la section de législation du Conseil d'État de déterminer qui doit donner son assentiment.

En cas de contestation, a posteriori, sur le fait qu'une loi ou un décret d'assentiment n'aurait pas été voté par l'assemblée compétente, la Cour d'arbitrage pourrait trancher en dernier ressort.

Pour le Traité d'Amsterdam, il y a autant de demandes d'avis au Conseil d'État qu'il y a de projets de décret ou d'ordonnances d'assentiment. *De lege ferenda*, il faudrait peut-être imaginer un système permettant à l'ensemble des gouvernements d'introduire une seule demande auprès du Conseil d'État. Les assentiments sont des projets, donc des initiatives gouvernementales. On pourrait ajouter dans l'accord de coopération réglant la procédure de conclusion des traités mixtes un article stipulant que la conférence se réunit après la signature du traité pour décider si un avis commun est demandé au Conseil d'État. Le lieu le plus adéquat semble être la conférence interministérielle.

Le premier membre fait remarquer qu'au niveau fédéral, les traités sont d'abord introduits au Sénat. Si un avis complémentaire est nécessaire, le président du Sénat pourrait demander le point de vue du Conseil d'État en considération des discussions qui auraient lieu. Une proposition d'ajustement des procédures a été déposée pour rencontrer cela. Comme le Sénat dispose normalement d'une priorité en matière de traités fédéraux, et que sont présents en son sein des sénateurs communautaires qui pourraient faire rapport, on pourrait prévoir que le rapport qu'il rédige peut être transmis aux entités fédérées. Cela les aiderait. Il ne s'agit pas de modifier les compétences mais de rendre compatible l'utilisation des compétences de chacun.

Le professeur Lejeune approuve. Un mécanisme pourrait être imaginé pour organiser, sans porter atteinte à l'autonomie de chaque assemblée, l'ordre dans lequel se dérouleraient les débats des assemblées

Wat betreft de bevoegdheid om in te stemmen met internationale verdragen, bepaalt het onderwerp of die aan de gemeenschappen, de gewesten of de federale Staat toekomt. Het Verdrag van Amsterdam bevat een deel waarvoor de gewesten bevoegd zijn, een ander deel waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, en een overgroot deel dat tot de federale bevoegdheid behoort. Alle deelgebieden samen moeten dus hun instemming betuigen via hun respectieve assemblee. Hoe kan men in de praktijk nagaan of een verdrag de instemming van de ene of de andere assemblee vereist? De gebruikelijke procedure bestaat erin de Raad van State te raadplegen met een ontwerp-tekst van instemming. De afdeling wetgeving wetgeving van de Raad van State bepaalt dan welke assemblee optreedt.

Wanneer er a posteriori een geschil rijst over het feit dat een wet of decreet houdende instemming met een verdrag door de bevoegde assemblee is aangenomen, zou het Arbitragehof in laatste instantie de knoop kunnen doorhakken.

Voor het Verdrag van Amsterdam zijn er evenveel verzoeken om advies bij de Raad van State binnengekomen als er ontwerpen van decreet of ordonnantie zijn opgesteld. *De lege ferenda* moet het mogelijk zijn een regeling in te voeren waarbij alle regeringen samen een enkel verzoek tot de Raad van State richten. Instemmingen met verdragen nemen de vorm aan van ontwerpen en dus gaat het om regeringsinitiatieven. In het samenwerkingsakkoord tot regeling van de procedure voor het sluiten van gemengde verdragen zou men een artikel kunnen opnemen volgens hetwelk de conferentie na het ondertekenen van het verdrag zal bepalen of er een gezamenlijk advies aan de Raad van State zal worden gevraagd. De interministeriële conferentie lijkt daartoe de meest aangewezen plaats te zijn.

Het eerste lid merkt op dat de verdragen op het federale niveau eerst bij de Senaat worden ingediend. Ingeval een aanvullend advies nodig is, zou de voorzitter van de Senaat dus het standpunt van de Raad van State kunnen vragen in het licht van besprekingen die hebben plaatsgehad. Met dat doel is een voorstel tot bijwerking van de procedures ingediend. Aangezien federale verdragen eerst bij de Senaat worden ingediend en de Senaat ook een aantal gemeenschaps-senatoren telt die kunnen rapporteren, zou men kunnen bepalen dat de Senaat zijn verslag aan de deelgebieden verzendt. Dat kan zijn nut hebben. Het ligt niet in de bedoeling de bevoegdheden te wijzigen maar ervoor te zorgen dat de verschillende overheden elkaar niet hinderen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden.

Professor Lejeune keurt dat goed. Men kan een mechanisme bedenken om de volgorde van de debatten te bepalen bij de assemblees die een gemengd verdrag moeten goedkeuren dat op alle deelgebieden van

appelées à approuver un traité mixte concernant toutes les entités.

Un membre confirme que, vu le principe du bicaméralisme au niveau fédéral, on peut, sans préjuger de manière générale de l'ordre de discussion, penser qu'il serait préférable que l'une des deux chambres fédérales commence l'examen du texte et en fasse le rapport de manière à ce que cela serve ensuite d'élément de référence utile aux autres.

## 1. La coopération au développement

*1.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

La compétence en fait de coopération au développement est considérée comme une matière exclusivement fédérale. Or, les domaines dans lesquels on pratique le plus couramment la coopération au développement (l'enseignement, la formation professionnelle, les soins de santé, l'aide sociale, l'agriculture et la formation agricole, l'économie et la politique des PME, l'infrastructure, l'environnement, etc.) relèvent de la compétence des entités fédérées.

Depuis la dernière réforme de l'État, la Flandre est pleinement compétente pour agir sur la scène internationale dans l'ensemble des domaines précités. De ce fait, elle semble avoir acquis des compétences (implicites) en matière de coopération au développement.

Dans un avis relatif aux dispositions de l'article 11 du décret flamand du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994(1), le Conseil d'État, section de législation, a estimé que la coopération au développement était une matière fédérale et que si les communautés et les régions pouvaient soutenir des programmes et des projets en la matière, elles n'avaient pas pour autant de pouvoir normatif(2).

Depuis lors, des organismes flamands jouant un rôle important en matière de coopération au développement, tels que le «Vlaamse Interuniversitaire Raad» (VLIR) et la «Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand» (VVOB) ont insisté pour que la Flandre dispose de compétences plus larges et puisse développer davantage ses activités en matière de coopération au développement.

De même, dans le cadre de la planification stratégique de la politique extérieure flamande et dans la

toepassing is, zonder daarbij te raken aan de autonomie van elke assemblee afzonderlijk.

Gelet op het beginsel van het federale bicameralisme bevestigt een lid dat men — zonder vooruit te lopen op de volgorde waarin de besprekingen zullen plaatsvinden — het wenselijk kan oordelen dat een van beide federale Kamers de behandeling van de tekst inzet en daarover rapporteert zodat de andere assemblees daar een houvast aan hebben.

## 1. Ontwikkelingssamenwerking

*1.1. Standpunt van de Vlaamse regering (nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten)*

De bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking wordt beschouwd als een exclusief federale materie. De meest voor de hand liggende domeinen waarop ontwikkelingssamenwerking tot stand wordt gebracht (onderwijs, beroepsopleiding, gezondheidszorg, welzijn, landbouw en landbouwworming, economie en KMO-beleid, infrastructuur, leefmilieu, enz.) behoren echter tot de bevoegdheid van de deelgebieden.

Sinds de jongste staatshervorming heeft Vlaanderen de bevoegdheid om op alle voornoemde bevoegdheidsdomeinen volwaardig internationaal op te treden. Daardoor lijkt het tegelijk (impliciete) bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking te hebben verworven.

In een advies over de bepalingen van artikel 11 van het Vlaamse decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994(1), oordeelde de Raad van State, afdeling wetgeving, dat ontwikkelingssamenwerking een federale materie is, dat gemeenschappen en gewesten niettemin programma's en projecten inzake ontwikkelingssamenwerking kunnen ondersteunen, maar dat zij terzake niet normerend kunnen optreden(2).

Voorname Vlaamse actoren inzake ontwikkelingssamenwerking zoals de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en de Vlaamse Vereniging voor ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) hebben inmiddels aangedrongen op ruimere Vlaamse bevoegdheden en activiteiten inzake ontwikkelingssamenwerking.

Ook in het kader van het strategisch planningsproces voor het Vlaams buitenlands beleid en in de inter-

(1) *Moniteur belge*, du 29 décembre 1993.

(2) Avis L. 22 280/1/8 des 12 et 14 octobre 1993, doc. Conseil flamand, 1992-1993, n° 415/1, p. 123.

(1) *Belgisch Staatsblad* van 29 december 1993.

(2) Advies L. 22 28011/8 van 12 en 14 oktober 1993, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 415/1, blz. 123.

«Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering» (26 mai 1995), consolidée au niveau interdépartemental, on a donné comme recommandation de commencer à préparer la fédéralisation de la coopération au développement.

Il est dès lors proposé :

1. d'attribuer explicitement aux communautés des compétences (normatives) en matière de coopération au développement,
2. de transférer aux communautés des budgets fédéraux (et d'autres instruments ?) de coopération au développement.

*1.2. Point de vue du Parlement flamand (note du 1<sup>er</sup> juillet 1998)*

#### *1.2.1. Cadre général*

Nonobstant le fait que les entités fédérées ont acquis, à la faveur de la dernière réforme de l'État, une compétence à part entière en matière de coopération internationale dans tous les domaines pour lesquels ils sont compétents sur le plan interne, la coopération au développement est demeurée une compétence fédérale.

La coopération au développement a cependant essentiellement trait à la coopération internationale dans des domaines relevant de la compétence des entités fédérées, tels que l'enseignement, le développement économique, la santé publique, la lutte contre la pauvreté, le logement, l'environnement.

Il convient en outre de constater qu'une partie importante de la coopération au développement, à savoir l'éducation et la sensibilisation, ont un lien direct avec les compétences exclusives des communautés dans le domaine de l'enseignement, de la jeunesse et de la culture.

L'idée qu'il faut évoluer d'une coopération au développement traditionnelle vers une coopération avec les pays en développement gagne de plus en plus de terrain. Il ne faut plus considérer la coopération au développement comme une compétence distincte mais l'incorporer dans la politique générale afin d'arriver à une politique de coopération à part entière et participative avec les pays et les peuples en développement. La coopération avec les peuples et communautés en développement trouve sa base sociale dans la solidarité au sein de la communauté.

Le gouvernement fédéral comme les gouvernements de communauté et de région prennent des initiatives dans le domaine de la coopération bilatérale directe, de la coopération indirecte et de l'éducation et de la sensibilisation. Cet état de choses résulte du fait que la compétence formelle en matière de

departementaal geconsolideerde bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering (26 mei 1995) werd aanbevolen dat een aanvang zou worden gemaakt met de voorbereiding van de federalisering van de ontwikkelingssamenwerking.

Om die reden wordt het volgende voorgesteld :

1. expliciete toekenning aan de gemeenschappen van (normerende) bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking;
2. overheveling naar de gemeenschappen van federale budgetten (en andere instrumenten ?) voor ontwikkelingssamenwerking.

*1.2. Standpunt van het Vlaams Parlement (nota van 1 juli 1998)*

#### *1.2.1. Algemeen*

Niettegenstaande het feit dat de deelstaten door de jongste staats hervorming een volwaardige bevoegdheid hebben verworven inzake internationale samenwerking in alle domeinen waarvoor ze intern bevoegd zijn, is ontwikkelingssamenwerking een federale bevoegdheid gebleven.

Ontwikkelingssamenwerking heeft nochtans in essentie betrekking op internationale samenwerking in domeinen die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren zoals bijvoorbeeld onderwijs, economische ontwikkeling, volksgezondheid, armoedebestrijding, huisvesting, leefmilieu.

Bovendien dient vastgesteld te worden dat een belangrijk onderdeel van de ontwikkelingssamenwerking, nl. educatie en sensibilisering, rechtstreeks samenhangt met de exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen op het gebied van onderwijs, jeugd en cultuur.

Meer en meer krijgt de idee aanhang dat men van de traditionele ontwikkelingssamenwerking moet evolueren naar samenwerking met landen in ontwikkeling. Daarbij moet men ontwikkelingssamenwerking niet langer in een apart vakje onderbrengen, maar incorporeren in het inhoudelijke beleid om zo te komen tot een volwaardig en inclusief samenwerkingsbeleid met de landen en volkeren in ontwikkeling. De samenwerking met volkeren en gemeenschappen in ontwikkeling heeft haar maatschappelijk draagvlak in de solidariteit van de eigen gemeenschap.

Op het gebied van de directe bilaterale samenwerking, de indirecte samenwerking en de educatie en sensibilisering ontwikkelen zowel de federale overheid als de deelstaten initiatieven. Dit vloeit voort uit het feit dat de formele bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking federaal is, maar de materiële

coopération au développement est fédérale, tandis que la compétence matérielle appartient aux communautés et aux régions.

Il en résulte d'importants dysfonctionnements dans la politique globale en matière de développement :

— des politiques concurrentes sont menées dans plusieurs pays;

— il y a des différences importantes de priorité entre la concentration géographique de la politique fédérale de développement et les options politiques du gouvernement flamand.

Ces différences engendrent une certaine confusion tant pour les pays partenaires que pour les organisations partenaires.

D'une manière plus générale, on peut dire que la situation actuelle se caractérise par un double circuit politique, par une méconnaissance dans le chef du gouvernement fédéral des compétences des entités fédérées et par des interférences directes du gouvernement fédéral dans les politiques menées par les entités fédérées.

#### *1.2.2. Coopération universitaire*

Étant donné que la coopération universitaire relève de la compétence exclusive des communautés, il ne se justifie pas que l'État fédéral continue de déployer une politique en la matière.

La répartition actuelle des crédits fédéraux entre les universités flamandes et les universités francophones sur la base d'une clé de répartition 50 %-50 % est dépassée et inéquitable. Cette clé de répartition lèse les universités flamandes et limite en outre leurs possibilités de coopération avec les pays en développement.

#### *1.2.3. Éducation*

Bien que l'éducation soit une compétence communautaire, le gouvernement fédéral a développé sans concertation une vaste politique d'information et d'éducation. De plus, il est insuffisamment tenu compte de la demande flamande de promouvoir l'éducation au développement par l'enseignement.

#### *1.2.4. Coopération multilatérale*

Les entités fédérées ne sont pas associées au paiement des contributions versées aux organisations internationales concernées ni à la gestion des programmes, même lorsqu'il s'agit de matières relevant de leurs compétences.

Dans l'intervalle, la Flandre a inauguré elle-même une coopération avec plusieurs organisations internationales (OMT, Unesco) sur la base de projets avec

bevoegdheid zich bij de gemeenschappen en de gewesten situeert.

Dit leidt tot belangrijke dysfuncties in het globale ontwikkelingsbeleid :

— in een aantal landen wordt een concurrerend beleid gevoerd;

— er zijn belangrijke verschillen tussen de prioriteiten inzake geografische concentratie van het federaal ontwikkelingsbeleid en de beleidsopties op Vlaams niveau.

Dit heeft verwarring tot gevolg bij zowel de partnerlanden als bij de partnerorganisaties op het terrein.

Meer in het algemeen kan men stellen dat de huidige situatie er een is van een dubbel circuit in het beleid, van miskennis door de federale overheid van de bevoegdheden van de deelgebieden en van een rechtstreeks interfereren van de federale overheid in het eigen beleid van de deelgebieden.

#### *1.2.2. Universitaire samenwerking*

Aangezien universitaire samenwerking tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, is het niet te verantwoorden dat de federale overheid terzake nog steeds een eigen beleid ontwikkelt.

De huidige verdeling van de federale kredieten tussen Vlaamse en Franstalige universiteiten op basis van een 50 %-50 % verdeling is achterhaald en onrechtvaardig. Deze verdeelsleutel benadeelt en beperkt de Vlaamse universiteiten om met de ontwikkelingslanden samen te werken

#### *1.2.3. Educatie*

Alhoewel educatie een gemeenschapsverantwoordelijkheid is, heeft de federale overheid zonder overleg een uitgebreid informatie- en educatiebeleid ontwikkeld. Bovendien wordt daarbij te weinig rekening gehouden met de in Vlaanderen aanwezige vraag om via het onderwijs ontwikkelingseducatie te bevorderen.

#### *1.2.4. Multilaterale samenwerking*

De deelgebieden worden niet betrokken bij de betaling van de bijdragen aan de betrokken internationale organisaties en bij het beheer van de programma's, zelfs niet als het om hun bevoegdheden gaat.

Ondertussen heeft Vlaanderen zelf de samenwerking opgestart met een aantal internationale organisaties (IAO, Unesco) in functie van projecten met een



une série de partenaires prioritaires en développement (Afrique du Sud, Chili, Viêt-nam et Palestine).

#### 1.2.5. Environnement

L'environnement est un nouveau centre d'intérêt important dans la politique de développement international, tant bilatéral que multilatéral. L'environnement est un élément à part entière de la politique de coopération propre à la Flandre. La Flandre est également partie prenante dans bon nombre de conventions en matière d'environnement, qui sont principalement des conventions mixtes prévoyant le paiement de contributions par la Belgique. Il est important à cet égard que la Belgique — représentée par l'AGCD — prenne 1,68 % du GEF (Global Environmental Facility) *Trust Fund* à son compte. Comme aucune clé de répartition n'a été convenue entre le fédéral et les régions, il y a un hiatus important entre la répartition des compétences (en grande partie régionales) et le financement (fédéral).

#### 1.2.6. Propositions

Étant donné que la coopération au développement a trait à des domaines relevant principalement de la compétence des entités fédérées, la coopération au développement et les moyens correspondants sont transférés aux entités fédérées dans le cadre existant de la politique étrangère de la Belgique. Les entités fédérées sont chargées de la conception et de la mise en œuvre de cette politique.

Des accords de coopération peuvent être conclus lorsque le pouvoir fédéral et les entités fédérées agissent dans le cadre de leurs compétences exclusives. Des initiatives conjointes peuvent en outre être développées par le biais d'accords de coopération.

### 1.3. Discussion finale

#### 1.3.1. Observations du professeur Lejeune

Le problème qui se pose vient du fait que la répartition des compétences, telle qu'elle résulte de la Constitution et des lois spéciales, ne mentionne pas la coopération au développement en tant que telle. De ce fait, différentes activités qui relèvent de ce domaine peuvent être considérées comme mixtes dans la mesure où elles peuvent relever du fédéral sous l'angle des relations internationales, mais, pour certains aspects relever des communautés.

Cette situation est d'autant plus mixte que la même matière, suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, peut être incluse, même implicitement, dans une compétence communautaire alors qu'elle peut par ailleurs rester globalement fédérale dans le cadre du pouvoir de l'autorité fédérale en matière de relations internationales.

aantal prioritaire partners in ontwikkeling (Zuid-Afrika, Chili, Vietnam en Palestina).

#### 1.2.5. Leefmilieu

Leefmilieu is een nieuw belangrijk aandachtspunt in het internationaal ontwikkelingsbeleid, niet alleen bilateraal maar vooral multilateraal. In het eigen samenwerkingsbeleid van Vlaanderen is leefmilieu een volwaardig onderdeel. Vlaanderen is ook partij bij tal van leefmilieuverdragen, die hoofdzakelijk gemengde verdragen zijn, waarvoor België bijdragen moet betalen. Belangrijk is in dat opzicht dat België — dat door ABOS vertegenwoordigd wordt — 1,68 % van het GEF (Global Environmental Facility) *Trust Fund* voor zijn rekening neemt. Doordat er geen verdeelsleutel werd afgesproken tussen de federale overheid en de gewesten, is er een belangrijke discrepantie tussen enerzijds de bevoegdheidsverdeling (grotendeels gewestelijk) en anderzijds de financiering (federaal).

#### 1.2.6. Voorstellen

Aangezien de ontwikkelingssamenwerking betrekking heeft op domeinen die hoofdzakelijk bij de deelstaten berusten, worden, binnen het bestaande kader inzake het buitenlandse politieke beleid van België, de ontwikkelingssamenwerking en de overeenstemmende middelen toegewezen aan de deelstaten. Zij staan in voor de conceptie en de uitvoering van dit beleid.

Samenwerkingsakkoorden kunnen afgesloten worden wanneer de federale overheid en de deelstaten in hun exclusieve bevoegdheidsdomeinen optreden. Via samenwerkingsakkoorden kunnen bovendien gezamenlijke initiatieven ontwikkeld worden.

### 1.3. Eindbespreking

#### 1.3.1. Opmerkingen van professor Lejeune

Het voorliggende probleem volgt uit het feit dat de bevoegdheidsverdeling, zoals bepaald door de Grondwet en de bijzondere wetten, geen melding maakt van de ontwikkelingssamenwerking als dusdanig. Verschillende activiteiten die tot dit domein behoren, kunnen daardoor beschouwd worden als gemengd, aangezien zij uit het oogpunt van de internationale betrekkingen tot de federale bevoegdheid kunnen behoren maar voor een aantal aspecten onder de gemeenschappen kunnen vallen.

Dit geeft aanleiding tot gemengde toestanden te meer omdat dezelfde materie volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof, zelfs op impliciete wijze, ondergebracht kan worden in een gemeenschapsbevoegdheid terwijl ze anderzijds algemeen beschouwd federaal kan blijven in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake internationale betrekkingen.

Il faudrait un système de coordination des actions, qui existe seulement en fait. On pourrait imaginer la conclusion d'accords de coopération qui mettraient plus en valeur le rôle et la participation des entités fédérées dans la gestion de la politique extérieure en matière de coopération au développement.

### 1.3.2. Discussion

Un membre cite l'exemple d'un accord de coopération entre la Belgique et la République fédérative de Russie, qui incluait les communautés et régions, d'une part, et les républiques fédérées, les territoires autonomes de Russie, d'autre part. On peut imaginer la conclusion d'un accord de coopération définissant une politique commune à l'égard de tel ou tel pays, qui peut encore être plus compliqué si ce pays est lui-même dans une situation institutionnelle complexe.

Le professeur Lejeune répond que des initiatives parallèles existent déjà puisqu'un certain nombre d'accords portant sur la coopération au développement conclus avec des pays en voie de développement sont des traités de coopération conclus par la Communauté flamande ou par les collectivités francophones. Des initiatives propres aux composantes de l'État sont prises.

Une autre dimension ne doit pas être perdue de vue: la coopération au développement présente un aspect multilatéral, qui relève dès lors de la participation aux organisations internationales. Le rôle de l'autorité fédérale en sa qualité de représentante de la Belgique tout entière au sein des instances onusiennes, de culture, de coopération au développement, d'agriculture ou de santé, ne peut pas être écarté. Il serait difficile de partager la coopération au développement entre les collectivités régionales ou communautaires et d'abandonner totalement la compétence fédérale alors qu'elle est logiquement impliquée par la participation de la Belgique à des organisations internationales qui gèrent ce type de matière.

Le mécanisme évoqué au sujet de la Russie et de la Belgique est un mécanisme général souvent rencontré en matière de coopération culturelle au début de la fédéralisation de l'État. Les commissions mixtes qui se réunissent périodiquement ont, du côté belge, été systématiquement dédoublées ou détriplées avec l'accord du partenaire étranger.

Un deuxième membre observe qu'il ressort de la note de la Communauté flamande que le problème réside concrètement dans le fait que de nombreux crédits de la coopération au développement restent inscrits aux budgets fédéraux alors que, pour la matière, ils appartiennent à des domaines relevant de la compétence des communautés et des régions. On

Er is een systeem nodig om de maatregelen te coördineren. Men zou zich kunnen inbeelden dat er samenwerkingsakkoorden worden gesloten waarin de rol en de deelname van de deelgebieden aan de regeling van het buitenlands beleid inzake ontwikkelingssamenwerking meer beklemtoond worden.

### 1.3.2. Bespreking

Een lid haalt het voorbeeld aan van een samenwerkingsverdrag tussen België en de federatieve republiek Rusland, waarin enerzijds de gemeenschappen en de gewesten en anderzijds de deelrepublieken en de autonome gebieden van Rusland opgenomen waren. Men kan zich inbeelden dat er een samenwerkingsakkoord wordt gesloten waarin een gemeenschappelijke politiek ten aanzien van een of ander land wordt bepaald; dat akkoord kan nog ingewikkelder worden wanneer dat land zelf in een complexe institutionele toestand verkeert.

Professor Lejeune antwoordt dat er reeds parallelle initiatieven bestaan aangezien de Vlaamse Gemeenschap of Franstalige deelgebieden samenwerkingsverdragen hebben gesloten met ontwikkelingslanden die betrekking hebben op de ontwikkelingssamenwerking met deze landen. De Deelgebieden van de Belgische Staat hebben eigen initiatieven genomen.

Een andere dimensie die men niet uit het oog mag verliezen, is het feit dat de ontwikkelingssamenwerking een multilateraal beeld vertoont, iets wat bijgevolg meer verband houdt met de deelname aan de internationale organisaties. Het is niet mogelijk de rol weg te cijferen die de federale Staat speelt in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van België in de VN-instellingen voor cultuur, ontwikkelingssamenwerking, landbouw of gezondheid. Het zou moeilijk zijn de ontwikkelingssamenwerking te verdelen over de gewesten en de gemeenschappen en de federale bevoegdheid ter zake volledig op te geven, terwijl de federale overheid logischerwijze bij de zaak betrokken is door het feit dat België lid is van internationale organisaties die dit soort materies behandelen.

Het mechanisme dat aangehaald is in verband met Rusland en België, is een algemeen mechanisme dat men bij de aanvang van de federalisering van de Staat vaak aangetroffen heeft in het domein van de culturele samenwerking. De gemengde commissies die op geregelde tijdstippen samenkomen, zijn aan Belgische zijde systematisch in twee of in drie opgesplitst, met instemming van de buitenlandse partner.

Een tweede lid merkt op dat er uit de nota van de Vlaamse Gemeenschap blijkt dat het probleem er concreet in bestaat dat op de federale begrotingen nog een groot aantal kredieten voor ontwikkelingssamenwerking staan ingeschreven die op grond van hun materie eigenlijk behoren tot de domeinen van de gemeenschappen en de gewesten. De huidige toestand

pourrait laisser subsister la situation actuelle, à condition que ces crédits soient transférés de manière à permettre aux autorités compétentes de les utiliser dans le cadre de ce qui a été mis en place au niveau fédéral par le département de la Coopération au développement.

Un autre membre est d'avis qu'il s'agit d'un problème de financement qui sort de la présente mission de la commission. En dehors de ce problème de crédits qui devraient être transférés aux communautés, le membre ne croit pas qu'il y ait d'autres dysfonctionnements dans le cadre du système actuel.

Le deuxième membre répond que, globalement, le système issu de la réforme de 1993 semble bien fonctionner sur le plan des relations internationales.

Un autre membre juge que l'organisation de la coopération au développement vient de faire l'objet d'une importante réforme. Le choix a été fait de continuer à travailler à travers une organisation fédérale. En fait, la coopération au développement est la compétence principale. La ventilation à l'intérieur du crédit de coopération au développement peut changer. Par conséquent, la compétence culturelle communautaire est subsidiaire par rapport à l'activité principale qui est la coopération au développement. L'acteur dans cette logique est naturellement le pouvoir fédéral. Le membre croit qu'il est normal, comme cela se fait sans doute, de se tourner ensuite vers les communautés pour des compétences spécifiques. Il faut éviter d'avoir une pulvérisation en termes de compétences car cela amènerait à faire de la « micro-coopération au développement ». Il y aurait un puzzle de relations entre la Belgique et un pays déterminé. Le membre croit donc que c'est un système qui a sa logique en termes de relations internationales, comme en termes d'efficacité. C'est à l'intérieur, par le biais d'accords éventuels formalisés que les contributions techniques ou fonctionnelles de l'un ou de l'autre peuvent être organisées.

Le premier membre souscrit entièrement à ce propos. Une réforme de grande envergure vient d'être réalisée, il faut la mettre à l'épreuve. Premièrement, un organisme indépendant du ministère a été créé pour gérer la coopération. Ce n'est pas le moment d'effectuer un transfert. Deuxièmement, un effort important a été fait dans le sens d'une plus grande logique, en se concentrant sur vingt-cinq pays au niveau fédéral. Troisièmement, il s'agit de coopération internationale. C'est pour aider un pays que l'on fait un effort. Il ne faut pas que, selon qu'on s'oriente vers une matière ou vers l'autre, ce soit imputé à un budget ou à un autre. Cela doit donc rester au niveau fédéral, quitte à ce qu'il y ait certains compléments. Enfin, depuis le Traité d'Amsterdam, il y a une ébauche de possibilités en matière de coopération

zou kunnen blijven voortbestaan op voorwaarde dat die kredieten worden overgeheveld zodat de bevoegde overheid zich ermee kan bezighouden binnen het kader dat door het departement Ontwikkelingssamenwerking federaal werd geschapen.

Een ander lid is van mening dat het om een financieringsprobleem gaat dat buiten de opdracht van de commissie valt. Buiten dit probleem van kredieten die aan de gemeenschappen overgedragen zouden moeten worden, denkt het lid niet dat er in het kader van het huidige systeem andere disfuncties zijn.

Het tweede lid antwoordt dat het systeem dat uit de staatshervorming van 1993 is voortgekomen, over het algemeen goed lijkt te functioneren op het vlak van de internationale betrekkingen.

Een ander lid is van oordeel dat de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking pas op ingrijpende wijze hervormd is. Men heeft ervoor gekozen voort te werken met een federale organisatie. In feite is de ontwikkelingssamenwerking de hoofdbevoegdheid. De verdeling binnen het krediet van ontwikkelingssamenwerking kan veranderen. Bijgevolg is de cultuurbevoegdheid van de gemeenschappen een bijkomende bevoegdheid ten opzichte van de ontwikkelingssamenwerking, die de hoofdactiviteit vormt. De drijvende kracht binnen deze logica is natuurlijk de federale overheid. Het lid acht het normaal dat men zich vervolgens tot de gemeenschappen wendt voor specifieke bevoegdheden, zoals wellicht nu al gebeurt. Men moet opletten voor een versplintering van de bevoegdheden want dan zou men uiteindelijk aan « microontwikkelingssamenwerking » gaan doen. Er zou een puzzel van betrekkingen tussen België in zijn geheel en een bepaald ontwikkelingsland ontstaan. Het lid denkt dus dat het een systeem is dat zijn eigen logica heeft op het vlak van de internationale betrekkingen alsook wat de doeltreffendheid ervan betreft. De technische en functionele bijdragen van de ene of de andere overheid kunnen intern georganiseerd worden door middel van eventuele geformaliseerde samenwerkingsakkoorden.

Het eerste lid sluit zich volledig aan bij dit standpunt. Men heeft juist een grootschalige hervorming doorgevoerd, nu moet men die uitproberen. Op de eerste plaats is er onafhankelijk van het ministerie een organisatie opgericht die de samenwerking in goede banen moet leiden. Het is nu niet het moment om de ontwikkelingssamenwerking over te hevelen. Op de tweede plaats is er een grote inspanning geleverd in de zin van een grotere logica en heeft men zich op de federaal vlak geconcentreerd op vijftig landen. Ten derde gaat het om internationale samenwerking. Men levert een inspanning om een land te helpen. Deze inspanning mag niet aangerekend worden op de ene of op de ander begroting naar gelang men zich toelegt op de ene dan wel op de andere materie. Het moet dus een federale bevoegdheid blijven, ook al

européenne renforcée. Il ne faut donc pas se déforcer au moment d'insérer l'effort belge dans l'effort européen collectif.

Le deuxième membre estime que l'on ne peut pas empêcher les communautés et les régions de faire de la coopération au développement. Elles doivent pouvoir exercer leurs compétences, y compris au niveau international sous la forme de coopération au développement. S'il y a au budget fédéral des crédits quasi permanents pour des dépenses se rapportant à la coopération au développement, qui relève de la compétence des communautés ou des régions, ces crédits doivent être transférés.

## **2. Cotisations obligatoires aux organisations internationales**

*2.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

Les cotisations obligatoires d'affiliation aux organisations internationales sont à charge du budget fédéral. Toutefois, certaines organisations internationales oeuvrent dans la sphère de compétences des communautés et des régions, qui prennent une part de plus en plus active au fonctionnement de ces institutions.

Le gouvernement fédéral a déjà fait savoir dans plusieurs cas concrets qu'il estime que les entités fédérées doivent contribuer au paiement des cotisations obligatoires d'affiliation aux organisations internationales qui s'occupent quasi exclusivement de matières fédéralisées.

Les communautés et les régions, par contre, ont toujours soutenu que le transfert des compétences ne s'était pas accompagné d'un transfert de moyens financiers permettant de payer les cotisations obligatoires en question.

Au cours de la réunion de la conférence interministérielle de politique étrangère du 14 septembre 1995, le ministre fédéral des Affaires étrangères a fait savoir qu'il attirerait l'attention du premier ministre sur cette «lacune persistante de la réforme de l'État» (traduction)(1).

Le gouvernement flamand propose ce qui suit :

1. La Flandre est d'accord d'assumer partiellement les charges financières liées à l'appartenance à une série d'organisations internationales, à condition que l'on transfère les moyens financiers nécessaires à cet

kunnen bepaalde punten aangevuld worden. Ten slotte is er sinds het Verdrag van Amsterdam aan aanzet gegeven en worden er mogelijkheden geschapen om de samenwerking op Europees vlak op te voeren. Men moet de zaak niet opgeven nu het erop aankomt de Belgische inspanning te integreren in de collectieve Europese inspanning.

Het tweede lid vindt niet dat men de gemeenschappen en de gewesten mag beletten om aan ontwikkelingssamenwerking te doen. Ze moeten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen, ook op het internationale vlak in de vorm van ontwikkelingssamenwerking. Als er op de federale begroting quasi permanente uitgavenkredieten bestaan, die betrekking hebben op ontwikkelingssamenwerking die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten, dan moeten die worden overgeheveld.

## **2. Verplichte bijdragen aan internationale organisaties**

*2.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap «Homogene bevoegdheidspakketten»)*

De verplichte lidmaatschapsbijdragen aan internationale organisaties worden gedragen door de federale begroting. Een aantal internationale organisaties is echter actief in de bevoegdheids sfeer van gemeenschappen en gewesten, die steeds actiever deelnemen aan de werking daarvan.

De federale regering heeft naar aanleiding van concrete gevallen al meermaals laten weten van oordeel te zijn dat de deelgebieden moeten bijdragen in de betaling van de verplichte lidmaatschapsbijdrage aan organisaties die zich vrijwel uitsluitend bezig houden met gedefederaliseerde materies.

Gemeenschappen en gewesten daarentegen hebben steeds gesteld dat met de bevoegdheden niet de financiële middelen werden overgeheveld om bedoelde verplichte lidmaatschapsbijdragen te betalen.

Tijdens de vergadering van de interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid (ICBB) van 14 september 1995 liet de federale minister van Buitenlandse Zaken weten deze «blijvende lacune in de staats hervorming» onder de aandacht te zullen brengen van de eerste minister(1).

De Vlaamse regering stelt het volgende voor :

1. Vlaanderen is er voorstander van om de financiële lasten van het lidmaatschap van een aantal internationale organisaties gedeeltelijk over te nemen, op voorwaarde dat daartoe de nodige financiële midde-

(1) Rapport CIPE du 14 septembre 1995, p. 7.

(1) Verslag ICBB van 14 september 1995, blz. 7.

effet. Si la Flandre participe au paiement des cotisations, elle aura davantage son mot à dire.

2. Ce sont surtout les cotisations obligatoires d'affiliation à l'Unesco, à l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et au Conseil de l'Europe qui entrent en ligne de compte pour un transfert aux communautés.

3. Il faut inclure la négociation de clés de répartition adéquates en la matière dans les missions du groupe de travail de la CIPE qui est actuellement chargé d'étudier le problème du paiement des cotisations obligatoires de la Belgique aux organisations internationales dont les activités ont trait aux compétences des entités fédérées.

## 2.2. Discussion finale (12 mars 1999)

### 2.2.1. Observations du professeur Lejeune

Selon le professeur Lejeune, le principe de base est que la répartition des compétences sur le plan budgétaire doit suivre la répartition des compétences matérielles. Ainsi, indépendamment des crédits destinés à des politiques menées au niveau international, les cotisations aux organisations internationales doivent être payées par le budget fédéral, régional ou communautaire, selon les compétences dont s'occupent les organisations en question. Toutefois, un problème de répartition du budget peut se poser car certaines organisations internationales s'occupent de compétences diverses du point de vue belge. Il y a effectivement parfois une différence de répartition entre budgets et compétences, mais le professeur Lejeune croit qu'il s'agit plutôt d'une question pratique que d'une question de principe.

### 2.2.2. Discussion

Un membre est d'avis qu'il faut distinguer cotisations et programmes. Les communautés et les régions ont toujours soutenu en ce qui concerne les cotisations que le transfert de compétences ne s'était pas accompagné d'un transfert de moyens financiers et que, donc, les cotisations obligatoires devaient rester de la compétence du pouvoir fédéral. C'est logique. Par contre, quand il s'agit de développer des programmes, on ajoute un programme fédéral, on ajoute un programme régional, un programme communautaire, s'il y a consensus pour le faire. On multiplie alors les efforts au lieu de les diviser.

Un membre pense qu'il faut lire jusqu'au bout les remarques concernant les cotisations. La Communauté flamande et la Région flamande ne demandent qu'à payer des cotisations. Mais on dit que les crédits nécessaires qui sont prévus à cet effet au budget fédé-

len worden overgeheveld. Indien Vlaanderen mee betaalt krijgt het straks meer in de pap te brokken.

2. Komen het meest in aanmerking voor overheveling naar de gemeenschappen; de verplichte lidmaatschapsbijdragen aan UNESCO, aan de Wereldorganisatie voor Toerisme (WOT), en aan de Raad van Europa.

3. De onderhandeling van passende verdeelsleutels terzake kan worden toegevoegd aan de opdracht van de ICBB-werkgroep die momenteel reeds is belast met de studie van de problematiek van de betaling van de Belgische verplichte lidmaatschapsbijdragen aan de internationale organisaties waarvan de activiteiten betrekking hebben op bevoegdheden van de deelstaten.

## 2.2. Eindbespreking (12 maart 1999)

### 2.2.1. Opmerkingen van professor Lejeune

Volgens professor Lejeune moet men uitgaan van het beginsel dat de bevoegdheidsverdeling op budgettair vlak de verdeling van de materiële bevoegdheden moet volgen. Zo moeten de bijdragen aan internationale organisaties, los van de kredieten die bestemd zijn voor de beleidsvoering op internationaal vlak, uitgetrokken worden op de federale, gewestelijke of gemeenschapsbegroting naar gelang van de bevoegdheidsdomeinen die de desbetreffende organisaties behandelen. Er kan zich evenwel een probleem voordoen in de verdeling van het budget want een aantal internationale organisaties houden zich uit Belgisch oogpunt met verschillende bevoegdheden bezig. Er bestaat inderdaad vaak een verschil tussen de verdeling van kredieten en bevoegdheden maar volgens professor Lejeune gaat het veeleer om een praktische dan om een principiële kwestie.

### 2.2.2. Bespreking

Een lid is van mening dat men een onderscheid moet maken tussen bijdragen en programma's. De gemeenschappen en de gewesten hebben in verband met de bijdragen altijd volgehouden dat de overdracht van bevoegdheden niet gepaard is gegaan met een overdracht van financiële middelen en dat de verplichte bijdragen dus tot de bevoegdheid van de federale overheid moesten blijven behoren. Dat is logisch. Wanneer daarentegen programma's ontwikkeld worden, voegt men een federaal programma toe en dan een gewestelijk programma en dan een gemeenschapsprogramma, als er consensus bestaat om dit te doen. Men vermenigvuldigt dan de inspanningen in plaats van ze te verdelen.

Een lid meent dat de bedenkingen met betrekking tot de bijdragen volledig moeten gelezen worden. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest willen maar al te graag bijdragen betalen. Alleen stelt men dat men de nodige kredieten die daarvoor voorzien

ral doivent être inclus dans les paquets de la loi de financement. Si cela n'a pas été prévu dans le paquet global de la loi de financement, il s'agit d'une lacune qu'il conviendra de combler lors d'un prochain tour de négociations. Les budgets destinés aux communautés et aux régions dans le paquet de la loi de financement doivent par conséquent être majorés d'un montant correspondant.

Le premier membre trouve qu'une autre position consiste à dire que, puisque le fédéral paie ces cotisations avec l'argent de tous, il peut continuer.

### 2.3. Conclusions de la commission

La commission constate qu'un changement éventuel nécessiterait une révision de la loi de financement. Cette question sort de sa mission.

### 3. Représentation des communautés et régions auprès des organisations internationales

#### *Article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale du 8 août 1980:*

«L'autorité fédérale, les communautés et les régions, chacun pour ce qui le concerne, concluent en tous cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations.

Sans préjudice de l'article 83, §§ 2 et 3, et dans l'attente de la conclusion de cet accord de coopération, une concertation associant l'autorité fédérale et les gouvernements aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des organisations internationales et supranationales relatifs aux matières relevant des compétences communautaires ou régionales.»

#### 3.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)

La représentation de la Flandre auprès des organisations internationales est régie par l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 (modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993), mis à exécution par l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions, portant sur la représentation du royaume de Belgique auprès

zijn op de federale begroting, moeten worden opgenomen in de pakketten van de financieringswet. Als men het niet voorzien heeft in de lijst van het globale pakket van de financieringswet, is het een lacune die in een volgende ronde moet worden opgevuld. De budgetten voor de gemeenschappen en de gewesten in het pakket van de financieringswet moeten dan ook met een even hoog bedrag verhogen.

Het eerste lid meent ook dat men een andere houding kan aannemen in die zin dat aangezien de federale overheid deze bijdragen betaalt met het geld van iedereen, ze dat kan blijven doen.

### 2.3. Besluiten van de commissie

Een eventuele verandering vereist een herziening van de financieringswet. De commissie stelt vast dat deze vraag de bevoegdheid van de commissie te buiten gaat.

### 3. Vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten bij internationale organisaties

#### *Artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:*

«De federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties en over de procedure in verband met de standpuntbepaling en met de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze zaken.

Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, wordt in afwachting van dit samenwerkingsakkoord of die samenwerkingsakkoorden, overleg gepleegd tussen de federale overheid en de betrokken regeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de internationale en supranationale organisaties die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden.»

#### 3.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten)

De vertegenwoordiging van Vlaanderen bij internationale organisaties wordt geregeld door artikel 92bis, § 4bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (gewijzigd door de bijzondere wet van 5 mei 1993) waaraan uitvoering werd gegeven door het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de

des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes.

L'article 4 de l'accord-cadre susvisé prévoit la possibilité d'intégrer des représentants des communautés ou des régions dans la représentation permanente belge auprès de certaines organisations internationales. Le groupe de travail interdépartemental permanent Relations externes élabore actuellement une proposition relative à l'application des possibilités prévues à l'article 4 de l'accord de coopération en question.

Toutefois, le problème de la représentation est étroitement lié au paiement des cotisations obligatoires d'affiliation. Une éventuelle régionalisation des charges financières de l'adhésion belge doit donc aller de pair avec de nouveaux accords relatifs à la représentation belge auprès d'un certain nombre d'organisations internationales.

Si les charges financières de l'adhésion de la Belgique à un certain nombre d'organisations internationales sont régionalisées en tout ou en partie, il faut, dans le cadre de la représentation auprès desdites organisations, mettre l'accent :

— soit sur l'obtention d'une participation des gouvernements des entités fédérées à la désignation des diplomates fédéraux aux représentations permanentes belges auprès des organisations en question,

— soit sur la mise en place d'un système permettant aux communautés ou aux régions d'envoyer et/ou de désigner à tour de rôle, respectivement, le représentant permanent belge et le représentant permanent adjoint auprès des organisations en question.

On peut régler cette question en adaptant l'accord-cadre susvisé ou en récrivant l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### 3.2. Discussion finale (12 mars 1999)

#### 3.2.1. Observations du professeur Lejeune

Un accord de coopération du 18 mai 1995 porte sur le statut des représentants des communautés et des régions dans les postes diplomatiques et consulaires. Ensuite, il y a des accords de coopération concernant la participation même aux organisations internationales ayant une compétence mixte. Il faut distinguer la participation aux activités des organisations internationales et la qualité de délégation permanente belge auprès de ces organisations internationales. D'une part, il existe des représentations permanentes, c'est-à-dire des ambassades, des missions diplomatiques qui représentent la Belgique auprès de ces organisations, le statut des attachés de communautés ou

gewesten over de vertegenwoordiging van het koninkrijk België bij de internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden.

Artikel 4 van voornoemd kaderakkoord voorziet in de mogelijkheid om vertegenwoordigers van de gemeenschappen of de gewesten te doen opnemen in de Belgische Permanente vertegenwoordiging bij sommige internationale organisaties. De permanente interdepartementale werkgroep Externe Betrekkingen werkt momenteel een voorstel uit met betrekking tot de toepassing van de in artikel 4 van bedoeld samenwerkingsakkoord voorziene mogelijkheden.

De problematiek van de vertegenwoordiging hangt echter nauw samen met de betaling van de verplichte lidmaatschapsbijdragen. Een eventuele regionalisering van de financiële lasten van het Belgisch lidmaatschap moet dan ook worden gekoppeld aan nieuwe afspraken inzake de Belgische vertegenwoordiging bij een aantal internationale organisaties.

Indien de financiële lasten voor het Belgisch lidmaatschap van een aantal internationale organisaties geheel of gedeeltelijk worden geregionaliseerd, moet inzake de vertegenwoordiging bij bedoelde organisaties worden aangedrongen op :

— ofwel : het verwerven van inspraak van de deelregeringen inzake de aanwijzing van de federale diplomaten op de Belgische Permanente Vertegenwoordigingen bij bedoelde organisaties

— ofwel : het opzetten van een systeem waarbij de gemeenschappen of de gewesten bij beurtrol de Belgische Permanente Vertegenwoordiger resp. adjunct-Permanente Vertegenwoordiger kunnen leveren en/of aanwijzen bij bedoelde organisaties.

Deze aangelegenheid kan worden geregeld door de aanpassing van voornoemd kaderakkoord of het herschrijven van artikel 92bis § 4bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980.

### 3.2. Eindbespreking (12 maart 1999)

#### 3.2.1. Opmerkingen van professor Lejeune

Een samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 heeft betrekking op het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten. Vervolgens zijn er samenwerkingsakkoorden met betrekking tot de eigenlijke deelname aan internationale instellingen met een gemengde bevoegdheid. Men moet een onderscheid maken tussen de deelname aan de werkzaamheden van de internationale organisaties en de hoedanigheid van Belgische permanente vertegenwoordiging bij deze internationale instellingen. Enerzijds bestaan er permanente vertegenwoordigingen, namelijk de ambassades en de diplomatieke missies

de régions dans ces ambassades répondant aux mêmes règles que celles applicables à ces mêmes fonctionnaires dans les ambassades belges auprès d'États étrangers. D'autre part, il y a des règles en ce qui concerne la participation aux organes des organisations internationales. Si l'organisation s'occupe uniquement de compétences régionales, le siège de la délégation belge est occupé par les représentants régionaux. À titre d'exemple, les institutions de la «Taalunie», dans le cadre du «Taalunieverdrag» avec les Pays-Bas pour ce qui concerne la Flandre.

La difficulté concerne essentiellement les organisations qui s'occupent de compétences mixtes, par exemple, le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne. C'est à nouveau le consensus et la coopération qui doivent amener à déterminer qui occupe le siège belge. Lorsque les matières ressortissent à la compétence des communautés et des régions, il appartient aux autorités belges de désigner les représentants des communautés ou des régions dans ces groupes de travail. Dans les faits, un ou plusieurs experts des régions ou des communautés participent à la discussion. La représentation permanente de la Belgique fera la coordination. En ce qui concerne les problèmes de compétences qui apparaîtraient par la suite, il existe, dans la pratique belge, un certain nombre d'instances soit techniques, soit «politiques» au ministère des Affaires étrangères qui permettent à des ministères ou des autorités qui n'auraient pas été associés à la discussion alors qu'ils étaient compétents, de faire valoir leur point de vue plus tard et de participer à la discussion. Les choses fonctionnent assez simplement.

Il peut arriver que certaines organisations mondiales — laissons de côté le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne —, en raison de l'organisation de leurs institutions, ne permettent pas à toutes les parties belges de s'exprimer. Mais, sur ce point, les difficultés tiendraient davantage à l'aménagement interne propre à l'organisation internationale qu'à des difficultés de fonctionnement interne à la Belgique.

M. Lejeune estime que la faiblesse du système est que tout repose sur la bonne volonté; le problème est de savoir ce qui se passera le jour où une bonne volonté sera défailante.

### 3.2.2. Discussion

Un membre estime qu'il ne faut pas attribuer exclusivement à l'un ou l'autre niveau la représentation gouvernementale ou celle de fonctionnaires dans les organisations mixtes. Les délégations parlementaires dans ce genre d'organisations mixtes sont déjà bien réglées au niveau du Benelux. En ce qui concerne les

die België bij deze organisaties vertegenwoordigen en daar beantwoordt statuut van de gemeenschap- en gewestattachés in deze ambassades aan dezelfde regels als die welke van toepassing zijn op dezelfde ambtenaren in de Belgische ambassades bij vreemde Staten. Anderzijds zijn er regels met betrekking tot de deelname aan organen van internationale organisaties. Indien de organisatie zich alleen bezighoudt met gewestbevoegdheden, wordt de zetel van de Belgische delegatie ingenomen door gewestelijke vertegenwoordigers: bij voorbeeld de instellingen van de Taalunie in het kader van het Taalunieverdrag met Nederland, wat Vlaanderen betreft.

De moeilijkheid doet zich voornamelijk voor in organisaties die gemengde bevoegdheidsdomeinen behandelen, bij voorbeeld de Raad van Europa of de Europese Unie. Opnieuw moet door middel van consensus en samenwerking uitgemaakt worden wie uiteindelijk de Belgische zetel bekleedt. Wanneer het gaat om aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren, staat het aan de Belgische overheid de vertegenwoordigers van de gemeenschappen of de gewesten aan te wijzen in deze werkgroepen. In werkelijkheid nemen een of meer experts van de gemeenschappen of de gewesten deel aan de besprekingen. De Belgische permanente vertegenwoordiging zal zorgen voor de coördinatie. Wat betreft de bevoegdheidsproblemen die achteraf zouden opduiken, bestaan er in de Belgische praktijk een aantal instanties van technische ofwel van «politieke» aard binnen het ministerie van Buitelandse Zaken die ministeries of overheden die in weerwil van hun bevoegdheid niet bij de besprekingen betrokken zijn geweest, in de mogelijkheid stellen nadien hun standpunt te verdedigen en aan de besprekingen deel te nemen. De zaken verlopen vrij soepel.

Het kan voorvallen dat een aantal wereldorganisaties — we spreken niet over de Raad van Europa of de Europese Unie — wegens de organisatievorm van hun instellingen niet alle Belgische partijen de mogelijkheid bieden om hun standpunt bekend te maken. Maar de moeilijkheden in dat verband hebben meer te maken met de eigen interne orde van de werkzaamheden van de internationale organisatie dan met moeilijkheden van de Belgische interne werking.

Het zwakke punt van het systeem is volgens de heer Lejeune gelegen in het feit dat alles op goede wil berust; de vraag rijst wat er zal gebeuren de dag dat de goede wil het laat afweten.

### 3.2.2. Bespreking

Een lid denkt dat de vertegenwoordiging op regeersvlak of van ambtenaren in gemengde organisaties niet exclusief aan het ene of het andere niveau hoeft te worden toegewezen. Parlementaire vergaderingen in dit soort gemengde organisaties zijn ondertussen goed geregeld op het niveau van de Benelux.



autres organisations, il subsiste toutefois un grand point d'interrogation.

Un autre membre confirme que la délégation parlementaire aux assemblées parlementaires correspondantes continue à poser problème. La réglementation pour le Benelux a été adoptée. Elle n'est pas contestée par les deux autres partenaires, le Luxembourg et les Pays-Bas, mais bien sur le plan interne. La solution pour le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale reste problématique. De plus, pour ces deux organisations vient s'ajouter la difficulté qu'elles ont la même délégation pour deux compétences différentes. Il est parfaitement normal que la représentation belge à l'Union de l'Europe occidentale soit composée de délégués fédéraux. C'est beaucoup moins évident, par contre, pour le Conseil de l'Europe. Il faut poursuivre les négociations sur cette question.

Un troisième membre ajoute qu'il y a, au Conseil de l'Europe, une décision formelle indiquant qu'il s'agit de représentants des parlements fédéraux. S'il est facile de s'arranger entre trois partenaires au Benelux, cela devient plus complexe quand ils sont quarante. Au sein du Benelux, ni les Hollandais, ni les Luxembourgeois n'ont les mêmes problèmes que la Belgique. La Belgique peut donc les résoudre à sa manière, car cela ne leur pose pas de problème. Au niveau de l'Europe, les difficultés sont considérables.

Un petit problème se pose par ailleurs dans la délégation belge: quand il s'agit de voter, par application de la loi D'Hondt, séparément entre Chambre et Sénat, les droits de vote vont aux partis les plus importants et il y a une majorité flamande plus que proportionnelle dans cette délégation. Cela nécessite une correction. Suivant la manière dont on applique le mécanisme des répartitions, soit sur Chambre et Sénat séparés, soit sur Chambre et Sénat globalisés, la loi D'Hondt donne des résultats différents.

Un membre demande comment les autres États fédéraux de l'Union européenne ont organisé leur représentation.

Le professeur Lejeune répond que la situation est différente selon les pays. En effet, la Belgique ne comporte que quelques entités, alors qu'il existe 15 ou 16 *Länder* en Allemagne, 17 ou 18 communautés autonomes en Espagne, une dizaine de *Länder* autrichiens. Les États fédéraux se trouvent à différents niveaux dans l'avancement de la gestion de leurs relations internationales. La Belgique est la plus «progressiste», la plus «décentralisée» en termes de gestion des relations extérieures. Viennent ensuite l'Allemagne et l'Autriche.

En Allemagne, les problèmes de coordination se posent davantage au niveau européen pour le droit primaire, c'est-à-dire la position des *Länder* dans leur

Wat de andere organisaties betreft, is het echter nog steeds een groot vraagteken.

Een ander lid bevestigt dat de parlementaire afvaardiging in de overeenstemmende parlementaire assemblees voor problemen blijft zorgen. De regeling voor de Benelux is aangenomen. Ze wordt niet gecontesteerd door de twee andere partners, Luxemburg en Nederland, maar wel inwendig. De oplossing voor de Raad van Europa en voor de West-Europese Unie blijft problematisch. Bovendien bestaat voor deze twee organisaties een andere moeilijkheid, namelijk dat ze dezelfde afvaardiging hebben voor twee verschillende competenties. Het is perfect normaal dat de Belgische vertegenwoordiging in de West-Europese Unie uit federale afgevaardigden bestaat. Voor de Raad van Europa daarentegen, is dit veel minder evident. Er moet op dit vlak nog voort worden onderhandeld.

Een derde lid voegt hieraan toe dat de Raad van Europa uitdrukkelijk beslist heeft dat het om afgevaardigden van de federale parlementen gaat. Terwijl het gemakkelijk is met de drie partners van de Benelux onderling een overeenkomst te bereiken, is dat veel ingewikkelder met veertig. Binnen de Benelux hebben noch de Nederlanders noch de Luxemburgers dezelfde problemen als België. België kan deze problemen dus op zijn manier oplossen want dat maakt hun niets uit. Op Europees vlak zijn er aanzienlijke moeilijkheden.

Er doet zich overigens een klein probleem voor in de Belgische afvaardiging: wanneer er stemmingen plaatsvinden, gaan de stemmen, overeenkomstig het systeem-D'Hondt en de scheiding tussen de Kamer en de Senaat, naar de grootste partijen en bestaat er een meer dan evenredige Vlaamse meerderheid. Dat moet gecorrigeerd worden. Naar gelang van de wijze waarop het verdelingsmechanisme wordt toegepast, hetzij op de Kamer en de Senaat afzonderlijk, hetzij op de Kamer en de Senaat samen, geeft het systeem-D'Hondt andere resultaten.

Een lid vraagt hoe andere federale Staten van de Europese Unie hun afvaardiging georganiseerd hebben.

Professor Lejeune antwoordt dat de toestand verschilt naar gelang van het land. België bestaat immers slechts uit enkele deelgebieden terwijl er in Duitsland 15 of 16 *Länder* bestaan, in Spanje 17 of 18 *Comunidades autónomas* en in Oostenrijk een tiental *Länder*. De federale Staten bevinden zich op verschillende niveaus wat het regelen van hun internationale betrekkingen betreft. België is het meest «progressieve», het meest «gedecentraliseerde» land zoals het zijn buitenlandse betrekkingen regelt, daarna komen Duitsland en Oostenrijk.

In Duitsland doen de coördinatieproblemen ten aanzien van Europa zich voor op het vlak van het primaire recht — namelijk de bepaling van de stand-

domaine de compétence vis-à-vis de la réforme des institutions européennes et vis-à-vis des compétences qui seraient déléguées à l'Union, qu'au niveau de la coordination entre le point de vue fédéral et le point de vue des *Länder* à propos des compétences mixtes. Les *Länder* sont très présents par rapport à l'Union européenne, ils exercent leur lobbying. Ensuite, le *Bundesrat*, chambre de représentation des *Länder* joue un rôle essentiel dans la coordination des points de vue des *Länder*.

Au Conseil des ministres de l'Union européenne, les *Länder* allemands sont parfois présents, mais la position du gouvernement fédéral allemand semble plus forte que la position du gouvernement belge qui a partagé le siège, en fonction des matières, avec les communautés et régions.

Les représentants des *Länder* autrichiens n'occupent pas le siège autrichien au Conseil des ministres de l'Union européenne. Enfin, en Espagne, le système de gestion des relations extérieures reste relativement centralisé.

Le premier membre se demande si cette distinction n'est pas liée en grande partie au type différent de répartition de compétence. La Belgique a un système de compétences exclusives, tandis qu'en Allemagne, il existe une certaine hiérarchie des compétences. Même quand l'ensemble de la matière est confié aux *Länder*, le *Bund* a toujours la possibilité d'en assurer la coordination, ce qui n'est pas le cas en Belgique.

Le professeur Lejeune objecte que le principe de tout État fédéral est l'absence de hiérarchie des normes et, en principe, l'existence de compétences exclusives. Il est vrai que, sur le plan politique, on met davantage l'accent, en Belgique, sur l'exclusivité des compétences. Aucun système fédéral ou régionalisé ne peut fonctionner sans compétences exclusives, mais ces dernières mènent nécessairement à des chevauchements, à des délimitations difficiles. C'est ainsi que des matières deviennent mixtes.

Sur le plan de la coordination, l'esprit est différent. Le professeur Lejeune pense que le dicton «Bundesrecht bricht Ländersrecht» ne s'applique pas en droit. Cela n'est vrai que dans des matières de compétences concurrentes. Quand il s'agit de matières de compétences exclusives, le droit d'un *Land* n'est pas inférieur au droit du *Bund*. Le mouvement de fédéralisation de l'Allemagne est un mouvement agrégatif, associatif. Historiquement, on comprend très bien que le *Bund* ait une fonction de coordination plus importante que chez nous. En Belgique, une coordination, sous réserve de cas extrêmes, ne peut se faire que par consensus et sur un pied d'égalité.

punten die de Länder binnen hun bevoegdheidsfeer innemen ten aanzien van de hervorming van de Europese instellingen en ten aanzien van de bevoegdheden die aan de Unie opgedragen worden — veel meer dan op het vlak van de coördinatie tussen het federale standpunt en het standpunt van de Länder met betrekking tot de gemengde bevoegdheden. De Länder zijn zeer sterk aanwezig op het vlak van de Europese Unie, waar zij hun lobbywerk doen. Verder speelt de Bundesrat, de kamer waar de Länder hun vertegenwoordiging hebben, een zeer belangrijke rol in de coördinatie van de standpunten van deze Länder.

In de Raad van ministers van de Europese Unie zijn de Duitse Länder vaak aanwezig maar de positie van de Duitse federale regering lijkt sterker dan de positie van de Belgische regering die, naar gelang van de aan gelegenheid, de zetel deelt met de gemeenschappen en de gewesten.

De afgevaardigden van de Oostenrijkse Länder bekleden de Oostenrijkse zetel in de Raad van ministers van de Europese Unie niet. In Spanje blijft het systeem om de buitenlandse betrekkingen te regelen vrij sterk gecentraliseerd.

Het eerste lid vraagt zich af of dit onderscheid niet in grote mate terug te brengen is tot het onderscheid tussen het type van bevoegdheidsverdeling. België heeft een systeem van exclusieve bevoegdheden, terwijl er in Duitsland een zekere hiërarchie in de bevoegdheden bestaat. Zelfs als de volledige materie wordt toevertrouwd aan de Länder, beschikt de Bund nog altijd over de mogelijkheid de coördinatie ervan naar zich toe te trekken, wat in België niet kan.

Professor Lejeune werpt op dat de afwezigheid van een hiërarchie van de normen het principe van elke federale Staat vormt en dat er in beginsel exclusieve bevoegdheden bestaan. Weliswaar wordt in België op politiek vlak meer de klemtoon gelegd op het exclusieve karakter van de bevoegdheden. Geen enkel federaal of geregionaliseerd systeem kan werken zonder aanleiding tot overlappingsen, tot moeilijke afbakeningen. Op die wijze gebeurt het dat materies gemengd worden.

Op het vlak van de coördinatie bestaat er een andere geest. Professor Lejeune denkt dat het gezegde «Bundesrecht bricht Landesrecht» in het recht niet van toepassing is. Het geldt alleen maar in aangelegenheden die tot samenlopende bevoegdheden behoren. Wanneer het gaat om exclusieve bevoegdheden, is het recht van een Land niet ondergeschikt aan het recht van de Bund. De beweging van federalisering in Duitsland is een samenvoegende, associatieve beweging. Historisch gezien is het zeer goed te begrijpen dat de Bund een belangrijkere coördinerende functie vervult dan bij ons. Met uitzondering van extreme gevallen is coördinatie in België alleen maar mogelijk door middel van consensus en op voet van gelijkheid.

Un membre revient sur les explications du professeur Lejeune selon lesquelles le système fonctionne bien. La représentation ministérielle est organisée quand il s'agit de compétences communautaires ou régionales. Dans les représentations permanentes, il peut y avoir des représentants des entités fédérées. Par conséquent, même dans l'hypothèse d'une régionalisation des charges financières, le membre ne voit pas pourquoi on devrait arriver à un système de codésignation par les communautés des représentants permanents de la Belgique. C'est une hypothèse à laquelle il ne peut souscrire, mais il tient à souligner qu'il n'y aurait pas de raison d'en arriver à de telles conséquences, puisque les entités ont un droit de représentation par les fonctionnaires ou les diplomates. Ce serait la négation même de l'entité fédérale elle-même par rapport aux entités fédérées.

### 3.3. Conclusions de la commission

La commission estime que le système fonctionne à la satisfaction des entités fédérées.

## 4. La représentation de la Belgique dans le Conseil de l'Union européenne

### 4.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (Note du 29 juin 1998)

Une évaluation de l'accord de coopération conclu entre toutes les entités de l'État belge au sujet de la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne (Accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, du 8 mars 1994) permet de mettre en lumière certains problèmes.

Selon cet accord de coopération, il existe quatre types de conseils :

— les conseils de compétences exclusivement fédérales, pour lesquels la Belgique est représentée par un ministre fédéral;

— les conseils de compétences principalement fédérales et accessoirement fédérées, pour lesquels la Belgique est représentée par un ministre fédéral assisté par un assesseur émanant d'une entité fédérée;

— les conseils de compétences principalement fédérées et accessoirement fédérales, pour lesquels la Belgique est représentée par un ministre communautaire ou régional assisté par un représentant du fédéral;

Een lid komt terug op de verklaringen van de heer Lejeune dat het systeem goed werkt. In het geval van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden is er een regeling getroffen voor de vertegenwoordiging van de ministers. In de permanente vertegenwoordigingen kunnen er vertegenwoordigers zitten van de deelgebieden. Bijgevolg ziet het lid niet in, zelfs in de veronderstelling dat de financiële lasten aan de deelgebieden overgedragen worden, waarom men tot een systeem zou moeten komen waarin de permanente vertegenwoordigers van België mede aangewezen worden door de gemeenschappen. Dat is een hypothese waarmee hij niet kan instemmen. Toch wenst hij op te merken dat er geen reden bestaat om het systeem tot dergelijke consequenties door te trekken aangezien de deelgebieden een recht van vertegenwoordiging hebben door middel van ambtenaren of diplomaten. Dan zou de federale overheid zelf miskend worden ten opzichte van de deelgebieden.

### 3.3. Besluit van de commissie

De commissie is van oordeel dat het systeem voor de deelgebieden naar behoren werkt.

## 4. Vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Unie

### 4.1 Standpunt van de regering van de Franse Gemeenschap (nota van 29 juni 1998)

Een evaluatie van het samenwerkingsakkoord dat werd gesloten tussen alle geledingen van de Belgische Staat over de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Unie (samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, van 8 maart 1994) maakt het mogelijk een aantal problemen op dit vlak toe te lichten.

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord zijn er vier soorten raden :

— de raden met exclusief federale bevoegdheden waarin België vertegenwoordigd wordt door een federaal minister;

— de raden met hoofdzakelijk federale bevoegdheden en in bijkomende orde bevoegdheden van de deelgebieden, waarin België vertegenwoordigd wordt door een federaal minister die wordt bijgestaan door een assessor van een deelgebied;

— de raden met hoofdzakelijk bevoegdheden van de deelgebieden en in bijkomende orde federale bevoegdheden, waarin België vertegenwoordigd wordt door een gemeenschaps- of gewestminister bijgestaan door een vertegenwoordiger van het federaal niveau;

— les conseils de compétences exclusivement fédérées pour lesquels la Belgique est représentée par un ministre communautaire ou régional .

Pour la représentation des entités fédérées, une rotation semestrielle est prévue dans l'accord de coopération.

Dans son annexe, l'accord de coopération détermine quels sont les différents types de compétences. Par exemple, dans la première catégorie (compétences exclusivement fédérales), on retrouve la Justice, mais aussi les Télécom et le Budget, dans la deuxième catégorie (compétences principalement fédérales), il y a l'Agriculture, dans la troisième catégorie (compétences principalement communautaires ou régionales), se situent la Recherche scientifique et l'Industrie. Enfin les compétences exclusivement communautaires ou régionales comprennent par exemple la Culture et l'Enseignement.

Le classement de certaines matières dans la catégorie exclusivement fédérale des télécommunications pose de sérieux problèmes au niveau de l'audiovisuel qui n'est pas dissocié des télécommunications au niveau européen. Tenant compte des larges compétences communautaires en matière d'audiovisuel, on pourrait dès lors suggérer que les télécommunications soient classés dans la catégorie 2: conseils de compétences principalement fédérales et accessoirement fédérées, pour lesquels la Belgique est représentée par un ministre fédéral assisté par un ministre émanant d'une entité fédérée.

#### 4.3. Conclusions de la commission (12 mars 1999)

La représentation de la Belgique dans le Conseil de l'Union européenne a été abordée au cours des discussions portant sur les points précédents.

La commission conclut ici aussi que le système semble fonctionner à la satisfaction des entités fédérées, sous réserve de la difficulté de délimiter parfois les compétences, évoquée par la Communauté française. La commission se rallie d'ailleurs à la proposition faite par la Communauté française, de classer les télécommunications dans la catégorie des compétences principalement fédérales et accessoirement fédérées, compte tenu des larges compétences des communautés en matière d'audiovisuel.

— de raden met uitsluitend bevoegdheden van de deelgebieden waarin België vertegenwoordigd wordt door een gemeenschaps- of gewestminister.

Voor de vertegenwoordiging van de deelgebieden voorziet het samenwerkingsakkoord in een semestriële rotatie.

In de bijlage van het samenwerkingsakkoord worden de verschillende soorten bevoegdheden bepaald. In de eerste categorie (exclusief federale bevoegdheden) hoort justitie thuis, maar ook telecommunicatie en begroting. In de tweede categorie (hoofdzakelijk federale bevoegdheden) wordt landbouw ondergebracht, in de derde categorie (hoofdzakelijk gemeenschaps- of gewestbevoegdheden), worden wetenschappelijk onderzoek en industrie ondergebracht. Tenslotte behoren tot de exclusieve gemeenschaps- of gewestbevoegdheden bijvoorbeeld cultuur en onderwijs.

Het onderbrengen van bepaalde aangelegenheden bij telecommunicatie, die een exclusief federale aangelegenheid is, doet ernstige problemen rijzen in de audiovisuele sector die op het Europese niveau niet losstaat van de telecommunicatiesector. Rekening houdend met de ruime gemeenschapsbevoegdheden voor audiovisuele aangelegenheden, zou men derhalve kunnen voorstellen telecommunicatie onder te brengen in categorie 2: raden met hoofdzakelijk federale bevoegdheden en in bijkomende orde bevoegdheden van de deelgebieden, waarin België vertegenwoordigd wordt door een federale minister die wordt bijgestaan door een minister van een deelgebied.

#### 4.3. Besluit van de commissie (12 maart 1999)

De vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Unie is behandeld tijdens de besprekingen over de vorige punten.

De commissie komt ook hier tot het besluit dat de regeling voldoening lijkt te schenken aan de deelgebieden, behalve wat betreft de afbakening van de bevoegdheden, die soms problemen oplevert, zoals de Franse Gemeenschap heeft opgemerkt. De commissie stemt overigens in met het voorstel van de Franse Gemeenschap om telecommunicatie onder te brengen in de categorie van de hoofdzakelijk federale bevoegdheden en in bijkomende orde bevoegdheden van de deelgebieden, gelet op de ruime gemeenschapsbevoegdheden voor audiovisuele aangelegenheden.

**5. La représentation et la participation aux travaux en matière de politique d'emploi à un niveau international**

*Audition de Mme Stappaerts, directrice générale de l'administration de l'emploi du ministère de la Communauté flamande et de Mme Van Hal, directrice adjointe (13 juillet 1998)*

Les communautés et régions ne sont pas ou pas suffisamment représentées au sein de divers groupes de travail existant auprès du Conseil et au sein des comités de la Commission de l'Union européenne qui traitent de la formation et de l'emploi.

Il y a lieu d'élaborer à court terme un protocole réglant la représentation belge au sein de ces groupes de travail et comités où les sujets traités relèvent totalement ou partiellement de la compétence des autorités fédérées belges (comme le Comité européen du FSE et les activités dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OCDE).

Le pouvoir fédéral ne consulte pas de manière structurée et systématique les régions et communautés, même lorsque les questions à l'ordre du jour ou les positions adoptées concernent des matières pour lesquelles les régions et communautés sont compétentes ou co-compétentes. Quand cette consultation a lieu, elle dépend trop de relations personnelles et/ou l'apport des régions est trop peu valorisé. À cet égard, on peut faire référence à la collaboration positive qui s'est instaurée entre le pouvoir fédéral et les régions à l'occasion de la rédaction du plan d'action belge en exécution des directives européennes pour l'emploi, même si on peut s'interroger sur l'insuffisance du «feed back» en la matière en direction du niveau européen.

Dans les négociations européennes en cours, au niveau du Conseil, sur la réforme des fonds structurels, les communautés et les régions sont impliquées à tour de rôle. Cette implication a toutefois un caractère unique. Il conviendrait que les entités fédérées soient associées structurellement aux activités des groupes de travail préparatoires.

Pour parvenir à la coordination et l'harmonisation nécessaires, il faut appliquer l'article 92, § 4, de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

**5. De vertegenwoordiging en inspraak met betrekking tot werkzaamheden op internationaal vlak inzake tewerkstelling**

*Hoorzitting met mevrouw Stappaerts, directeur-generaal en mevrouw Van Hal, adjunct van de directeur, van de administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap (13 juli 1998)*

De gemeenschappen en gewesten zijn niet of onvoldoende vertegenwoordigd in diverse werkgroepen bij de Raad en de Comités bij de Commissie van de EU die handelen over opleiding en tewerkstelling.

Op korte termijn is er nood aan een protocol tot regeling van de Belgische vertegenwoordiging in die werkgroepen en comités waarvan de behandelde onderwerpen geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de bevoegdheden van de gefedereerde Belgische overheden (zoals bijvoorbeeld het Europees Comité van het ESF en de activiteiten binnen de Raad van Europa en de OESO).

De gewesten en gemeenschappen worden niet op een gestructureerde en systematische wijze geconsulteerd door de federale overheid, ook al staan punten op de agenda of worden standpunten ingenomen waarvoor de gemeenschappen en gewesten (mede-) bevoegd zijn. Waar die consultatie wel gebeurt, hangt dit nog te veel af van persoonlijke relaties en/of wordt de inbreng van de gewesten te weinig gevaloriseerd. Hierbij kan verwezen worden naar de positieve samenwerking die tussen de federale overheid en de gewesten tot stand kwam naar aanleiding van het opstellen van het Belgisch actieplan in uitvoering van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren, hoewel vragen kunnen gesteld worden bij de gebrekkige doorstroming ervan naar het Europese niveau toe.

Bij de op dit moment aan de gang zijnde Europese onderhandelingen, op Raadsniveau, omtrent de hervorming van de Structuurfondsen, zijn de gemeenschappen en gewesten betrokken via een beurtrol. Deze betrokkenheid is echter eenmalig. Het is aangewezen dat de gefedereerde entiteiten structureel betrokken worden in verband met de werkzaamheden in voorbereidende werkgroepen.

Om de noodzakelijke coördinatie en afstemming te realiseren moet uitvoering worden gegeven aan artikel 92, § 4, van de bijzondere wet van 16 juli 1993.

**SECTION 8.  
LES MATIÈRES FISCALES  
ET FINANCIÈRES**

**A. Observations générales**

**1. Note de M. Pas (septembre 1996)**

En matière de fiscalité, il convient de faire une distinction entre le mode général de financement des communautés et des régions, d'une part, et les compétences fiscales des communautés et des régions, d'autre part, qui constituent l'un des éléments du système de financement(1). Pour autant que les communautés et les régions sont compétentes pour mettre en place leur propre fiscalité, elles pourront ajouter de nouvelles sources de revenus à celles qu'elles ont déjà.

Dans le cadre de la présente note préparatoire, il ne sera question que des sources de revenus ouvertes grâce aux instruments fiscaux propres aux communautés et aux régions. Les autres sources de revenus sont, en effet, en grande partie des quotités affectées du produit d'impôts fédéraux (impôt des personnes physiques et TVA). La technique de répartition de ce produit consiste essentiellement à attribuer des montants de base aux communautés et/ou aux régions, lesquels sont ensuite répartis entre les communautés et/ou les régions selon une clef de répartition. La fixation de ces montants et de la clef de répartition constitue une question essentiellement politique, qui ne suscite que peu d'observations d'un point de vue scientifique. L'on peut certes faire remarquer que cette technique d'affectation de (quotités de) recettes fiscales fédérales constitue une technique de financement qui n'engage quasiment pas la responsabilité financière, ou du moins pas dans la même mesure que c'est le cas pour les recettes fiscales propres de ces entités. Ces dernières sont en effet assu-

(1) Voir aussi l'article 1<sup>er</sup>, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (dénommée ci-après «loi de financement»).

**AFDELING 8.  
FISCALE EN FINANCIËLE  
AANGELEGENHEDEN**

**A. Algemene beschouwingen**

**1. Nota van de heer Pas (september 1996)**

Inzake fiscaliteit moet men een onderscheid maken tussen de algemene wijze van financiering van de gemeenschappen en de gewesten enerzijds en de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, die een onderdeel vormen van het financieringssysteem(1). Door het instellen van eigen belastingen kunnen de gemeenschappen en de gewesten, voor zover zij hiervoor bevoegd zijn, nieuwe inkomstenbronnen toevoegen aan de bestaande.

In het kader van deze voorbereidende nota wordt niet ingegaan op de andere inkomstenbronnen van gemeenschappen en gewesten dan deze, die voortvloeien uit eigen fiscale instrumenten. Het betreft immers grotendeels toegewezen gedeelten van de opbrengsten van federale belastingen (personenbelasting en BTW). De verdelingstechniek van deze opbrengsten bestaat in essentie uit het toekennen van basisbedragen aan de gemeenschappen en/of de gewesten, die vervolgens worden verdeeld tussen de gemeenschappen en/of de gewesten volgens een verdeelsleutel. Het vaststellen van deze bedragen en van de verdeelsleutel is een essentieel politieke vraag, waar vanuit wetenschappelijk oogpunt weinig opmerkingen kunnen worden gemaakt. Hier kan wel worden opgemerkt dat deze techniek van toewijzing van (gedeelten van) federale belastinginkomsten een financieringstechniek is die nauwelijks enige financiële verantwoordelijkheid impliceert in hoofde van de deelgebieden, of althans niet in dezelfde mate als het geval is voor eigen fiscale inkomsten van de deel-

(1) Zie ook artikel 1, §§ 1 en 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (verder: financieringswet).

rées de se voir attribuer des moyens financiers déterminés et ne sont pas vraiment incitées à dépenser moins que ce qu'elles reçoivent(1). Elles n'ont pas davantage voix au chapitre dans la politique, menée par le pouvoir fédéral, relative à l'impôt des personnes physiques et à la TVA.

La question du pouvoir fiscal propre des entités fédérées doit faire l'objet d'un examen distinct selon qu'il s'agit des communautés ou des régions(2).

En principe, les régions disposent d'un pouvoir fiscal intégral, qui est toutefois limité à deux égards. En premier lieu, les régions ne peuvent pas taxer des matières faisant déjà l'objet d'un impôt fédéral(3). En deuxième lieu, le pouvoir fédéral peut abolir des impôts régionaux existants, soit en les supprimant formellement, soit en instaurant lui-même un impôt similaire, ce qui a pour conséquence que les impôts régionaux existants (subordonnés) deviennent sans objet. D'autre part, les régions disposent également d'un pouvoir fiscal protégé: ni le pouvoir fédéral ni les communautés ne peuvent instaurer un taxe sur l'eau ou les déchets.

La question du pouvoir fiscal des communautés est moins simple. Les limites territoriales à l'intérieur desquelles les régions peuvent exercer leur pouvoir (fiscal) sont très clairement établies. Tel n'est pas le cas pour les communautés. La Constitution différencie la compétence territoriale des communautés selon la matière sur laquelle elle porte: en ce qui concerne l'emploi des langues, la Communauté française et la

gebieden. De deelgebieden weten zich immers verzekerd van bepaalde financiële middelen en hebben geen echte stimulus om minder uit te geven dan de middelen die zij krijgen(1). Zij hebben ook geen inspraak in het beleid dat de federale overheid voert met betrekking tot de personenbelasting en de BTW.

De vraag naar de eigen belastingsbevoegdheid van de deelgebieden moet onderscheiden behandeld worden voor de gemeenschappen en de gewesten(2).

De gewesten beschikken in beginsel over een integrale fiscale bevoegdheid, die echter in dubbel opzicht beperkt is. In de eerste plaats mogen de gewesten geen belasting invoeren op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een federale belasting(3). In de tweede plaats kan de federale overheid bestaande gewestelijke belastingen opheffen, weze het door ze uitdrukkelijk af te schaffen, weze het door zelf een gelijkaardige belasting in te voeren, waardoor de (ondergeschikte) bestaande gewestelijke belastingen vervallen. Anderzijds beschikken de gewesten ook over een beschermde belastingsbevoegdheid: noch de federale overheid, noch de gemeenschappen mogen een belasting op water of afval invoeren.

De vraag naar de belastingsbevoegdheid van de gemeenschappen is minder eenvoudig. Voor de gewesten ligt ondubbelzinnig vast binnen welke territoriale grenzen zij hun (fiscale) bevoegdheden kunnen uitoefenen. Voor de gemeenschappen is dit niet het geval. De Grondwet differentieert de territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen naargelang de materie: inzake taalgebruik zijn de Vlaamse en de

(1) Comparez Quertainmont, Ph., «Le fédéralisme et l'assainissement des finances publiques», dans La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Bruxelles, Bruylant, 1993, 225-226, qui va même jusqu'à plaider pour inverser également, si l'on procède effectivement au transfert des compétences résiduelles, le système de financement, de façon que le pouvoir fédéral serait financé par les communautés et les régions.

(2) Ce pouvoir fiscal des communautés et des régions, qu'elles tirent de l'article 170, § 2, de la Constitution, ne peut d'ailleurs être confondu avec les «impôts des communautés» (article 5bis de la loi de financement) ni avec les «impôts régionaux» (article 3 de la loi de financement). Ceux-ci constituent des impôts fédéraux que les communautés ou les régions peuvent modifier partiellement ou entièrement et dont le produit leur revient. Ils peuvent être qualifiés d'impôts (partiellement) transférés. Voir également Van Orshoven, P., «Gemeenschaps- en gewestbelastingen», AFT, 1990, 123-129.

(3) Le gouvernement flamand voulait ainsi frapper d'une redevance la commercialisation de réfrigérateurs polluants (CFC). Le Conseil d'État a déclaré que c'était là une forme de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), laquelle est déjà réglée par le pouvoir fédéral. L'on peut cependant se demander si l'on peut tenir un raisonnement aussi strict: dans cette optique, une redevance sur la consommation d'eau peut en effet être assimilée à une TVA, ce qui aurait pour conséquence que les régions ne seraient pas compétentes en la matière. D'une façon plus générale, les régions ne pourraient créer aucune taxe sur les transactions portant sur des biens et des services. Cette conception semble être trop restrictive.

(1) Vgl. Quertainmont, Ph., «Le fédéralisme et l'assainissement des finances publiques», in La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Brussel, Bruylant, 1993, 225-226, die er zelfs voor pleit om, indien men daadwerkelijk de residuaire bevoegdheden zou overdragen, ook het financieringsstelsel om te keren, zodat de federale overheid gefinancierd zou worden door de gemeenschappen en de gewesten.

(2) Overigens mag deze fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, die zij putten uit artikel 170, § 2, van de Grondwet, niet verward worden met de zogenaamde «gemeenschapsbelastingen» (artikel 5bis financieringswet) en «gewestelijke belastingen» (artikel 3 financieringswet). Dit zijn federale belastingen die geheel of gedeeltelijk door de gemeenschappen of gewesten kunnen worden gewijzigd en waarvan de opbrengst aan hen toekomt. Ze kunnen worden getypeerd als (gedeeltelijk) overgedragen belastingen. Zie ook Van Orshoven, P., «Gemeenschaps- en gewestbelastingen», AFT, 1990, 123-129.

(3) Zo wilde de Vlaamse regering een heffing invoeren op het in de handel brengen van milieubelastende (niet CFK-vrije) koelkasten. De Raad van State stelde dat dit een vorm van belasting over toegevoegde waarde (BTW) is, die reeds door de federale overheid wordt geregeld. Men kan zich echter afvragen of deze redenering zo strikt kan worden aangehouden: in die optiek kan immers ook een waterheffing gelijkgesteld worden met een BTW, zodat de gewesten ter zake niet bevoegd zouden zijn. Meer in het algemeen zouden de gewesten geen enkele belasting kunnen invoeren die verband houdt met de omzet van goederen en diensten. Dit lijkt een te restrictieve opvatting te zijn.

Communauté flamande ne sont pas compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale; elles le sont au contraire pour les matières culturelles et personnalisables. Le problème est que la Constitution n'indique aucunement ce qu'est l'effet territorial des décrets fiscaux des communautés, alors qu'elle le fait pour les autres compétences communautaires. L'on peut dès lors se demander si les communautés disposent vraiment d'un pouvoir fiscal propre. Cette question appelle une réponse affirmative: l'article 170, § 2, parle clairement d'un pouvoir fiscal pour les communautés, tout comme pour les régions. La question est alors de savoir si et comment ce pouvoir fiscal peut faire l'objet d'une mise en œuvre territoriale. L'on a été confronté à ce problème à l'occasion des «taxes Anselme» projetées par l'exécutif de l'époque de la Communauté française(1).

L'on peut défendre plusieurs points de vue à cet égard. Premièrement, l'on pourrait affirmer que les compétences territoriales des communautés sont illimitées et que celles-ci peuvent dès lors lever des taxes sur l'ensemble du territoire de la Belgique. La Communauté germanophone pourrait cependant lever des taxes uniquement dans la région de langue allemande, puisqu'il n'existerait pas d'ambiguïté à ce sujet. Non seulement ce point de vue est incohérent, mais il aboutit à des résultats absurdes. L'on peut en effet difficilement prétendre qu'il soit conforme à la conception globale du constituant que la Communauté flamande puisse lever des impôts dans la région de langue française et que la Communauté française puisse faire de même dans la région de langue néerlandaise.

Selon un deuxième point de vue, chaque communauté disposerait du pouvoir fiscal dans sa région linguistique respective. Aucune communauté n'en disposerait dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Toutefois, cette thèse n'a quasiment pas de fondement dans la Constitution: de plus, elle donnerait lieu à une inégalité de traitement difficilement justifiable entre les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les habitants des trois autres régions linguistiques.

Selon un troisième point de vue — lequel est une variante du deuxième —, tant la Communauté française que la Communauté flamande disposeraient du pouvoir fiscal dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Cette thèse suscite toutefois, elle aussi, de sérieuses objections constitutionnelles. Tout d'abord, de même que la thèse précédente, elle n'a pas de fondement clair dans la Constitution. Ensuite, elle génère également une inégalité de traitement, difficilement justifiable, entre les habitants de la région

Franse Gemeenschap niet bevoegd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad; inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden is dit wel het geval. Het probleem is dat de Grondwet, in tegenstelling tot de andere gemeenschapsbevoegdheden, nergens aangeeft wat de territoriale toepassing is van de belastingsdecreten van de gemeenschappen. Men kan zich dan ook afvragen of de gemeenschappen wel *überhaupt* over een eigen fiscale bevoegdheid beschikken. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord: artikel 170, § 2, spreekt duidelijk van een fiscale bevoegdheid voor de gemeenschappen, net zoals voor de gewesten. De vraag is dan of en hoe deze fiscale bevoegdheid «territoriaal geïmplementeerd» kan worden. Deze problematiek deed zich voor naar aanleiding van de voorgenomen «Anselme-taksen» van de toenmalige Executieve van de Franse Gemeenschap(1).

Dienaangaande kan men verschillende standpunten verdedigen. In de eerste plaats zou men kunnen stellen dat de territoriale bevoegdheden van de gemeenschappen onbepaald zijn en dat zij bijgevolg belastingen kunnen heffen over het volledige grondgebied van België. De Duitstalige Gemeenschap zou echter enkel belastingen kunnen heffen in het Duitse taalgebied, omdat daarover geen dubbelzinnigheid zou kunnen bestaan. Dit standpunt is niet alleen incoherent, maar leidt tot absurde resultaten. Men kan immers moeilijk betogen dat het in overeenstemming is met de globale opvatting van de grondwetgever dat de Vlaamse Gemeenschap belastingen zou kunnen heffen in het Franse taalgebied en de Franse Gemeenschap in het Nederlandse taalgebied.

Een tweede mogelijk standpunt is dat elke gemeenschap fiscaal bevoegd is in zijn overeenstemmend taalgebied. In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad is geen enkele gemeenschap fiscaal bevoegd. Deze stelling vindt echter nauwelijks steun in de Grondwet; bovendien zou een moeilijk te verantwoorden ongelijke behandeling worden toegelaten tussen de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de inwoners van de drie andere taalgebieden.

Een derde mogelijkheid is een variante op de tweede, waarbij echter zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap ook fiscaal bevoegd zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Ook deze stelling stuit echter op ernstige grondwettelijke bezwaren. In de eerste plaats vindt ze, net zoals de vorige stelling, geen duidelijke steun in de Grondwet. Bovendien stelt ze eveneens een moeilijk te verantwoorden verschillende behandeling in tussen de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de

(1) Voir Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J. et Vanderveeren, C., Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden, Anvers, Maklu, 1993, 112.

(1) Zie Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J. en Vanderveeren, C., Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden, Antwerpen, Maklu, 1993, 112.



bilingue de Bruxelles-Capitale et les habitants des trois autres régions linguistiques. Ou bien la Communauté française et la Communauté flamande peuvent taxer tous les habitants et toutes les institutions de la région bilingue de Bruxelles-Capitale — lesquels pourraient, de ce fait, être taxés deux fois. Ou bien la Communauté française et la Communauté flamande doivent chacune taxer des personnes et/ou des institutions distinctes, de façon que chaque personne et/ou institution soit taxée ou puisse être taxée par une des deux communautés. Cela est très difficile à organiser dans la pratique. En outre, il faudrait lier cette individualisation du pouvoir fiscal dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale aux dépenses, de sorte qu'on doive déclarer appartenir à l'une des deux communautés pour l'enseignement, la culture, les impôts, etc. Dans le cas contraire, l'on pourrait en quelque sorte choisir sa communauté comme on fait ses emplettes. C'est pourquoi toute la question est de savoir si cette option est souhaitable d'un point de vue politique.

Le quatrième point de vue est en fait une variante du troisième et semble être l'interprétation qui soit la plus conforme à la Constitution. Tant la Communauté française que la Communauté flamande sont compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais doivent exercer le pouvoir fiscal conjointement. Cela suppose que les deux communautés se concertent au préalable et concluent de préférence un accord de coopération leur permettant de répartir entre elles le produit des impôts qu'elles créent et perçoivent conjointement. Pareil accord de coopération nécessite bien entendu que les Conseils de communauté concernés donnent leur accord.

Selon un dernier point de vue, l'on pourrait prétendre que les communautés disposent bel et bien d'un pouvoir fiscal, mais que celui-ci est inopérant en pratique, en raison de l'absence de dispositions concernant la compétence territoriale. C'est plus ou moins cette théorie que l'on a adoptée dans les accords de la Saint-Michel et que l'on peut parfaitement qualifier de théorie du *statu quo*. Cette thèse à l'avantage de générer le calme politique, mais présente le net désavantage qu'il faut subvenir différemment aux besoins financiers d'une ou de plusieurs communautés, comme on l'a aussi constaté dans les accords de la Saint-Michel.

## 2. Observations des membres (13 mars 1997)

On ne sort pas du problème de la compétence fiscale des communautés. Les solutions avancées ne sont pas satisfaisantes, bien qu'elles soient techniquement bien élaborées. Cette compétence ne risque-t-elle pas de rester inopérante? En fait Bruxelles bloque tout le système de fiscalité des communautés.

Un membre partage ces idées. Toutefois la compétence fiscale des communautés devrait être exercée

inwoners van de drie andere taalgebieden. Ofwel kunnen zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap alle inwoners en instellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad belasten, waardoor het mogelijk is dat zij tweemaal worden belast. Ofwel moeten de Vlaamse en de Franse Gemeenschap elk afzonderlijke personen en/of instellingen belasten, waarbij elke persoon en/of instelling door één van beide gemeenschappen wordt belast of kan worden belast. Het is zeer moeilijk om zulks praktisch te organiseren. Bovendien zou men deze individualisering van de belastingsbevoegdheid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad aan de uitgaven moeten koppelen, zodat men zich tot één van beide gemeenschappen moet bekennen voor onderwijs, cultuur, belastingen en dergelijke meer. In het andere geval zou men als het ware aan «gemeenschapsshopping» kunnen gaan doen. Het is om deze redenen zeer de vraag of deze optie politiek wenselijk is.

Een vierde mogelijkheid is *in se* een variante op de derde en lijkt de meest grondwetconforme interpretatie. Zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap zijn bevoegd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, maar moeten de fiscale bevoegdheid gezamenlijk uitoefenen. Dit veronderstelt dat beide gemeenschappen voorafgaandelijk overleg plegen en bij voorkeur een samenwerkingsakkoord sluiten waarbij zij onderling de opbrengsten van belastingen verdelen die zij samen invoeren en innen. Uiteraard behoeft een dergelijk samenwerkingsakkoord de instemming van de betrokken Gemeenschapsraden.

Een laatste mogelijkheid is dat men er van uitgaat dat de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen wel degelijk bestaan maar, bij ontstentenis van bepalingen omtrent de territoriale bevoegdheid, in de praktijk onwerkzaam zijn. Het is min of meer deze theorie die werd gevolgd in het Sint-Michielsakkoord en die men best kan typeren als de *status quo*-theorie. Deze stelling biedt het voordeel van de politieke windstilte, maar heeft als beduidend nadeel dat de financiële behoeften van een of meer gemeenschappen op een andere wijze gelenigd moeten worden, zoals ook bleek in het Sint-Michielsakkoord.

## 2. Opmerkingen van leden (13 maart 1997)

Een lid is van oordeel dat het probleem van de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen onoplosbaar is. De voorgestelde oplossingen voldoen niet, ook al zijn zij technisch goed onderbouwd. Dreigt deze bevoegdheid niet onuitgevoerd te blijven? In feite wordt het systeem van de fiscaliteit van de gemeenschappen geblokkeerd door Brussel.

Een ander lid stemt hiermee in. Niettemin moet de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen om juri-

pour des raisons juridiques et budgétaires. Ce problème handicape totalement l'évolution budgétaire de la Communauté française. Il va de soi que la compétence fiscale doit s'exercer dans les limites territoriales telles que prévues. En ce qui concerne les pistes proposées dans la note, la meilleure solution consiste dans un accord de coopération. Peut-être faut-il mettre cette matière dans la liste des accords de coopération obligatoires. C'est la seule piste possible.

Est-ce qu'il serait porté atteinte au principe d'égalité si les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale étaient soumis, par le biais d'un accord de coopération, à un impôt communautaire différent de celui appliqué aux habitants des régions unilingues? En effet, des régimes différents seraient appliqués aux habitants d'une même communauté.

### **3. Observations de M. Pas (13 mars 1997)**

La meilleure solution semble en effet consister dans un accord de coopération obligatoire. L'accord devra traiter également de la répartition du produit des impôts.

L'impôt communautaire des habitants de Bruxelles-Capitale ne se distinguera pas nécessairement de celui des habitants des régions unilingues. Si distinction il y a, l'inégalité de traitement devra être justifiable.

## **B. Points en discussion**

### **1. La redevance radio et télévision : capacité de la Communauté française**

*1.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 29 juin 1998, point 7.4.1)*

La redevance est maintenant un impôt communautaire depuis l'insertion d'un article *5bis* dans la loi du 16 janvier 1989 par la loi du 16 juillet 1993. Toutefois :

— la réglementation est toujours fédérale (actuellement loi du 13 juillet 1987);

— les tarifs sont fixés annuellement par arrêté royal;

— la perception est assurée par le fédéral sauf si les communautés en décident autrement.

Un accord de coopération a donc été négocié. Toutefois, sur le territoire de Bruxelles, l'accord pour

dische en budgettaire redenen worden uitgeoefend. Dit probleem verlamt immers de budgettaire evolutie van de Franse Gemeenschap. Het spreekt voor zich dat de fiscale bevoegdheid moet worden uitgeoefend binnen de voorgeschreven territoriale grenzen. Wat de voorgestelde oplossingen betreft, bestaat de beste oplossing in een samenwerkingsakkoord. Misschien moet deze aangelegenheid worden opgenomen in de lijst van de verplichte samenwerkingsakkoorden. Dat is de enig mogelijke piste.

Een lid vraagt of het gelijkheidsbeginsel wordt aangetast wanneer de inwoners van het taalgebied Brussel-Hoofdstad middels een samenwerkingsakkoord aan een andere gemeenschapsbelasting worden onderworpen dan de inwoners van de eentalige taalgebieden, vermits er dan toch een uiteenlopende regeling geldt voor de inwoners van eenzelfde gemeenschap.

### **3. Opmerkingen van de heer Pas (13 maart 1997)**

Een verplicht samenwerkingsakkoord lijkt inderdaad de meest aangewezen formule. Het akkoord zal ook betrekking moeten hebben op de verdeling van de belastingopbrengst.

De gemeenschapsbelasting voor de inwoners van Brussel-Hoofdstad hoeft niet noodzakelijk te verschillen van die voor de inwoners van de eentalige taalgebieden. Indien er evenwel toch een uiteenlopende belasting is, moet die ongelijkheid worden getoetst aan de criteria van het gelijkheidsbeginsel. Er moet een objectieve verantwoording bestaan voor het onderscheid.

## **B. Discussiepunten**

### **1. Kijk- en luistergeld : bevoegdheid van de Franse Gemeenschap**

*1.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (nota van 29 juni 1998, punt 7.4.1)*

Het kijk- en luistergeld is sedert de invoering van een artikel *5bis* in de wet van 16 januari 1989 door de wet van 16 juli 1993 een gemeenschapsbelasting. Nochtans :

— is de regelgeving nog steeds een federale regelgeving (thans de wet van 13 juli 1987);

— worden de tarieven jaarlijks bepaald bij koninklijk besluit;

— en wordt de inning uitgevoerd door de federale overheid tenzij de gemeenschappen er anders over beslissen.

Er werd dus over een samenwerkingsakkoord onderhandeld. Voor het grondgebied van Brussel werd

la perception n'a pas encore été ratifié par le Parlement flamand.

Une négociation entre les différentes communautés est actuellement en cours pour élaborer une nouvelle législation. En cas d'accord avec les deux autres communautés, le fédéral devrait l'entériner sous forme de loi.

Toutefois, il conviendrait d'établir formellement la capacité fiscale de la Communauté française. En effet, en ce qui concerne la radio télévision redevance, la loi spéciale du 16 janvier 1989 stipule que :

« Art. 5bis, § 2. — Le législateur fédéral est compétent pour fixer le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de l'impôt visé au § 1<sup>er</sup>. Toute modification de l'un de ces éléments ne peut toutefois être effectuée qu'avec l'accord des gouvernements de communauté. »

## 1.2. Discussion finale

### 1.2.1. Observations de M. Coenaerts

M. Coenaerts explique que les deux premiers points concernent un vieux problème. Il s'agit, en réalité, du pouvoir fiscal des communautés. Il y a eu déjà certaines initiatives pour faire adopter des décrets de la Communauté française permettant de lever des impôts sur la télédistribution. Ces tentatives se sont heurtées à des objections de principe.

Il y a un paradoxe dans les dispositions constitutionnelles relatives aux communautés. La communauté est fondée sur une relation interpersonnelle, mais elle est définie par rapport à un territoire. Ces deux aspects sont évidemment liés. L'impôt a une base qui est essentiellement territoriale. Le pouvoir de lever un impôt est une des compétences qui caractérisent un état, d'où viennent les traités pour éviter le problème de double imposition. Comment faire coïncider ce mécanisme de l'impôt avec une relation interpersonnelle ?

Les problèmes sont clairs dans le territoire de la Communauté française situé en Région wallonne, et dans la partie de la Région wallonne couverte par la Communauté germanophone. Par contre, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les problèmes ne sont pas clairs. Dans l'état actuel de notre droit constitutionnel, il n'existe pas de sous-nationalités. La sphère d'intervention des communautés dans la Région de Bruxelles-Capitale est déterminée par des critères qui ne sont pas strictement personnels, comme par exemple des institutions qui, soit par leur organisation, soit par leur activité, se rattachent exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. L'on n'a jamais voulu que

het akkoord over de inning evenwel nog niet bekrachtigd door het Vlaamse Parlement.

Tussen de verschillende gemeenschappen zijn thans onderhandelingen aan de gang met het oog op de uitwerking van een nieuwe wetgeving. Wordt er met de twee andere gemeenschappen overeenstemming bereikt, dan zou het federale niveau het akkoord in de vorm van een wet moeten bekrachtigen.

Het zou nochtans wenselijk zijn de fiscale bevoegdheid van de Franse Gemeenschap formeel te regelen. Wat het kijk- en luistergeld betreft, bepaalt de bijzondere wet van 16 januari 1989 immers het volgende :

« Art. 5bis, § 2. — De federale wetgever blijft bevoegd voor het vaststellen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in § 1 bedoelde belasting. Een wijziging in een van deze elementen kan evenwel niet doorgevoerd worden dan met instemming van de gemeenschapsregeringen. »

## 1.2. Eindbespreking

### 1.2.1. Opmerkingen van de heer Coenaerts

De heer Coenaerts legt uit dat de eerste twee punten betrekking hebben op een oud probleem. In werkelijkheid gaat het om de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen. Er zijn reeds enkele initiatieven geweest om de Franse Gemeenschap in staat te stellen via decreet belastingen te heffen op teledistributie. Die pogingen zijn op principiële bezwaren gestuit.

De grondwetsbepalingen betreffende de gemeenschappen zijn enigzins paradoxaal. De gemeenschap steunt op een band die tussen personen bestaat maar ze wordt omschreven als een grondgebied. Die twee aspecten staan evenwel met elkaar in verband. De belasting heeft een voornamelijk territoriale grondslag. De bevoegdheid om belasting te heffen is een van de bevoegdheden die een Staat kenmerken. Vandaar de verdragen om het probleem van de dubbele belasting te voorkomen. Hoe kan men dit belastingmechanismen laten samenvallen met een band tussen personen ?

De problemen zijn duidelijk op het grondgebied van de Franse Gemeenschap, die gelegen is in het Waalse Gewest en in het deel van het Waalse Gewest dat samenvalt met de Duitstalige Gemeenschap. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest daarentegen zijn de problemen niet duidelijk. Thans kent ons grondwettelijk recht geen subnationaliteiten. Het optreden van de gemeenschappen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hangt af van criteria die niet strikt persoonsgebonden zijn; bijvoorbeeld van instellingen die door hun organisatie of door hun activiteit uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap behoren. Men heeft nooit gewild dat de Brusselaars

les bruxellois soient obligés de faire un choix personnel entre la Communauté française ou la Communauté flamande.

Comment permettre aux communautés de taxer les citoyens qui habitent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, puisque l'on ne sait pas les identifier? Comme il y a une fraction du territoire potentiel de l'une ou de l'autre communauté qui échappe au phénomène taxateur, l'on en déduit une rupture d'égalité entre, d'une part, les citoyens qui n'appartiennent pas explicitement à l'une ou l'autre communauté, et d'autre part, les citoyens qui habitent en Région flamande ou en Région wallonne et qui font partie de la Communauté flamande ou la Communauté française, à l'exception des germanophones. Puisque la taxation n'est pas possible sur l'ensemble du territoire de chacune des communautés, il y a une rupture d'égalité. L'on ne parvient pas à taxer une matière qui se rattache à une relation interpersonnelle.

Le gouvernement de la Communauté française estime qu'il conviendrait d'établir formellement la capacité fiscale de la Communauté française. Cependant, la Communauté française a déjà une capacité fiscale. C'est seulement dans la mise en œuvre qu'il y a un problème, notamment la situation dans la Région de Bruxelles-Capitale. Comment résoudre ce problème d'ordre technique? La Communauté française reste muette sur ce point.

#### 1.2.2. Discussion (12 février 1999)

Un membre se demande si la Communauté française ne demande pas plutôt la modification de l'article 5bis, § 2, de la loi spéciale de financement, selon lequel le législateur fédéral reste compétent pour fixer la base d'imposition. Le but de la Communauté française est de fixer elle-même cette base. Est-ce une demande raisonnable? Il s'agit d'un impôt qui revient aux communautés; pourquoi le niveau fédéral doit-il fixer la base d'imposition? Cela pose des problèmes de cohérence.

Un sénateur remarque que le souci du législateur spécial était de garder une certaine uniformité dans la base. Il comprend que ceux qui reçoivent le produit souhaitent une concertation sur ce sujet.

M. Coenraets répond que la solution proposée consiste à donner un droit de veto à chaque communauté. Cela risque de causer un blocage.

Un commissaire craint que, de cette façon, l'on relance le débat sur la fiscalisation des communautés qui, à l'heure actuelle, sont financées par le biais des dotations.

M. Coenraets remarque que l'article 5bis de la loi de financement indique que la redevance radio et télévision est un impôt des communautés.

moeten kiezen tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap.

Hoe kan men de gemeenschappen in staat stellen de burgers die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest wonen, te belasten? Men weet immers niet tot welke gemeenschap ze behoren. Aangezien een deel van het potentiële grondgebied van de ene of andere gemeenschap, ontsnapt aan het belastingfenomeen, leidt men hieruit af dat de gelijkheid wordt geschonden tussen enerzijds de burgers die niet expliciet tot de ene of de andere gemeenschap behoren en anderzijds de burgers die in het Vlaamse Gewest of in het Waalse Gewest wonen en die deel uitmaken van de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap, met uitzondering van de Duitstaligen. Aangezien belastingheffing over het gehele grondgebied van elk van de gemeenschappen niet mogelijk is, is gelijke behandeling onmogelijk. Men slaagt er niet in een belasting te heffen op een materie die gekoppeld is aan een band tussen personen.

De Franse Gemeenschapsregering is de mening toegedaan dat de belastingbevoegdheid van de Franse Gemeenschap formeel moet worden vastgelegd. De Franse Gemeenschap beschikt evenwel reeds over een belastingbevoegdheid. Alleen de tenuitvoerlegging ervan doet problemen rijzen in het bijzonder de toestand in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Hoe kan dit probleem van technische aard worden opgelost? De Franse Gemeenschap zegt hier niets over.

#### 1.2.2. Bespreking (12 februari 1999)

Een lid vraag zich af of de Franse Gemeenschap niet veeleer een wijziging vraagt van artikel 5bis, § 2, van de financieringswet, volgens hetwelk de federale wetgever bevoegd blijft voor het bepalen van de heffingsgrondslag. De Franse Gemeenschap wil die heffingsgrondslag zelf bepalen. Is dat een redelijke vraag? Het gaat om een belasting die de gemeenschappen toekomt. Waarom moet de federale niveau de heffingsgrondslag bepalen? Dit doet problemen rijzen voor de samenhang.

Een senator merkt op dat het de bedoeling was van de bijzondere wetgever een eenvormige heffingsgrondslag te behouden. Hij begrijpt dat degenen die de opbrengst ervan krijgen, hierover overleg wensen.

De heer Coenraets antwoordt dat de voorgestelde oplossing erin bestaat dat aan elke gemeenschap een vetorecht wordt gegeven. Dit dreigt evenwel tot een blokkering te leiden.

Een commissielid vreest dat op die manier opnieuw de discussie wordt aangewakkerd over de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen, die thans gefinancierd worden via dotaties.

De heer Coenraets merkt op dat artikel 5bis van de financieringswet bepaalt dat het kijk- en luistergeld een gemeenschapsbelasting is.

Un membre rappelle que le texte actuel de l'article 5bis dispose déjà qu'une modification ne peut être apportée qu'avec l'assentiment des gouvernements de communauté.

Un sénateur fait observer que la Communauté française demande que l'on puisse fixer soi-même la base d'imposition. Cela pourrait entraîner l'existence de bases d'imposition différentes selon la communauté. Dans un contexte fédéral, rien ne s'y oppose fondamentalement.

Un commissaire se demande si, dans la Région de Bruxelles-Capitale, cette compétence a été transférée ou non à la Commission communautaire française. Dans l'affirmative, le problème peut être résolu assez aisément.

Un intervenant souligne qu'un accord de coopération concernant la perception sur le territoire de Bruxelles a déjà été négocié mais n'a pas encore été entériné par le Parlement flamand. Il considère du reste que le meilleur moyen de résoudre le problème de Bruxelles est de permettre à ses habitants de se prononcer explicitement pour leur appartenance soit à la Communauté française, soit à la Communauté flamande.

Un commissaire estime que la commission doit faire un choix : ou bien on demande que les communautés puissent fixer elles-mêmes la base d'imposition, ou bien on plaide pour un statu quo.

### 1.3. Conclusions de la commission

La commission s'accorde sur le principe que les communautés doivent être associées à l'État fédéral pour fixer la base d'imposition en ce qui concerne la redevance radio et télévision.

## 2. La redevance radio et télévision : transfert à la Communauté germanophone

### 2.1. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (note du 28 septembre 1998, point 4.4)

Le Conseil de la Communauté germanophone souhaite avoir la possibilité de lever des centimes additionnels (en lieu et place de la Région wallonne) sur les redevances radio et télévision perçues dans la région de langue allemande. Pour ce faire, il y a lieu de modifier la loi spéciale.

### 2.2. Discussion finale (12 février 1999)

#### 2.2.1. Observations de M. Coenraets

À l'heure actuelle, c'est la Région wallonne qui est compétente pour lever des centimes additionnels sur les redevances radio et télévision perçues dans la ré-

gion wallonne. Un lid herineert eraan dat de huidige tekst van artikel 5bis reeds stelt dat een wijziging niet kan worden doorgevoerd dan met de instemming van de gemeenschapsregeringen.

Een senator merkt op dat de Franse Gemeenschap vraagt dat men zélf de heffingsgrondslag kan vaststellen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een verschillende heffingsgrondslag geldt in de verschillende gemeenschappen. In een federale context is hiertegen geen principieel bezwaar.

Een lid vraagt zich af of deze bevoegdheid al dan niet werd overgeheveld naar de Franse Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Mocht dit het geval zijn, kan het probleem vrij eenvoudig worden opgelost.

Een spreker wijst op het feit dat een samenwerkingsakkoord, dat reeds werd onderhandeld, over de inning op het grondgebied van Brussel, nog niet werd bekrachtigd door het Vlaams Parlement. Overigens is hij van mening dat de beste wijze om het probleem Brussel op te lossen, de uitdrukkelijke keuze van de inwoners van Brussel is om tot hetzij de Franse, hetzij de Vlaamse Gemeenschap te behoren.

Een lid is van mening dat de commissie een keuze moet maken: ofwel vraagt men dat de gemeenschappen zélf de heffingsgrondslag kunnen betalen, ofwel pleit men voor een status quo.

### 1.3. Besluit van de commissie.

De commissie is het eens over het beginsel dat de gemeenschappen door de federale Staat betrokken moeten worden bij het vaststellen van de heffingsgrondslag van het kijk- en luistergeld.

## 2. Kijk- en luistergeld : overheveling naar de Duitstalige Gemeenschap

### 2.1. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (nota van 28 september 1998, punt 4.4)

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap wenst dat de Duitstalige Gemeenschap (in plaats van het Waalse Gewest) opcentiemen op het kijk- en luistergeld mag heffen dat in het Duitstalige gebied wordt geïnd. Een wijziging van de bijzondere wet dringt zich daartoe op.

### 2.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

#### 2.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Op dit ogenblik is het Waalse Gewest bevoegd om opcentiemen te heffen op het kijk- en luistergeld dat geïnd wordt in het Duitstalige gebied. Indien de

gion de langue allemande. Si la Communauté germanophone obtient cette compétence, il faut la donner également aux autres communautés. La mise en œuvre de cette suggestion fait ressurgir le vieux démon de la compétence fiscale des communautés. La proposition de la Communauté germanophone est limitée par ce problème.

### **3. La fixation de la base d'imposition du précompte immobilier**

#### ***L'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions***

Les impôts suivants sont des impôts régionaux :

(...)

5° le précompte immobilier;

#### ***L'article 4, § 4, de la même loi spéciale***

«Le législateur fédéral reste compétent pour fixer la base d'imposition des impôts visés à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 4° à 8° (...). Toute modification de l'un de ces éléments ne peut toutefois être effectuée que moyennant l'accord des gouvernements régionaux.»

*3.1. Point de vue du gouvernement flamand (note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences*

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose que le précompte immobilier est un impôt régional (article 3, 5°).

La totalité de cet impôt est ristournée et les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition (les régions et les provinces perçoivent des centimes additionnels à ces impôts).

Le produit du précompte immobilier est intégralement versé aux régions et aux communautés après avoir été perçu par le ministre fédéral des Finances.

Les régions peuvent corriger le taux d'imposition, mais elles n'ont aucune influence sur la fixation de la base individuelle imposable, à savoir le revenu cadastral.

Une régionalisation du cadastre permettrait aux régions de mener leur propre politique en accentuant certaines choses, comme par exemple une adaptation plus rapide aux changements. Actuellement, il faut parfois des années avant que l'on procède à un changement.

Duitstalige Gemeenschap deze bevoegdheid verkrijgt, moeten ook de andere gemeenschappen die bevoegdheid verkrijgen. Wordt die suggestie in de praktijk gebracht, dan zal het oude probleem van de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen weer de kop opsteken. Dit probleem vormt een ernstige handicap voor het voorstel van de Duitstalige Gemeenschap.

### **3. Vaststelling van de heffingsgrondslag voor de onroerende voorheffing**

#### ***Artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten***

Volgende belastingen zijn gewestelijke belastingen :

(...)

5° de onroerende voorheffing;»

#### ***Artikel 4, § 4, van dezelfde wet***

«De federale wetgever blijft bevoegd voor het vaststellen van de heffingsgrondslag van de in artikel 3, eerste lid, 4° tot 8°, bedoelde belastingen, (...). Een wijziging in een van deze elementen kan evenwel slechts worden doorgevoerd met instemming van de gewestregeringen.»

*3.1. Standpunt van de Vlaamse regering (nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap «Homogene bevoegdheidspakketten»*

De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt dat de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting is (artikel 3, 5°).

Deze belasting wordt volledig geristorneerd en de gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet te wijzigen (de gewesten en de provincies heffen opcentiemen op deze belastingen).

De onroerende voorheffing wordt volledig aan de gewesten en gemeenschappen overgedragen na inning door het federale ministerie van Financiën.

De gewesten hebben wel bevoegdheid om de aanslagvoeten te corrigeren maar zij hebben geen invloed op de bepaling van de individuele belastbare basis, met name het kadastrale inkomen.

Een regionalisering van het kadaster zou de gewesten toelaten een eigen politiek te volgen waardoor het mogelijk is bepaalde accenten te benadrukken zoals bvb. een snellere aanpassing aan de wijzigingen. Nu duurt het soms jaren vooraleer een wijziging wordt doorgevoerd.

En pratique, le transfert devrait poser peu de difficultés puisque le personnel du cadastre constitue une administration fiscale distincte au sein du département fédéral des Finances et que ses activités sont réparties géographiquement.

La compétence de fixer la base d'imposition du précompte immobilier visée dans la loi de financement (article 4, § 4) est transférée aux régions et les services du Cadastre du ministère fédéral des Finances sont régionalisés, avec transfert du personnel, de la logistique et de la compétence.

### 3.2. Discussion finale (12 février 1999)

#### 3.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets est d'avis que l'on touche à une problématique qui est extrêmement sensible, notamment la politique immobilière des régions. Il est évident que certaines régions diront: « Venez vous installer chez nous parce que nous sommes plus attractifs que nos voisins ». Le point de vue de la Communauté flamande est la traduction juridique de cette approche politique. En revendiquant cette compétence qui, à l'heure actuelle, est une compétence fédérale, le gouvernement flamand souhaite sans doute diminuer la base d'imposition pour certaines catégories de contribuables afin de rendre plus attractive la région. La demande du gouvernement flamand est très claire à cet égard. La Communauté flamande veut également le transfert des services du Cadastre du ministère fédéral des Finances.

#### 3.2.2. Discussion

Un sénateur estime que la concurrence fiscale entre les régions est néfaste à l'Union économique et monétaire de la Belgique. Le régime cadastral doit être identique pour tous les citoyens. Le cadastre sert en effet, non pas uniquement à déterminer la base d'imposition, mais aussi à toutes sortes de transactions entre les citoyens, comme les acquisitions et les ventes, etc.

Un membre souscrit à la demande formulée par la Communauté flamande. Il ne distingue aucun problème de concurrence éventuelle entre les régions, puisque les taux peuvent déjà différer à l'heure actuelle. Cet élément entraîne déjà une concurrence. La Communauté flamande souhaite aussi à présent fixer la base d'imposition. Le pouvoir de le faire s'inscrit dans le cadre de la politique qui est menée par une région. Par ailleurs, les différences en matière de précompte immobiliser sont avant tout l'affaire des communes.

Un intervenant partage ce dernier point de vue. Le précompte immobilier est, jusqu'à concurrence de 80 ou de 90 %, l'affaire des communes, qui toutes pratiquent des taux différents. L'argument relatif à la con-

Praktisch zou de overdracht weinig moeilijkheden mogen opleveren vermits het personeel van het Kadaster opgenomen is in een apart fiscaal bestuur van het federaal departement van Financiën terwijl de taken volledig geografisch opgesplitst zijn.

De in de financieringswet (artikel 4, § 4) opgenomen bevoegdheid tot vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing wordt aan de gewesten overgedragen en de diensten van het kadaster van het federaal ministerie van Financiën worden geregionaliseerd met overdracht van personeel, logistiek en bevoegdheid.

### 3.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

#### 3.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets is de mening toegedaan dat hier een probleem wordt aangeraakt dat uiterst gevoelig ligt, namelijk het vastgoedbeleid van de gewesten. Het is duidelijk dat sommige gewesten zullen zeggen: « Vestig u bij ons, want wij zijn aantrekkelijker dan onze burens ». Het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap is de juridische vertaling van die politieke aanpak. Door die bevoegdheid — die thans nog federaal is — op te eisen, wenst de Vlaamse regering ongetwijfeld de belastinggrondslag voor sommige categorieën van belastingplichtigen te verminderen ten einde het gewest aantrekkelijker te maken. De vraag van de Vlaamse regering is in dit opzicht zeer duidelijk. De Vlaamse Gemeenschap wil eveneens de overdracht van de diensten van het kadaster van het federale ministerie van Financiën.

#### 3.2.2. Bespreking

Een senator is van mening dat de fiscale concurrentie tussen de gewesten nefast is voor de economische en monetaire unie van België. Het kadastraal stelsel moet voor elke burger hetzelfde zijn. Het kadaster dient immers niet enkel om de heffingsgrondslag vast te stellen, maar voor allerlei vormen van transacties tussen de burgers, zoals aan- en verkopen, enz.

Een lid onderschrijft de vraag van de Vlaamse Gemeenschap. Hij ziet geen probleem in de mogelijke concurrentie tussen de gewesten, vermits het tarief ook vandaag reeds kan verschillen. Dit element heeft reeds een concurrentie tot gevolg. De Vlaamse Gemeenschap wenst nu ook de heffingsgrondslag vast te stellen. Dit maakt deel uit van het beleid dat door een gewest wordt gevoerd. Overigens doen de verschillen in de onroerende voorheffing zich in de eerste plaats voor tussen de gemeenten.

Een spreker deelt dit laatste standpunt. Voor 80 tot 90 % is de onroerende voorheffing een zaak van de gemeenten, die elk met andere tarieven werken. Het argument van de concurrentie is niet van die aard

currence n'est pas de nature à empêcher le transfert vers les régions du pouvoir de fixer la base d'imposition.

Un membre fait observer qu'un transfert de la compétence pour fixer la base imposable entraînerait l'apparition de critères différents pour ce qui est de la fixation du revenu cadastral. La question de savoir si ces critères seront fixés par des agents des régions ou par des agents de l'autorité fédérale n'a aucune importance. L'important, c'est qu'ils soient les mêmes.

#### 4. Approbation pour les emprunts en devises

***L'article 49, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions***

«Les communautés et les régions peuvent émettre des emprunts en francs belges en dehors de la Belgique ou des emprunts en devises avec l'approbation du ministre des Finances. L'approbation est requise pour chaque emprunt.

En cas de refus d'approbation du ministre des Finances, le gouvernement concerné peut demander que l'affaire soit portée devant le Conseil des ministres pour décision.»

*4.1. Point de vue du gouvernement flamand (note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences)*

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit, en son article 49, § 4, que l'approbation du ministre fédéral ayant les finances dans ses attributions est requis pour les emprunts en devises.

L'article 49, § 4, de la loi spéciale de financement oblige les communautés et les régions à requérir préalablement l'approbation du ministre fédéral ayant les finances dans ses attributions pour ce qui est des emprunts en devises. Cette disposition montre combien elles sont limitées au niveau de la gestion de leur propre dette: la conclusion de contrats d'emprunts en devises reste subordonnée à l'approbation préalable du ministre fédéral des Finances.

Par suite de cette restriction, il est impossible, en pratique, de contracter des emprunts en devises, dans la mesure où, pour pouvoir convertir un maximum de conditions financières favorables en contrats rentables, il faut toujours pouvoir réagir très rapidement — dans les heures qui suivent — à l'opportunité qui se présente sur les marchés financiers. Vu le rating favorable (AA +) dont bénéficient la Région flamande et

om de overheveling van de heffingsgrondslag naar de gewesten tegen te houden.

Een lid merkt op dat, wanneer de heffingsgrondslag zou worden overgedragen, dit aanleiding zou geven tot andere criteria voor het vaststellen voor het kadastraal inkomen. Of deze criteria nu worden vastgesteld door ambtenaren van de gewesten of door ambtenaren van de federale overheid, is niet relevant. Belangrijk is dat de criteria dezelfde zijn.

#### 4. Toestemming voor leningen in deviezen

***Artikel 49, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten***

«De gemeenschappen en de gewesten kunnen leningen in Belgische franken in het buitenland of leningen in deviezen uitgeven met goedkeuring van de minister van Financiën. De goedkeuring is voor iedere lening vereist.

Indien deze goedkeuring door de minister van Financiën wordt geweigerd, kan de betrokken regering vragen dat de kwestie ter beslissing aan de ministerraad wordt voorgelegd.»

*4.1. Standpunt van de Vlaamse regering (nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap «Homogene bevoegdheidspakketten»)*

De bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 voorziet in artikel 49, § 4, dat de goedkeuring van de federale minister die bevoegd is voor financiën vereist is voor leningen in deviezen.

Artikel 49, § 4, verplicht de gemeenschappen en de gewesten voor leningen in vreemde deviezen vooraf de toestemming van de federale minister bevoegd voor financiën, in te winnen. Uit deze bepaling blijkt de beperktheid in het eigen schuldbeheer: voor het afsluiten van overeenkomsten van leningen in vreemde munten (deviezen) blijft een voorafgaande goedkeuring noodzakelijk vanwege de federale minister voor Financiën.

Deze beperktheid maakt het in de praktijk onmogelijk leningen in deviezen aan te gaan, gezien voor het inspelen op de opportuniteit van de financiële markten steeds zeer snel — binnen de paar uren — moet kunnen ingegaan worden om de meest gunstige financiële voorwaarden in lonende contracten te kunnen omzetten. Gezien de gunstige rating (AA +) op de internationale financiële markt die het Vlaamse



la Communauté flamande sur le marché financier international, cette restriction les empêche de tirer parti de conditions financières avantageuses.

Il faut supprimer dans l'article en question l'approbation fédérale.

#### 4.2. Discussion finale (12 février 1999)

##### 4.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que, lorsque le législateur spécial a adopté l'article 49 de la loi de financement, il avait pour but de préserver le crédit financier de l'État belge au plan international, et de lui permettre une priorité par rapport aux entités fédérées lorsque l'État belge place des emprunts en devises. C'est la raison pour laquelle on a discipliné les pouvoirs des régions et des communautés, et l'approbation du ministère des Finances est requise pour chaque emprunt.

La Communauté flamande constate qu'au plan international, elle a un rating excellent de AA+ — le maximum étant AAA. Elle se demande pourquoi elle doit souffrir d'un mécanisme de programmation de placement des émissions. Finalement, elle n'a aucun problème pour recueillir les moyens nécessaires. Elle propose alors de renoncer à l'approbation fédérale. L'actualité récente a posé ce problème avec l'emprunt de la Région wallonne, promu par M. Van Cauwenberghe, auquel le ministre fédéral des Finances n'a pas donné son approbation.

Il faut d'abord trouver une harmonie dans le placement de ces émissions, et éviter également que l'autorité fédérale puisse dire «non» aux communautés et aux régions pour placer un emprunt. Il faut trouver un équilibre dans le système. L'abrogation pure et simple de cette disposition de loi spéciale est un peu exagérée; peut-être faut-il l'amender.

##### 4.2.2. Discussion

Un membre estime que cette proposition doit être examinée à la lumière du rôle que la Belgique joue au sein de l'Union monétaire. L'on ne peut en effet pas perdre de vue que, dans le contexte international, la Belgique est considérée comme une entité unique. Il convient surtout, depuis l'introduction de l'euro, de demander l'avis du ministre des Finances avant de donner suite à cette proposition. Il s'est d'ailleurs avéré que la Région wallonne a malgré tout pu lancer un emprunt et que celui-ci a remporté un franc succès. Il n'est donc manifestement pas impossible de s'entendre avec le ministre fédéral des Finances.

Un sénateur comprend les réticences que certains manifestent dans le cadre de l'examen de la proposi-

Gewest en de Vlaamse Gemeenschap gekregen heeft, gaan hierdoor financieel voordelige voorwaarden verloren.

In het betrokken artikel moeten de woorden «met federale goedkeuring» worden geschrapt.

#### 4.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

##### 4.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets legt uit dat de bijzondere wetgever bij het goedkeuren van artikel 49 van de financieringswet de bedoeling had de internationale financiële kredietwaardigheid van de Belgische Staat te beschermen en de Belgische Staat de voorrang te geven boven de deelgebieden bij het plaatsen van leningen in deviezen. Daarom heeft men de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen op dit stuk enigszins beperkt en is de goedkeuring van de minister van Financiën vereist voor elke lening die ze uitgeven.

De Vlaamse Gemeenschap stelt vast dat zij op internationaal gebied de uitstekende rating AA+ heeft (de beste rating is AAA). Zij vraagt zich af waarom zij moet lijden onder een soort programmatiemechanisme voor haar emissies. Ten slotte ondervindt zij geen problemen om de noodzakelijke middelen te verzamelen. Zij stelt dan ook voor de federale goedkeuring als vereiste te schrappen. De recente actualiteit heeft aangetoond dat een dergelijk probleem gerezen is bij de emissie van het Waalse Gewest waar de heer Van Cauwenberghe op aanstuurde en waarvoor de federale minister van Financiën zijn goedkeuring niet heeft willen geven.

Er moet in eerste instantie een zekere harmonie gevonden worden bij het plaatsen van die leningen en er moet voorkomen worden dat de federale overheid de gemeenschappen en de gewesten kan verhinderen een lening te plaatsen. Er moet gestreefd worden naar een evenwicht in het systeem. Het opheffen van deze bepaling in de bijzondere wet is wellicht overdreven, misschien moet ze geamendeerd worden.

##### 4.2.2. Bespreking

Een lid is van mening dat dit voorstel moet worden bekeken in het kader van de rol van België in de muntunie. Men mag immers niet vergeten dat België, in de internationale context, wordt bekeken als één eenheid. Zeker nu de euro is geïntroduceerd, is het raadzaam de mening van de minister van Financiën te vragen alvorens in te gaan op dit voorstel. Overigens is gebleken dat het Waalse Gewest toch een lening heeft kunnen plaatsen, die een zeer groot succes heeft gekend. Het is dus blijkbaar niet onmogelijk dat men zich verstaat met de federale minister van Financiën.

Een senator begrijpt de terughoudendheid die aan de dag wordt gelegd bij de beoordeling van het voor-

tion. Étant donné notre dette que nous devons réduire pour satisfaire aux normes européennes, il peut être dangereux d'accorder à une entité fédérée la liberté total en matière d'emprunts. D'autre part, si la répartition des compétences actuelles reste telle quelle, il faudra s'organiser de façon à ce que l'approbation requise puisse être obtenue en quelques heures.

M. Coenraets fait remarquer que, pour ce qui est des emprunts comme ceux que nous connaissons aujourd'hui, l'approbation ne doit pas nécessairement être donnée dans un délai de quelques heures. Le marché doit en effet être informé de l'existence de l'emprunt. L'observation de la Communauté flamande vaut sans doute pour les formes d'emprunts plus sophistiquées.

Un membre souligne que la matière est délicate. Pour le monde extérieur, la Belgique forme un tout. L'annonce d'emprunts lancés par les communautés ou les régions risque de nuire à la crédibilité de l'État. La crédibilité est nécessaire à tous. Il ne faut pas oublier que nous sommes enfermés dans un carcan européen strict. L'approbation du ministre des Finances fédéral est dès lors une exigence absolue. Celui-ci doit dès lors se montrer suffisamment coopératif pour assurer la fluidité des procédures d'approbation.

Un sénateur considère qu'il doit être possible, pour les communautés et les régions, de passer avec le ministre des Finances un accord global les habilitant à lancer un emprunt dans certains cas précis.

## **5. Charges du passé**

### *5.1. Point de vue du gouvernement wallon (note du 18 mars 1998, chapitre III, point 4)*

La problématique des charges du passé consécutives à l'interprétation de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions semble toucher à sa fin sur le plan des principes; quelques dossiers judiciaires (dont certains portés devant la Cour de cassation) restent ouverts, notamment :

— mise à charge de l'État belge des indemnités de l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 10 août 1977 sur base de l'article 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa 6;

— invocation de la faute extra-contractuelle de l'État belge en cas de paiement tardif des montants dus à titre principal;

stel. Gelet op onze schuldenlast, die in Europees verband moet worden teruggedrongen, kan het gevaarlijk zijn een deelentiteit de volledige vrijheid te geven op het vlak van leningen. Anderzijds moet men, wanneer de huidige bevoegdheidsverdeling blijft zoals ze is, zich zo organiseren dat de vereiste goedkeuring binnen enkele uren tijd kan worden gegeven.

De heer Coenraets merkt op dat voor de leningen, zoals we die vandaag kennen, de goedkeuring niet noodzakelijk binnen een bestek van uren dient te worden gegeven. De markt moet immers op de hoogte worden gebracht van het bestaan van de lening. De opmerking van de Vlaamse Gemeenschap heeft wellicht betrekking op meer gesofistikeerde vormen van leningen.

Een lid merkt op dat over een delicate materie gaat. Voor een buitenstaanders vormt België één geheel. Het kenbaar maken van leningen die worden geplaatst door de gemeenschappen of gewesten kan de geloofwaardigheid van de Staat schade toebrengen. Deze geloofwaardigheid is noodzakelijk voor eenieder. Men mag niet vergeten dat men in een streng Europees keurslijf zit. De goedkeuring van de federale minister van Financiën is dan ook een absolute vereiste. Deze moet dan ook de nodige zin voor samenwerking aan de dag leggen, opdat de goedkeuringsprocedures vlot verlopen.

Een senator meent dat het mogelijk moet zijn voor de gemeenschappen de gewesten om een globaal akkoord af te sluiten met de minister van Financiën, waarbij zij gemachtigd worden om een lening te plaatsen wanneer een bepaalde situatie zich voordoet.

## **5. Lasten uit het verleden**

### *5.1. Standpunt van de Waalse regering (nota van 18 maart 1998, hoofdstuk III, punt 4)*

Het probleem van de lasten uit het verleden, ontstaan door de interpretatie van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, lijkt ten einde te lopen, althans wat betreft de principiële vragen. Een aantal gerechtelijke dossiers, waarvan sommige bij het Hof van Cassatie aanhangig zijn, zijn nog niet afgewikkeld. Het gaat onder meer om :

— het geval waarin de Belgische Staat de vergoedingen overneemt waarvan sprake is in artikel 16, § 2, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 op basis van artikel 61, § 1, zesde lid;

— het aanvoeren van de extracontractuele fout van de Belgische Staat bij laattijdige betaling van bedragen verschuldigd in hoofdsom;

— suite à la jurisprudence favorable, volonté de l'État belge de récupérer des sommes estimées avoir été payées indûment.

Ceux-ci nécessitent d'avantage de concertation et peut-être la conclusion d'un accord de coopération.

## 5.2. Discussion finale (12 février 1999)

### 5.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que la problématique des charges du passé est un des plus difficiles aspects de la loi de financement. L'observation du gouvernement wallon met en évidence le problème de l'interprétation de cette disposition. Les charges du passé sont liées aux procédures judiciaires. Il s'agit de toutes les hypothèses où un particulier ou une société est en litige avec l'autorité fédérale dans une matière qui a fait l'objet d'une communautarisation ou d'une régionalisation.

Dans le cadre de ces procédures judiciaires, la question a été posée de savoir à qui s'adresser, l'autorité fédérale n'étant plus compétente. La loi spéciale n'a pas réglé, en termes de procédures judiciaires, la manière dont devait s'opérer la succession des procès qui étaient pendants. Par suite, les procédures se sont prolongées, par exemple en matière d'expropriation.

Cependant, les charges du passé sont, pour la plupart, des affaires du passé. Il y a eu plusieurs arrêts de la Cour de cassation qui ont clarifié les choses, notamment en ce qui concerne l'interprétation des mots «des procès en cours». À la suite de ces arrêts de la Cour de cassation, les choses sont devenues plus claires.

Le gouvernement traite dans sa note — qui est assez sibylline — les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui ont permis à l'État fédéral de réclamer à la Région wallonne des sommes que l'État avait déjà versées à des personnes ou à des sociétés commerciales. Il s'agit des problèmes entre l'État et la Région wallonne, qui sont réglés par la jurisprudence en cette matière. Un accord de coopération ne peut pas résoudre des problèmes de responsabilité. Le droit commun doit être appliqué. Un accord de coopération ajouterait seulement un «imbroglio» juridique et compliquerait seulement les choses.

## 5.3. Conclusions de la commission

La commission décide, en consensus, que la problématique des charges du passé relève de la compétence de l'ordre judiciaire, et qu'il n'est pas souhaitable d'intervenir par voie politique dans des dossiers individuels.

— wegens gunstige rechterlijke uitspraak, de bedoeling van de Belgische Staat om bedragen terug te vorderen die geacht worden onverschuldigd betaald te zijn.

Hierover dient ruimer overleg te komen. Wellicht moet er een samenwerkingsakkoord worden afgesloten.

## 5.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

### 5.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets legt uit dat de problematiek van de lasten uit het verleden een van de moeilijkste aspecten van de financieringswet is. De opmerking van de Waalse regering toont duidelijk aan dat er een probleem van interpretatie van deze bepaling is. De lasten uit het verleden hangen samen met gerechtelijke procedures. Het gaat om alle gevallen waarin een particulier of een onderneming een geschil heeft met de federale overheid in een aangelegenheid die gecommunautariseerd of geregionaliseerd is.

In het kader van die gerechtelijke procedure rijst de vraag tot wie men zich moet wenden, daar de federale overheid niet meer bevoegd is. De bijzondere wet heeft geen regeling getroffen voor de hangende gerechtelijke procedures. Bijgevolg slepen de procedures aan, bijvoorbeeld bij onteigeningen.

De lasten uit het verleden zijn evenwel voor het merendeel zaken uit het verleden. Verschillende arresten van het Hof van Cassatie hebben de zaken duidelijk gesteld, onder meer wat de interpretatie betreft van de woorden «hangende gedingen». Door die arresten van het Hof van Cassatie zijn de zaken duidelijker geworden.

De regering behandelt in haar vrij sibyllijnse nota de gevolgen van de jurisprudentie van het Hof van Cassatie waardoor de federale Staat van het Waalse Gewest bedragen heeft kunnen vorderen die de Staat reeds had gestort aan personen of handelsvennootschappen. Dergelijke problemen tussen de Staat en het Waalse Gewest worden door de jurisprudentie op dit stuk geregeld. Een samenwerkingsakkoord biedt geen oplossing voor aansprakelijkheidsproblemen. Het gemeen recht moet worden toegepast. Een samenwerkingsakkoord zou het juridisch kluwen alleen maar groter maken en de zaken nog ingewikkelder maken.

## 5.3. Besluit van de commissie

De commissie beslist bij consensus dat de problematiek van de lasten uit het verleden tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort en dat het niet wenselijk is om politiek in te grijpen in de individuele dossiers.

## 6. Intérêts de retard consécutifs au passage par la Caisse des dépôts et consignations

### *L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces*

« Article 1<sup>er</sup>. — Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sur la matière :

a) les créances qui, devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées;

b) les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au littéra a, n'ont pas été ordonnancées par les ministres dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites;

c) toutes autres créances qui n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles sont nées.

Toutefois, les créances résultant de jugements restent soumises à la prescription trentenaire; elles doivent être payées à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations. »

### *6.1. Point de vue du gouvernement wallon (note du 18 mars 1998, chapitre II, point 2)*

L'interprétation jurisprudentielle de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces, fait peser sur la région une obligation de prise en charge des intérêts de retard nés postérieurement au versement effectué par la comptabilité régionale à la Caisse des dépôts et consignations, relevant du ministère des Finances et courant jusqu'au parfait paiement par celle-ci au bénéficiaire de la condamnation judiciaire.

### *6.2. Discussion finale (12 février 1999)*

#### *6.2.1. Observations de M. Coenraets*

M. Coenraets explique qu'il s'agit de l'application des lois sur la comptabilité de l'État. La loi de finance-

## 6. Verwijlntresten — Deposito- en Consignatiekas

### *Artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën*

« Artikel 1. — Verjaard en bepaald vervallen ten voordele van de Staat zijn, onverminderd de vervallenverklaringen uitgesproken door andere wettelijke, reglementaire of ter zake overeengekomen bepalingen :

a) de schuldvorderingen, waarvan de op wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschiedde binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij ontstonden;

b) de schuldvorderingen, die, hoewel ze werden overgelegd binnen de onder letter a bedoelde termijn, door de ministers niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd;

c) alle andere schuldvorderingen, die niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van hun ontstaan.

De schuldvorderingen die voortkomen uit vonnissen blijven evenwel onderworpen aan de dertigjarige verjaring; zij dienen te worden uitbetaald door de zorg van de Deposito- en Consignatiekas. »

### *6.1. Standpunt van de Waalse regering (nota van 18 maart 1998, hoofdstuk II, punt 2)*

Volgens de interpretatie die de jurisprudentie geeft aan artikel 1, tweede lid, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, is het gewest ertoe verplicht de last op zich te nemen van de verwijlntresten die ontstaan zijn na de storting door de comptabiliteit van het gewest verricht aan de onder het ministerie van Financiën ressorterende Deposito- en Consignatiekas. Deze intresten blijven lopen totdat de begunstigde van de gerechtelijke veroordeling volledig door de kas uitbetaald is.

### *6.2. Eindbespreking (12 februari 1999)*

#### *6.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De heer Coenraets legt uit dat het gaat om de toepassing van de wetten op de Rijkscomptabiliteit. De

ment indique que les communautés et les régions doivent appliquer les règles applicables en matière de comptabilité de l'État, comme définies par l'autorité fédérale. L'on a voulu préserver une certaine homogénéité dans le fonctionnement des règles de comptabilité publique. Il n'est pas souhaitable que les communautés et les régions fassent des innovations en la matière.

La Région wallonne se plaint de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces. En réalité, le mauvais fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, qui ne serait pas suffisamment diligente dans le reversement des sommes que la Région wallonne verserait dans le cadre de la condamnation judiciaire, est en cause. Le gouvernement wallon ne propose pas de solution.

Ce qui est sous-jacent à la demande du gouvernement wallon, c'est la question de savoir s'il est encore souhaitable que les communautés et les régions doivent nécessairement faire appel à la Caisse des dépôts et consignations. Chaque région ne pourrait-elle pas créer son propre organisme chargé d'une telle mission? Ne faut-il pas se borner à reprendre dans la loi spéciale un certain nombre de règles communes en matière de comptabilité publique à respecter par l'autorité fédérale, les communautés et les régions? À l'heure actuelle, la loi spéciale ne permet pas aux entités fédérées d'adopter des règles de gestion plus souples. Elles ne peuvent pas, comme le fait l'autorité fédérale, adopter des lois créant des services à gestion séparée. Les entités fédérées sont tenues de respecter les lois fédérales sur la comptabilité de l'État.

## **7. Base de calcul de la dotation fédérale**

*7.1. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (note du 28 septembre 1998, point 4.2)*

Ces dernières années, le financement de l'enseignement a posé des problèmes budgétaires aux trois communautés du pays. Tant du côté flamand que francophone, on a dès lors assisté à un refinancement considérable (par des voies différentes) de l'enseignement au moyen de finances régionales. La Communauté germanophone, elle, n'a pas cette possibilité de financement; elle est donc entièrement vouée à elle-même.

Par ailleurs, les provinces (comme pouvoirs organisateurs) contribuent également dans une mesure considérable au financement de l'enseignement. Les moyens financiers nécessaires proviennent en grande partie de rentrées fiscales provinciales propres et de moyens alloués par le Fonds des provinces. La Communauté germanophone ne peut pas faire appel à ces sources de revenus pour le financement de son

financieringswet bepaalt dat de gemeenschappen en de gewesten de regels inzake Rijkscomptabiliteit zoals ze door de federale overheid zijn vastgelegd, moeten toepassen. Men heeft gestreefd naar enige eenvormigheid bij de toepassing van de regels inzake overheidsboekhouding. Het is niet wenselijk dat de gemeenschappen en de gewesten terzake innoverend optreden.

Het Waalse Gewest klaagt over de interpretatie die door de jurisprudentie is gegeven aan artikel 1, tweede lid, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën. In werkelijkheid gaat het om de slechte werking van de Deposito- en Consignatiekas, die onvoldoende snel is in het uitbetalen van de bedragen die het Waalse Gewest stort in het kader van gerechtelijke veroordelingen. Het Waalse Gewest stelt geen oplossing voor.

Eigenlijk wil de Waalse regering weten of het nog wenselijk is dat de gemeenschappen en de gewesten een beroep moeten doen op de Deposito- en Consignatiekas. Zou elk gewest niet een eigen instelling kunnen oprichten die met die opdracht belast is? Is het niet beter dat in de bijzondere wet alleen een aantal gemeenschappelijke regels inzake overheidsboekhouding staan die door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten moeten worden nageleefd? Thans verhindert de bijzondere wet dat de deelgebieden soepeler beheersregels goedkeuren. Zij kunnen niet, zoals de federale overheid, wetten goedkeuren waarbij diensten voor afzonderlijk beheer worden opgericht. De deelgebieden zijn verplicht de federale wetten op de Rijkscomptabiliteit na te leven.

## **7. Grondslag voor de berekening van de federale dotatie**

*7.1. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (nota van 28 september 1998, punt 4.2)*

De financiering van het onderwijs heeft alle drie gemeenschappen van het land de laatste jaren begrotingsproblemen veroorzaakt. Daarom heeft zowel van Vlaamse alsook van Franstalige kant (op verscheidene wijze) een aanzienlijke herfinanciering van het onderwijs door gewestelijke geldmiddelen plaatsgehad. De Duitstalige Gemeenschap beschikt echter niet over een dergelijke financieringsmogelijkheid.

Bovendien dragen de provincies (als inrichtende macht in het onderwijs) ook aanzienlijk tot de financiering van het onderwijs bij. De noodzakelijke geldmiddelen daartoe stammen grotendeels uit provinciale belastingen en uit toegewezen middelen van het Provinciefonds. De Duitstalige Gemeenschap kan zich voor de financiering van het onderwijs niet op deze financieringsbron steunen, omdat de Provincie

enseignement, puisque la province de Liège n'apparaît pas, de fait, comme pouvoir organisateur dans la région de langue allemande.

Enfin, faut-il rappeler qu'aux yeux du Conseil, le calcul des moyens budgétaires à transférer lors de la communautarisation de l'enseignement dans les années 1988-1989 s'est fait sans tenir compte des frais de traitement et de fonctionnement tels qu'ils existaient à l'époque, de telle sorte que la dotation de l'enseignement a été fixée à un niveau trop bas (voir à ce propos l'avis du Conseil de la Communauté germanophone du 22 novembre 1989 relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone).

Pour toutes ces raisons, le Conseil souhaite que l'État fédéral participe au refinancement de l'enseignement (par une augmentation de la dotation).

Le Conseil de la Communauté germanophone souhaite que la dotation de l'enseignement, accordée par l'État fédéral, soit calculée non seulement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et (partiellement) de l'augmentation du produit intérieur brut, mais aussi en fonction de l'évolution du nombre d'élèves (nombre d'élèves inscrits) fréquentant les écoles de la région de langue allemande.

Il est un fait que les dépenses consenties pour l'enseignement et la formation absorbent une grande partie des moyens budgétaires de la Communauté germanophone (environ 70% dans le budget 1998). Comme ces dépenses (principalement des frais de personnel et de fonctionnement) sont très largement tributaires de l'évolution du nombre d'élèves, toute hausse dans ce domaine aura inévitablement de lourdes répercussions financières.

En Communauté germanophone, l'augmentation du nombre d'élèves — en principe, réjouissante — est sans aucun doute spectaculaire et unique (comparée à la situation dans les deux autres communautés), puisqu'entre 1989-1990 (période à laquelle les moyens nécessaires au financement du transfert de l'enseignement ont été fixés) et 1996-1997, elle se chiffre à environ 18%. Selon toute vraisemblance, cette tendance se poursuivra dans les années à venir. Il est frappant de constater que cette augmentation est presque exclusivement due à l'arrivée d'élèves venant de la périphérie (de la Communauté française et, dans une moindre mesure, de la République fédérale d'Allemagne et du Grand-Duché du Luxembourg).

Dès lors, le Conseil de la Communauté germanophone estime qu'il est impératif de tenir compte de l'évolution de la population scolaire lors de la fixation de la dotation fédérale. Cette démarche aurait par ailleurs l'avantage de voir le système de financement de la Communauté germanophone s'harmoniser sur ce point avec le modèle de calcul

Luik *de facto* in het Duitstalig gebied niet als inrichtende macht optreedt.

Tenslotte dient eraan herinnerd, dat naar mening van de Raad, bij de communautarisering van het onderwijs in de jaren 1988-1989 voor de berekening van de over te dragen middelen niet rekening is gehouden met de werkelijke toenmalige loon- en werkingskosten zodat de desbetreffende dotatie te laag werd vastgesteld (zie het overeenkomstige advies van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap van 22 november 1989 betreffende het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap).

Om al die redenen wenst de Raad dat de federale Staat deelneemt in de herfinanciering van het onderwijs (via een verhoging van de dotatie).

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap wenst dat bij de berekening van de dotatie, toegekend door de federale staat — naast de binding aan het indexcijfer en (gedeeltelijk) aan de stijging van het bruto nationaal product —, ook de ontwikkeling van het aantal leerlingen (aantal ingeschreven leerlingen) aan de scholen van het Duitstalig gebied in aanmerking wordt genomen.

Inderdaad verslinden de uitgaven voor het bevoegdheidsdomein onderwijs en vorming een groot deel van de begrotingsmiddelen van de Duitstalige Gemeenschap (circa 70% in de begroting 1998). Omdat deze uitgaven (voornamelijk loon- en werkingskosten) nauwkeurig samenhangen met de ontwikkeling van het aantal leerlingen, hebben stijgingen op dit gebied natuurlijk erge financiële nadelen tot gevolg.

In de Duitstalige Gemeenschap mag deze — eigenlijk verheugende — stijging zonder twijfel als bijzonder spectaculair en onvergelijkbaar (met de situatie in de twee andere gemeenschappen) worden genoemd omdat het aantal leerlingen tussen 1989-1990 (tijdperk waar de middelen voor de financiering van de overdracht van het onderwijs werden bepaald) en 1996-1997 met ongeveer 18% is gestegen. Deze trend zal in de komende jaren met zeer grote waarschijnlijkheid aanhouden. Daarbij valt op dat deze stijging bijna uitsluitend te wijten is aan de toestroming van leerlingen uit de aangrenzende gebieden (Franse Gemeenschap en, in geringere mate, de Bondsrepubliek Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg).

Om deze reden acht de Raad van de Duitstalige Gemeenschap het noodzakelijk dat bij de berekening van de federale dotatie rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Deze handelwijze zou overigens het voordeel hebben dat het financieringssysteem van de Duitstalige Gemeenschap op dit punt afgestemd zou zijn op het

prévu pour les deux autres communautés (où la population scolaire figure parmi les critères de répartition des revenus provenant de la perception de la taxe à la valeur ajoutée).

## 7.2. Discussion finale (12 février 1999)

### 7.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets est d'avis que la proposition de la Communauté germanophone est raisonnable. Cependant, le choix des critères est un choix politique. Si l'on fixe des critères, ces critères doivent être appliqués pour chaque entité fédérée. La Communauté germanophone ne peut pas demander un traitement spécial.

### 7.2.2. Discussion

Un membre estime que si la Communauté germanophone éprouve des difficultés à financer son enseignement, c'est parce qu'elle ne compte qu'un petit nombre d'habitants. En effet, certains francophones souhaitent fréquenter l'enseignement germanophone, mais la Communauté germanophone n'a pas de moyens pour eux. Si celle-ci comptait davantage d'habitants, il n'y aurait pas de problèmes. D'une manière générale, la Communauté germanophone essaye de reprendre des moyens de la Région wallonne pour les utiliser à ses propres fins.

Un sénateur constate que l'enseignement de la Communauté germanophone est financé sur la base de la dotation générale de cette communauté. À cet égard, l'on ne tient pas compte du nombre d'élèves, contrairement à ce qui se passe en Communauté française et en Communauté flamande. Si l'on conservait le critère du nombre d'élèves — tout en sachant que la Communauté flamande demande que l'on utilise le critère du nombre d'enfants — il faudrait en tenir compte également en ce qui concerne la Communauté germanophone. Cependant, le financement de l'enseignement doit être maintenu en dehors de la dotation générale, et être réalisé conformément aux règles générales de financement valables au sein des autres communautés.

L'on ne saurait oublier que l'on a utilisé comme base le nombre d'élèves, en 1989, pour ce qui est du financement de l'enseignement. Les étrangers scolarisés en Belgique ont été comptés parmi eux. Si l'on ne modifie pas la loi, il faudra procéder à un nouveau recensement en 1999. Cependant, l'on ne réalisera pas à ce nouveau recensement pour ce qui est de la Communauté germanophone. Il semble qu'il serait acceptable, pour ce qui est de la Communauté germanophone, au cas où l'on continuerait à se fonder sur le nombre d'élèves, que l'on isole le budget de l'enseignement du financement général, que l'on affecte à ce

berekeningsmodel dat voor de twee andere gemeenschappen geldt (aantal leerlingen als criterium bij de verdeling van de inkomsten uit de BTW-opbrengst).

## 7.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

### 7.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets is van mening dat het voorstel van de Duitstalige Gemeenschap redelijk is. De keuze van de criteria is evenwel een politieke keuze. Indien men criteria vastlegt, moeten die criteria voor elk deelgebied worden toegepast. De Duitstalige Gemeenschap kan geen bijzondere behandeling vragen.

### 7.2.2. Bespreking

Een lid is van oordeel dat de oorzaak van de financieringsproblemen voor het onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap gelegen is in het feit dat zij een gering aantal inwoners kent. Sommige franstaligen wensen immers duitstalig onderwijs te volgen, waarvoor de gemeenschap geen geld voorhanden heeft. Mocht de Duitstalige Gemeenschap groter in aantal zijn, zou dit geen problemen opleveren. In het algemeen komt de houding van de Duitstalige Gemeenschap hierop neer, dat zij middelen van het Waalse Gewest wil overnemen om zélf te gebruiken voor haar doeleinden.

Een senator stelt vast dat het onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap wordt gefinancierd uit de algemene dotatie voor deze gemeenschap. Daarbij wordt geen rekening gehouden met het aantal leerlingen, hetgeen wél het geval is voor de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Wanneer men het criterium «leerlingen» zou behouden — wetende dat vanuit de Vlaamse Gemeenschap de vraag wordt gesteld dat men het criterium «kinderen» zou hanteren — dient die factor ook voor de Duitstalige Gemeenschap mee te tellen. De financiering van het onderwijs moet dan wel uit de algemene dotatie worden gehouden, en moet worden betrokken bij de algemene financieringsregels voor de andere gemeenschappen.

Men mag niet vergeten dat, voor de financiering van het onderwijs, in 1989 het aantal leerlingen op dat moment als basis werd genomen. Daarbij waren ook de buitenlanders inbegrepen die in België school liepen. Indien de wet ongewijzigd blijft, moet in 1999 opnieuw een telling plaatsvinden. Voor de Duitstalige Gemeenschap zal deze hertelling evenwel niet gebeuren. Wanneer men het aantal leerlingen als uitgangspunt zou blijven nemen, lijkt het voor de Duitstalige Gemeenschap een aanvaardbare oplossing te zijn om het onderwijsbudget uit de algemene financiering te halen, een equivalent bedrag aan BTW-ris-

financement global un montant équivalent à celui des ristournes de TVA et que l'on envisage globalement les trois communautés pour ce qui est du financement de l'enseignement.

Un intervenant estime qu'on ne saurait envisager le problème du financement de l'enseignement germanophone. Doit-on chercher une solution spécifique pour cet enseignement, comme la Communauté germanophone le demande ?

Un sénateur fait observer qu'il y a, dans l'enseignement de chaque communauté, et donc aussi en Communauté germanophone, des élèves qui ne sont pas issus de cette communauté. Grâce à son autonomie, cette dernière a pu conclure sur le point en question des accords de coopération, notamment sur le plan financier, avec, par exemple, le Grand-Duché de Luxembourg. Le même phénomène se produit en ce qui concerne les francophones qui fréquentent l'enseignement néerlandophone à Bruxelles. Il est très difficile d'élaborer des règles de financement sur une telle base. Ces problèmes sont inhérents à notre système. La seule solution consisterait à conclure un accord de coopération global.

### 7.3. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'il faut résoudre le problème dans un cadre analogue au financement de l'enseignement des autres communautés.

## **8. Aide financière de la Région wallonne à la Communauté germanophone**

### 8.1. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (note du 28 septembre 1998, point 4.3)

Le Conseil souhaite que la Région wallonne apporte une aide financière à la Communauté germanophone pour lui permettre d'exercer ses compétences (par exemple pour l'organisation du transport scolaire, le cofinancement de l'Office du tourisme des Cantons de l'est, l'augmentation de la part de la Communauté germanophone dans le Fonds spécial d'aide sociale, la participation aux frais d'emprunts, la diminution de la part des frais communs du FOREM prise en charge par la Communauté germanophone, la fixation d'une participation germanophone au Fonds des provinces), sans transfert des compétences concernées à la Région wallonne.

torno's in deze globale financiering te pompen, en voor de financiering van het onderwijs de drie gemeenschappen tesamen te bekijken.

Een spreker vindt dat men de problematiek van de financiering van het onderwijs door de federale overheid niet enkel mag bekijken vanuit de vraag van het Duitstalig onderwijs. Moet men voor dit onderwijs een specifieke oplossing zoeken, zoals de Duitstalige Gemeenschap vraagt ?

Een senator merkt op dat in elke gemeenschap zich leerlingen bevinden die niet van deze gemeenschap afkomstig zijn. Dit is ook het geval in de Duitstalige Gemeenschap. Dankzij haar autonomie heeft zij hierover ook samenwerkingsakkoorden kunnen afsluiten met, bijvoorbeeld, het Groothertogdom Luxemburg, ook op het financiële vlak. Hetzelfde fenomeen doet zich voor wat betreft de franstaligen die naar een Nederlandse school gaan in Brussel. Het wordt heel moeilijk om de financieringsregeling hierop af te stellen. Dergelijke problemen zijn inherent aan ons systeem. De enig mogelijke oplossing bestaat erin een alomvattend samenwerkingsakkoord af te sluiten.

### 7.3. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat het probleem dient te worden opgelost in een kader dat analoog is met de financiering van het onderwijs van de andere gemeenschappen.

## **8. Financiële steun van het Waalse Gewest voor de Duitstalige Gemeenschap**

### 8.1. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (nota van 28 september 1998, punt 4.3)

De Raad wenst dat het Waalse Gewest de Duitstalige Gemeenschap bij de uitoefening van haar bevoegdheden (bijvoorbeeld de organisatie van het leerlingenvervoer, de medefinanciering van de Dienst voor Toerisme van de Oostkantons, verhoging van het aandeel van de Duitstalige Gemeenschap in het Bijzondere Fonds voor maatschappelijk welzijn, deelneming in de kosten voor het aangaan van leningen, verlaging van de bijdrage van de Duitstalige Gemeenschap aan de gemeenschappelijke kosten van het FOREM, bepaling van een Duitstalig aandeel in het Provinciefonds) financieel steunt, zonder dat deze bevoegdheden aan het Waalse Gewest worden overgedragen.



Ce souhait est d'autant plus justifié que le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne par le transfert de certaines compétences communautaires à la région, sans transfert des moyens budgétaires correspondants, et par les emprunts de soudure est doublement négatif pour la population de la Communauté germanophone :

— d'une part, le montant global disponible pour financer l'exercice des compétences régionales — et *ipso facto* la part de cette somme consacrée à la politique régionale dans la région de langue allemande — est diminué (du montant nécessaire au financement des compétences reprises à la Communauté française);

— d'autre part, la fusion, logique et de mieux en mieux organisée, entre les compétences régionales et les compétences reprises à la Communauté française rend plus difficile l'accès des germanophones à certaines mesures de politique régionale et menace même, dans certains cas, de le barrer tout à fait (par exemple en matière d'emploi et de formation). Il en résulte un réel dommage financier.

## 8.2. Discussion finale (12 février 1999)

### 8.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets remarque qu'il existe un précédent par rapport à la proposition de la Communauté germanophone, notamment «l'Établissement» entre la Communauté française et la Région wallonne où il y a un exercice joint des compétences propres. En fait, il s'agissait d'une aide financière de la Région wallonne à la Communauté française. En réalité, la Communauté germanophone propose la même chose: une aide financière de la Région wallonne à la Communauté germanophone dans le cadre d'un accord de coopération. Pour cela, une modification de la loi spéciale des réformes institutionnelles n'est pas requise.

### 8.2.2. Discussion

Un sénateur fait observer que la Communauté flamande est cofinancée par la Région flamande. Du côté wallon, l'on a adopté le même système. Toutefois, l'on ne saurait oublier que les germanophones habitent également en Région wallonne. Dès lors, la Communauté germanophone a raison de demander que la Région wallonne la finance dans la même proportion que la Communauté française. L'aide financière de la Région wallonne à la Communauté française est en effet cofinancée par le produit des

Deze wens steunt inzonderheid op het feit dat de herfinanciering van de Franse Gemeenschap door het Waalse Gewest via de overdracht van bepaalde gemeenschapsbevoegdheden aan het gewest zonder overeenkomstige overdracht van de bijhorige begrotingsmiddelen en de overgangsleningen («emprunts de soudure») in dubbel opzicht negatieve gevolgen voor de bevolking van de Duitstalige Gemeenschap hebben:

— enerzijds wordt het globaal bedrag verkleind dat voor de financiering van de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden beschikbaar is (met het bedrag die noodzakelijk is om de voormalige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap te financieren) en bijgevolg ook het gedeelte van dit bedrag dat voor de uitvoering van het gewestelijk beleid in het Duitstalig gebied is bestemd;

— anderzijds bemoeilijkt de — logische en in toenemende mate beter georganiseerde — samensmelting tussen gewest- en gemeenschapsbevoegdheden aan de Waalse kant de toegang van de Duitstaligen tot de maatregelen van het regionaal beleid en dreigt zij deze in sommige gevallen zelfs onmogelijk te maken (bijvoorbeeld tewerkstelling en vorming). Op die wijze ontstaat dus echt financiële schade.

## 8.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

### 8.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets merkt op dat er een precedent bestaat voor het voorstel van de Duitstalige Gemeenschap, namelijk «L'Établissement», een gezamenlijke verwezenlijking van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, waarbij de eigen bevoegdheden gezamenlijk worden uitgeoefend. Eigenlijk gaat het om financiële hulp van het Waalse Gewest voor de Franse Gemeenschap. De Duitstalige Gemeenschap stelt hier eigenlijk hetzelfde voor: financiële hulp van het Waalse Gewest voor de Duitstalige Gemeenschap in het kader van een samenwerkingsakkoord. Daarvoor is een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen niet vereist.

### 8.2.2. Bespreking

Een senator merkt op dat de Vlaamse Gemeenschap wordt medegefinancierd door het Vlaams Gewest. Langs Waalse zijde heeft men hetzelfde gedaan. Men mag echter niet vergeten dat de Duitstaligen ook in het Waalse Gewest wonen. De vraag van de Duitstalige Gemeenschap, dat het Waalse Gewest haar financieel helpt op evenredige wijze als de Franse Gemeenschap wordt geholpen, is dan ook gerechtvaardigd. De financiële hulp van het Waalse Gewest aan de Franse Gemeenschap is immers medegefinancierd

impôts payés par les germanophones, alors que l'enseignement germanophone n'en a pas bénéficié.

Un membre estime que la Communauté germanophone souhaite, non pas uniquement reprendre des compétences de la Région wallonne, mais aussi obtenir un transfert de moyens financiers. La question est de savoir si la Région wallonne souhaite continuer à jouer le rôle de banquier en faveur de la Communauté française, de la Communauté germanophone, des provinces et des communes. Jusqu'où la Communauté germanophone souhaite-t-elle aller? La situation actuelle est équilibrée. L'on ne saurait aller trop loin dans les réformes institutionnelles.

### 8.3. Conclusion de la commission

La commission conclut qu'il est souhaitable que la Région wallonne et la Communauté germanophone examinent ensemble la manière de résoudre le problème du financement de cette communauté. L'on pourrait éventuellement résoudre le problème par le biais d'un accord de coopération.

## 9. Conseil supérieur des Finances

### 9.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (note du 29 juin 1998, point 7.4.2)

Le Conseil supérieur des Finances joue un rôle important dans l'appréciation des besoins de financement des pouvoirs publics, dont l'État fédéral, les pouvoirs locaux, la sécurité sociale et les entités fédérées.

Actuellement, ce Conseil établit plusieurs rapports qui déterminent, dans ce cadre, des recommandations précises quant aux normes d'emprunt pratiquement autorisées pour chacune des entités fédérées et qui analysent leur exécution budgétaire à la lumière des impératifs du respect des critères de convergence du Traité de Maastricht et de la nécessaire stabilisation de l'évolution de la dette publique. Cette compétence sensible exige qu'une attention particulière soit apportée à l'organisation et à la composition du secrétariat de la section «Besoin de financement des pouvoirs publics» du Conseil supérieur des Finances, lesquels ne sont pas pour l'instant appropriés à la nature de leur mission.

### 9.2. Discussion finale (12 février 1999)

#### 9.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets comprend que la Communauté française n'est pas satisfaite par le travail fait par la section «Besoin de financement des pouvoirs publics» du Conseil Supérieur des Finances. Cependant, il ne

door het belastinggeld van de Duitstaligen, daar waar het Duitstalig onderwijs hiervan geen vruchten heeft geplukt.

Een lid is van mening dat de Duitstalige Gemeenschap niet enkel bevoegdheden wil overnemen van het Waalse Gewest, maar ook een overdracht van financiële middelen wil. De vraag is of het Waalse Gewest de rol van bankier wil blijven spelen, naar de Franse en de Duitstalige Gemeenschap en naar de provincies en de gemeenten toe. Tot hoever wil de Duitstalige Gemeenschap gaan? De huidige toestand is evenwichtig. Men mag niet te ver gaan in de institutionele hervormingen.

### 8.3. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat het wenselijk is dat het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap onder mekaar bekijken hoe het probleem van de financiering van de Duitstalige Gemeenschap kan worden opgelost. Een samenwerkingsakkoord kan hier desgevallend een oplossing bieden.

## 9. Hoge Raad voor de Financiën

### 9.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (nota van 29 juni 1998, punt 7.4.2)

De Hoge Raad voor Financiën speelt een belangrijke rol in de beoordeling van de financieringsbehoeften van de overheid waaronder de federale Staat, de lokale besturen, de sociale zekerheid en de deelgebieden.

Die Raad stelt thans verschillende verslagen op waarin in deze context duidelijke aanbevelingen worden opgenomen betreffende de normen die elk deelgebied bij het aangaan van leningen in acht moet nemen. In die verslagen wordt de toepassing ervan getoetst aan de convergentiecriteria van het Verdrag van Maastricht en aan de noodzaak om de overheids-schuld te stabiliseren. Deze «delicate» bevoegdheid vergt dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de organisatie en de samenstelling van het secretariaat van de afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» van de Hoge Raad voor Financiën die op dit ogenblik onvoldoende zijn aangepast om de taken aan te kunnen.

### 9.2. Eindbespreking (12 februari 1999)

#### 9.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets begrijpt dat de Franse Gemeenschap geen genoegen kan nemen met het werk dat verricht is door de afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» van de Hoge Raad

s'agit pas, ici, de la répartition des compétences. Il est possible de critiquer les rapports du Conseil Supérieur, mais il s'agit du contenu de ces rapports ou du mal fonctionnement du Conseil.

## **10. L'autonomie fiscale**

### *10.1. Observation d'un membre (15 mars 1999)*

L'autonomie fiscale des entités fédérées doit tout d'abord être renforcée par le transfert intégral de la compétence en matière d'impôt des personnes physiques. Pour rendre cette mesure opérationnelle à Bruxelles, il convient d'élaborer un régime spécifique en la matière. Il faut maintenir une capacité fiscale suffisante pour l'exercice des compétences des autorités fédérales. Il y aura lieu de mettre au point une formule adéquate, s'il s'avère nécessaire, pour garantir cette capacité fiscale, de toucher à l'impôt des personnes physiques.

### *10.2. Conclusions de la commission (24 mars 1999)*

La proposition ne s'inscrit pas dans le cadre de la mission de la commission, consistant à évaluer le fonctionnement actuel des institutions.

voor Financiën. Het gaat hier evenwel niet om de verdeling van de bevoegdheden. Men kan kritiek hebben op de verslagen van de Hoge Raad maar het gaat om de inhoud van die verslagen of over de slechte werking van de Raad.

## **10. Fiscale autonomie**

### *10.1. Opmerking van een lid (15 maart 1999)*

De fiscale autonomie van de deelstaten dient in de eerste plaats versterkt via de volledige overdracht van bevoegdheid inzake de personenbelasting. Voor de operationalisering hiervan in Brussel dient een specifieke regeling te worden uitgewerkt. Er dient een voldoende fiscaal draagvlak te worden behouden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid. Wanneer het voor het waarborgen van dit draagvlak noodzakelijk is om ook de personenbelasting aan te spreken, moet hiertoe de gepaste formule worden uitgewerkt.

### *10.2. Besluit van de commissie (24 maart 1999)*

Het voorstel kadert niet binnen de opdracht van de commissie, namelijk de evaluatie van de huidige werking van de instellingen.

**SECTION 9.  
AFFAIRES ADMINISTRATIVES**

A. Remarque générale

M. Coenraets explique que la problématique des affaires administratives doit être mise en relation avec l'article 32 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visées à l'article 134 de la Constitution.

M. Coenraets attire l'attention sur les difficultés pratiques qu'il y a à coordonner l'ensemble des législations adoptées dans le cadre de l'accès aux documents administratifs. Le 1<sup>er</sup> juin 1994, une loi relative à la publicité de l'administration fédérale est entrée en vigueur. Auparavant, des régions avaient déjà adopté des règles de publicité spécifique, notamment en matière d'environnement. La logique qui a présidé à l'émergence de cette législation est un peu curieuse. L'article 32 de la Constitution a été inséré lors des réformes institutionnelles de 1993, mais est seulement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995, c'est-à-dire après l'adoption des différentes législations en matière de publicité des actes administratifs. Il y a ici une logique inversée qui n'a pas contribué à une grande cohérence en la matière. Dans chacune de ces législations, il y a une spécificité quant aux documents administratifs auxquels le citoyen doit avoir accès, quant aux exceptions au principe d'accès, quant aux recours possibles contre des décisions de refus, quant aux délais, etc. Pour le citoyen, les choses ne sont pas claires. Le constituant a-t-il fait le bon choix en insérant l'article 32? Une répartition des compétences plus claire n'était-elle pas possible? La compétence aurait pu être confiée au législateur fédéral, qui pouvait définir les grands principes: l'énumération des documents, les principes d'accessibilité, les voies de recours, etc. Chaque entité fédérée a eu ensuite la possibilité de préciser la législation-cadre en question. En matière de motivation des actes administratifs, cette voie a été suivie, avec succès. De cette façon, l'on aurait imposé un standard minimum en termes d'accès aux documents administratifs. Bien que ce sujet ne soit pas évoqué par les entités fédérées, il s'agit d'un problème. Le constituant doit avoir le souci de faciliter la tâche aux administrés qui souhaitent avoir accès à un document administratif.

**AFDELING 9.  
BESTUURSAANGELEGENHEDEN**

A. Algemene opmerking

Volgens de heer Coenraets moet de problematiek van de bestuursaangelegenheden worden onderzocht in samenhang met artikel 32 van de Grondwet, volgens hetwelk «ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.»

De heer Coenraets wijst erop dat de coördinatie van alle wetgevingen handelend over de toegang tot bestuursdocumenten op praktische moeilijkheden stuit. Op 1 juni 1994 is er een federale wet betreffende de openbaarheid van bestuur in werking getreden. Voordien reeds hadden sommige gewesten een aantal specifieke regels inzake de openbaarheid goedgekeurd, meer bepaald inzake leefmilieu. Deze wetgeving is op een niet erg logische manier tot stand gekomen. Artikel 32 is bij de hervorming der instellingen van 1993 in de Grondwet ingevoegd en eerst op 1 januari 1995 van kracht geworden. Dat betekent dus: na de goedkeuring van de diverse wetgevingen inzake de openbaarheid van bestuur. Die manier van werken heeft niet bijgedragen tot een duidelijke samenhang op dit punt. Elk van deze wetgevingen bevat eigen regels over de bestuursdocumenten waartoe de burger toegang moet krijgen, over de uitzonderingen op het inzagerecht, over de mogelijkheden van beroep tegen een beslissing tot weigering, over de termijnen, enz. Voor de burger zijn de zaken niet duidelijk. Heeft de grondwetgever er goed aan gedaan artikel 32 in te voegen? Behoorde een duidelijker bevoegdheidsverdeling niet tot de mogelijkheden? De bevoegdheid had naar de federale wetgever kunnen gaan, die de belangrijkste beginselen had kunnen vastleggen: het opsommen van de documenten, de beginselen inzake toegankelijkheid, mogelijkheden van beroep, enz. Ieder deelgebied had vervolgens de mogelijkheid deze kaderwetgeving te preciseren. Voor de motivering van bestuurshandelingen heeft men die werkwijze met goed gevolg toegepast. Zo had men minimumregels kunnen opleggen inzake de toegang tot bestuursdocumenten. Ofschoon de deelgebieden dat onderwerp niet ter sprake hebben gebracht, bestaat het probleem toch. De grondwetgever moet ervoor zorgen dat de bestuurden gemakkelijker toegang krijgen tot bestuursdocumenten zo zij dat wensen.

## B. Points de discussion

**1. Échanges d'informations et accès gratuit aux documents**

*1.1. Point de vue du gouvernement wallon (Note du 18 mars 1998, Chapitre III, point 9)*

Un des enseignements des réformes de l'État successives, c'est la nécessité de favoriser les échanges d'informations entre les administrations fédérales et régionales sans pour autant adopter un accord de coopération au cas pour cas. Il s'indiquerait dès lors peut-être de conclure un accord global de coopération à cet égard.

De même une réflexion devrait être menée en ce qui concerne l'accès réciproque aux documents qui pourrait être désormais gratuit.

*1.2. Discussion finale (26 février 1999)*

*1.2.1. Observations de M. Coenraets*

Le gouvernement wallon suggère d'organiser de manière globale les échanges d'information entre les administrations fédérale et régionale. Cette suggestion peut être étendue aux communautés. Le terrain juridique n'est pas totalement vierge en cette matière, puisque la communauté germanophone et la communauté française ont conclu déjà en 1984 une convention-cadre sur l'échange d'aide technique et administrative entre les gouvernements. Un échange de documentation non publiée dans le *Moniteur belge* est prévu en matière de critères et de procédures de reconnaissance et de subventionnement dans diverses matières communautaires. Il s'agit d'une convention qui n'a pas de statut d'« accord de coopération », puisque seule la Communauté germanophone pouvait conclure de tels accords. Le gouvernement wallon propose d'étendre cette convention et de la généraliser dans un accord de coopération-cadre, qui serait conclu entre les régions et l'autorité fédérale. Les communautés doivent également être concernées. La suggestion du gouvernement wallon est bonne et éviterait une incompréhension entre les administrations des niveaux différents.

M. Coenraets plaide, en ce qui concerne l'échange d'informations entre administrations de niveau de pouvoir différent, pour la gratuité sur la base du principe de réciprocité. Par contre, l'accès aux documents administratifs par les particuliers doit être payant, c'est-à-dire qu'ils doivent payer le coût véritable.

## B. Discussiepunten

**1. Uitwisseling van informatie en gratis inzage van documenten**

*1.1. Standpunt van de Waalse regering (Nota van 18 maart 1998, Hoofdstuk III, punt 9)*

Uit de opeenvolgende staatshervormingen kan men onder meer de les trekken dat de uitwisseling van informatie tussen de federale besturen en hun gewestelijke tegenhangers bevorderd behoort te worden, zonder dat er daartoe voor elk geval afzonderlijk een samenwerkingsakkoord tot stand moet komen. Het zou bijgevolg wellicht raadzaam kunnen zijn op dit punt een alomvattend samenwerkingsakkoord te sluiten.

Evenzo zou er een denkoefening moeten komen over de wederzijdse inzage van documenten die voortaan kosteloos zou verlopen.

*1.2. Eindbespreking (26 februari 1999)*

*1.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets*

De Waalse regering stelt voor de uitwisseling van informatie tussen de federale en de gewestelijke besturen een algemene regeling voor. Dat voorstel kan ook gelden voor de gemeenschappen. Het terrein is niet onontgonnen omdat de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschap reeds in 1984 tot een kaderovereenkomst zijn gekomen over de uitwisseling van technische en administratieve bijstand tussen hun regeringen. Tevens voorzien is een uitwisseling van niet in het *Belgisch Staatsblad* verschenen documentatie, inzake criteria en procedures van erkenning en subsidiëring voor allerlei communautaire aangelegenheden. Deze overeenkomst staat niet op voet van gelijkheid met het « samenwerkingsakkoord » omdat alleen de Duitstalige Gemeenschap dergelijke akkoorden kon sluiten. De Waalse regering stelt voor deze overeenkomst te verruimen en algemene draagwijdte te verlenen in een kader-samenwerkingsakkoord dat tussen de gewesten en de federale overheid gesloten zou worden. Ook de gemeenschappen moeten daarbij worden betrokken. De suggestie van de Waalse regering zou misverstanden tussen de besturen van de verschillende niveaus kunnen voorkomen.

Wat de uitwisseling van informatie betreft tussen besturen van verschillende gezagsniveaus pleit de heer Coenraets voor kosteloosheid, op basis van wederkerigheid. Privépersonen zouden daarentegen moeten betalen om toegang te krijgen tot de administratieve documenten. Dat betekent dat zij de werkelijke kosten moeten vergoeden.

### 1.2.2. Discussion

Un sénateur estime que la suggestion du gouvernement wallon de conclure un accord de coopération global en matière d'échange d'informations doit être qualifiée de positive.

Un membre déclare ne pas être opposé à un tel accord de coopération global. Il renvoie aux discussions relatives à la publicité des accords de coopération. Il est certain que les communautés, les régions et les pouvoirs publics fédéraux ont intérêt à savoir, pour pouvoir eux-mêmes prendre des initiatives, quelles initiatives politiques les unes et les autres ont prises.

Il existe en effet plusieurs réglementations légales pour ce qui est de l'accès des particuliers aux informations. La législation sur les permis de bâtir en est un exemple. En matière de construction, les particuliers doivent remplir plusieurs conditions pour avoir accès au dossier. Étant donné la spécificité de la législation en matière d'aménagement du territoire, l'on peut difficilement les inscrire dans une législation générale applicable en ce qui concerne tous les documents administratifs. Par ailleurs, l'état de la législation actuelle ne facilite pas la tâche du citoyen. Le membre ne croit pas que l'on puisse voter une loi-cadre fédérale, qui puisse être complétée par les communautés et les régions. Cette solution requiert toutefois une modification de la Constitution.

Un membre propose que l'on élabore un accord de coopération impliquant notamment, des tarifs et des délais communs. Il faut, en effet, que le citoyen ait un aperçu de ses droits, quelle que soit l'autorité en question.

M. Coenraets estime qu'un tel accord de coopération ne porterait atteinte à la compétence de personne et ne ferait qu'apporter une certaine unité dans la diversité des règles de droit actuelles. Un accord de coopération doit être approuvé par les divers parlements. Les éléments communs peuvent être complétés par toute autorité, et celle-ci peut tenir compte, pour ce faire, des spécificités des matières relevant de la politique en question. Un tel accord de coopération est profitable à tous. Une autre solution résiderait dans l'adoption d'une loi-cadre fédérale qui pourrait être complétée par les communautés et les régions. Elle risquerait toutefois une modification de la Constitution.

Un membre dit être partisan de la conclusion d'un accord de coopération. La conclusion d'un tel accord dépend toutefois de la bonne volonté que les parties concernées voudraient bien mettre toutes à définir une norme commune.

### 1.2.2. Bespreking

Een senator is van mening dat de suggestie, gedaan door de Waalse regering met betrekking tot het sluiten van een alomvattend samenwerkingsakkoord inzake de uitwisseling van informatie, positief moet worden beoordeeld.

Een lid stelt niet tegen een dergelijk globaal samenwerkingsakkoord te zijn. Hij verwijst naar de besprekingen met betrekking tot de openbaarheid van samenwerkingsakkoorden. Het is zo dat de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid er belang bij hebben om mekaars beleidsinitiatieven te kennen, om zelf ook initiatieven te kunnen nemen.

Het klopt dat er verschillende wettelijke regelingen bestaan met betrekking tot de toegang tot informatie voor particulieren. Dit is bijvoorbeeld het geval met de wetgeving inzake bouwvergunningen. De toegang tot het dossier is daar gekoppeld aan een aantal voorwaarden. Het is moeilijk dit op te nemen in een algemene wetgeving die op alle bestuursdocumenten van toepassing is, gelet op de specificiteit van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Anderzijds maakt de huidige wetgeving het niet eenvoudig voor de burger. Het lid gelooft niet in een federale kaderwet die verder kan worden ingevuld door de gemeenschappen en de gewesten, vermits de praktische omstandigheden niet voor iedereen dezelfde zijn. De burgers dienen echter wel op een uitvoerige manier geïnformeerd te worden, door gebruik te maken van de moderne informatiemiddelen.

Een spreker stelt voor een samenwerkingsakkoord uit de werken, waarin gemeenschappelijke tarieven, termijnen, enz. worden overeenkomen. De burger moet immers een overzicht krijgen van zijn rechten, ongeacht de overheid die betrokken is.

De heer Coenraets is van mening dat een dergelijk samenwerkingsakkoord geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van eenieder, maar slechts een eenheid zou brengen in de verscheidenheid aan de thans heersende rechtregels. Dit samenwerkingsakkoord dient bij wet te worden goedgekeurd door de verschillende parlementen. De gemeenschappelijke elementen kunnen worden aangevuld door elke overheid, die hierbij rekening kan houden met de specifieke kenmerken van de beleidsaangelegenheden. Een dergelijk samenwerkingsakkoord komt ten goede aan eenieder. Een andere mogelijkheid bestaat in het goedkeuren van een federale kaderwet, die kan worden aangevuld door de gemeenschappen en de gewesten. Hiervoor is wel een Grondwetswijziging vereist.

Een lid zegt voorstander te zijn van het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Dit hangt evenwel af van de goede wil van alle betrokken partijen om tot een gemeenschappelijke standaard te komen.

## 2. Publication et traduction des décrets et arrêtés

### **Article 55 de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«Après promulgation, les décrets du Conseil flamand sont publiés au *Moniteur belge*, avec une traduction en langue française, les décrets du Conseil de la Communauté française avec une traduction en langue néerlandaise et les décrets du Conseil régional wallon avec une traduction en langue néerlandaise et en langue allemande.»

### **Article 84, premieralinéa, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980:**

«La publication et l'entrée en vigueur des arrêtés des gouvernements sont fixées comme suit:

1<sup>o</sup> Les arrêtés des gouvernements sont publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en néerlandais ou en français, selon le cas. Les arrêtés du gouvernement wallon sont en outre publiés avec une traduction en langue allemande. (...)»

### 2.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences

La loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les décrets du Conseil flamand et les arrêtés du gouvernement flamand sont publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en langue française. Cette traduction a une fonction purement informative. La clarté juridique n'est toutefois pas faite sur la question de savoir si ce mode de publication est une condition formelle de la publication, à défaut de laquelle les textes de loi n'ont pas force obligatoire.

Cette obligation de traduction a en tout cas des conséquences considérables pour la Communauté flamande, notamment sur le plan budgétaire. On peut se demander dans quelle mesure la Flandre est encore demandeuse en la matière et si la disposition n'est pas globalement dépassée compte tenu de l'autonomie croissante des communautés et des régions.

Les articles 55 et 84, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles doivent être modifiés comme suit:

«Art. 55. Après promulgation, les décrets du Conseil flamand et les décrets du Conseil de la Communauté française sont publiés au *Moniteur belge*. Les décrets du Conseil régional wallon sont

## 2. Bekendmakingenvertalingvande cretenen besluiten

### **Artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

«Na hun afkondiging worden de decreten van de Vlaamse Raad met een Franse vertaling, de decreten van de Franse Gemeenschapsraad met een Nederlandse vertaling, en de decreten van de Waalse Gewestraad met een Nederlandse en een Duitse vertaling bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.»

### **Artikel 84, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:**

«De bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten van de regeringen geschieden als volgt:

1<sup>o</sup> De besluiten van de regeringen worden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naargelang van het geval. De besluiten van de Waalse regering worden bekendgemaakt met bovendien een vertaling in het Duits. (...)»

### 2.1. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, «Homogene bevoegdheidspakketten»

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de decreten van de Vlaamse Raad en de besluiten van de Vlaamse regering met een vertaling in het Frans in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt. Deze vertaling heeft een louter informatieve functie. Er bestaat echter helemaal geen juridische duidelijkheid over het feit of deze wijze van publicatie een vormvereiste is bij de bekendmaking zonder dewelke de wetteksten niet verbindend zijn.

Wel heeft deze vertaalplicht aanzienlijke consequenties voor de Vlaamse Gemeenschap, onder meer op het budgettaire vlak. De vraag kan gesteld worden in hoeverre Vlaanderen hier nog vragende partij is en of de hele regeling niet achterhaald is door de steeds verderschrijdende autonomie van de gemeenschappen en de gewesten.

De artikelen 55 en 84, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dienen als volgt te worden gewijzigd:

«Art. 55. Na hun afkondiging worden de decreten van de Vlaamse Raad en de decreten van de Franse Gemeenschapsraad bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. De decreten van de Waalse Gewestraad

publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en langue allemande.»

«Art. 84. La publication et l'entrée en vigueur des arrêtés des gouvernements sont fixées comme suit :

1° Les arrêtés des gouvernements sont publiés au *Moniteur belge*. Les arrêtés du gouvernement régional wallon sont publiés au *Moniteur belge* avec une traduction en langue allemande.»

## 2.2. Discussion finale (26 février 1999)

### 2.2.1. Observations de M. Coenraets

Le point de vue du gouvernement flamand est clair. Il ne souhaite pas qu'une traduction doive être faite pour chaque texte normatif, vu l'autonomie plus grande des communautés et des régions.

M. Coenraets dit être perplexe par rapport à cette suggestion parce que l'application d'un texte normatif ne s'arrête pas aux frontières linguistiques. À l'instar du droit international privé, il existe des situations juridiques dans lesquelles des magistrats francophones ou germanophones doivent appliquer les textes adoptés par un législateur qui n'est pas celui de leur rôle linguistique. Le tribunal de Nivelles doit, dans certains cas, appliquer un décret flamand en matière d'environnement, par exemple si le siège social d'une société qui a des activités dans la Région flamande se trouve en Wallonie. Peut-il appliquer des textes qui n'ont aucune traduction officielle en français, comme il n'est légalement pas tenu de connaître l'autre langue ? Il y a des difficultés insurmontables.

En outre, les deux traductions font loi. Il y a des principes interprétatifs, qui ont été décrits dans la législation fédérale, lorsque la version française et la version néerlandaise sont divergentes. Un juge peut déduire de la traduction le sens exact d'un texte normatif.

Il faut être extrêmement réticent vis-à-vis de la suggestion de la Communauté flamande.

### 2.2.2. Discussion

Un sénateur estime que les décrets doivent absolument être traduits en néerlandais et en français de manière que les communautés et les régions puissent réciproquement se tenir au courant de leurs initiatives respectives. Grâce à une traduction, l'on éviterait que les législations deviennent trop divergentes et l'on pourrait renforcer la coopération. Il importe aussi que l'on dispose d'une traduction pour pouvoir faire

worden met een Duitse vertaling bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.»

«Art. 84. De bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten van de regeringen geschieden als volgt :

1° De besluiten van de regeringen worden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. De besluiten van de Waalse Gewestregering worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* met een vertaling in het Duits.»

## 2.2. Eindbespreking (26 februari 1999)

### 2.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Het standpunt van de Vlaamse regering laat aan duidelijkheid niet te wensen over. Zij wenst niet dat elke normatieve tekst wordt vertaald omdat de gemeenschappen en de gewesten een ruimere autonomie genieten.

De heer Coenraets verklaart verstoeld te staan over dit voorstel omdat de toepassing van een normatieve tekst niet wordt beperkt door een taalgrens. Zoals in het internationaal privaatrecht, bestaan er juridische omstandigheden waarin Franstalige of Duitstalige magistraten teksten moeten toepassen die zijn aangenomen door een wetgever van een ander taalstelsel. Zo moet de rechtbank van Nijvel in bepaalde gevallen een Vlaams leefmilieudecreet toepassen, wanneer bijvoorbeeld de zetel van een vennootschap zich in Wallonië bevindt, doch die vennootschap haar activiteiten in het Vlaamse Gewest uitoefent. Kan die rechtbank teksten toepassen waarvan er geen officiële Franse vertaling bestaat, wanneer men weet dat de rechter wettelijk gezien niet verplicht is de andere taal machtig te zijn ? Dat leidt tot onoverkomelijke moeilijkheden.

Daar komt nog bij dat de twee vertalingen gelijkwaardig rechtsgeldig zijn. De federale wetgeving voorziet in een aantal interpretatiebeginselen wanneer de Nederlandstalige en de Franstalige versie van elkaar afwijken. Een rechter kan uit een vertaling afleiden wat een normatieve tekst precies betekent.

Tegenover het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap is de grootste terughoudendheid geboden.

### 2.2.2. Bespreking

Een senator is van mening dat het absoluut noodzakelijk is dat de decreten vertaald worden in het Nederlands en in het Frans, opdat de gemeenschappen en de gewesten zich wederzijds op de hoogte kunnen stellen van mekaar's initiatieven. Op die manier wordt een té uiteenlopende wetgeving vermeden en kan een grotere samenwerking tot stand komen. Ook voor het instellen van een beroep tegen



appel d'un décret devant la Cour d'arbitrage pour abus de compétence.

Un intervenant demande combien coûte la traduction de toutes les normes législatives. Comme on n'en a actuellement aucune idée, il est difficile de prendre position. Ce coût est-il vraiment aussi énorme qu'on veut le laisser croire? Il semble logique qu'au lieu de supprimer des traductions, l'on traduise aussi en allemand les normes qui doivent aussi être appliquées en région de langue allemande. Ce n'est pourtant pas le cas actuellement de la législation fédérale entre autres.

Un membre attire l'attention sur le fait que ce sont actuellement les services du commissaire d'arrondissement, qui dépend des autorités fédérales, qui traduisent les documents en allemand. Ce sont donc les autorités fédérales qui paient cette traduction.

Un commissaire renvoie au point concernant l'échange de documents et l'accès à ceux-ci. La question de la traduction de textes normatifs doit aussi être examinée dans ce cadre.

### 2.3. Conclusions de la commission

La commission conclut que les textes normatifs des communautés et des régions doivent être traduits. Ils aurait lieu, au besoin, de partager les frais de traduction entre les autorités fédérales, les communautés et les régions.

### 3. Publication et traduction des décrets et arrêtés de la Communauté germanophone

#### **Article 47 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone**

«Après leur promulgation, les décrets du conseil sont publiés au *Moniteur belge* en allemand, avec une traduction en français et en néerlandais, ainsi qu'au *Mémorial des Rates der deutschsprachigen Gemeinschaft* en allemand.»

#### **Article 53, premier alinéa, de la même loi :**

«Les arrêtés du gouvernement sont publiés au *Moniteur belge* en allemand, avec une traduction en français et une en néerlandais.»

#### 3.1. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (Note du 28 septembre 1998, point 3.2)

La Communauté germanophone est également confrontée à l'obligation de joindre aux textes régle-

het decreet bij het Arbitragehof wegens bevoegdheidsoverschrijding is het van belang dat een vertaling voorhanden is.

Een spreker vraagt welke de kost is van de vertaling van alle wetgevende normen. Men heeft hier thans geen idee van, zodat het moeilijk is zich een mening te vormen. Is deze kost werkelijk zo dramatisch als men wil laten uitschijnen? Eerder dan sommige vertalingen te schrappen, lijkt het logisch dat voor normen, die van toepassing zijn in het Duitstalig taalgebied, ook een vertaling in het Duits komt. Dit is thans bijvoorbeeld niet het geval met federale wetgeving.

Een lid vestigt de aandacht op het feit dat de vertaling naar het Duits op dit ogenblik gebeurt door de diensten van de arrondissementscommissaris, die afhangt van de federale overheid. Het is dus de federale overheid die betaalt voor die vertaling.

Een commissielid verwijst naar het punt met betrekking tot de uitwisseling en de inzage van documenten. De vertaling van normatieve teksten moet ook in dit kader worden bekeken.

### 2.3. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat normatieve juridische teksten van de gemeenschappen en de gewesten moeten vertaald worden. Desgevallend dienen de kosten van deze vertaling te worden gespreid over de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

### 3. Bekendmakingen vertaling van decreten en besluiten van de Duitstalige Gemeenschap

#### **Artikel 47 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap :**

«Na hun afkondiging worden de decreten van de Raad in het Duits, met een vertaling in het Nederlands en in het Frans en in het *Memorial des Rates der deutschsprachigen Gemeinschaft* in het Duits bekendgemaakt.»

#### **Artikel 53 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap :**

«De besluiten van de regering worden in het *Belgisch Staatsblad* in het Duits bekendgemaakt, met een vertaling in het Nederlands en in het Frans.»

#### 3.1. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (Nota van 28 september 1998, punt 3.2)

De Duitstalige Gemeenschap is overeenkomstig de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instel-

mentaires qu'elle doit publier au *Moniteur belge* une traduction française et néerlandaise. Cela entraîne inmanquablement des retards considérables dans l'application des textes réglementaires et des charges financières croissantes, que l'État fédéral devrait compenser.

### 3.2. Discussion finale (26 février 1999)

#### 3.2.1. Observations de M. Coenraets

Le Conseil de la Communauté germanophone souligne que l'obligation de publication au *Moniteur belge* des textes en langues allemande dans une traduction française et une néerlandaise est de nature à retarder cette publication et à charger excessivement le budget de la Communauté germanophone.

La suggestion de la Communauté germanophone s'explique aisément si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, qui a jugé que les lois fédérales doivent faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge* en langue allemande, dans la mesure du possible, et compte tenu des moyens budgétaires mis à la disposition de l'autorité fédérale. Les entités fédérées doivent-elles elles-mêmes assurer la traduction — en français ou en néerlandais — des normes qu'elles adoptent, en vue de leur publication au *Moniteur belge* ?

Le tribunal d'Eupen se trouve confronté à des difficultés insurmontables lorsqu'il doit appliquer la législation fédérale. Les seuls textes à sa disposition sont rédigés soit en français, soit en néerlandais. Il n'y a pas de texte en allemand. Comment peut-il appliquer sérieusement des textes dans une langue étrangère ? Il a besoin d'une traduction officielle des textes. Il en est de même pour les entités fédérées.

Éventuellement, l'on pourrait envisager d'inscrire au budget fédéral une dotation spéciale, qui serait mise à la disposition des communautés et des régions, pour qu'elles puissent faire assurer la traduction des textes normatifs.

lingen voor de Duitstalige Gemeenschap verplicht haar reglementaire teksten met een Franse en een Nederlandse vertaling in het Staatsblad bekend te maken. Dit leidt onvermijdelijk tot aanzienlijke vertragingen bij de inwerkingtreding van de reglementaire teksten en veroorzaakt stijgende financiële lasten die federaal zouden moeten worden vergoed.

### 3.2. Eindbespreking (26 februari 1999)

#### 3.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap wijst erop dat de verplichte bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van Duitstalige teksten in hun Nederlandse en Franse vertaling voor vertraging zorgt bij de publicatie en de begroting van de Duitstalige Gemeenschap nodeloos zwaar belast.

Het suggestie van de Duitstalige Gemeenschap valt eenvoudig te verklaren tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het Arbitragehof, volgens dewelke federale wetten in het *Belgisch Staatsblad* in het Duits moeten gepubliceerd worden, zo vaak dat mogelijk blijkt en rekening houdend met de middelen waarover de federale overheid beschikt. Moeten de deelgebieden zelf voor een vertaling in het Nederlands of in het Frans zorgen van de door hen goedgekeurde normen, om die nadien in het *Belgisch Staatsblad* te publiceren ?

Wanneer de rechtbank van Eupen de federale wetgeving moet toepassen, krijgt ze te kampen met onoverkomelijke moeilijkheden. Zij heeft alleen de Nederlandse of de Franse tekst ter beschikking. Een Duitse tekst bestaat er niet. Hoe kan zij zorgen voor een degelijke toepassing van teksten die in een vreemde taal zijn gesteld ? De rechtbank heeft een officiële vertaling van de teksten nodig. Dat geldt al evenzeer voor de deelgebieden.

Men zou eventueel in de federale begroting een speciale dotatie kunnen inschrijven, die dan ter beschikking wordt gesteld van de gemeenschappen en de gewesten om normatieve teksten te laten vertalen.

## SECTION 10. L'AUTONOMIE CONSTITUTIVE

### **1. Attribution de l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone**

*1.1. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (Note du 28 septembre 1998, point 3.1)*

La dernière réforme de l'État a accordé aux conseils des communautés et des régions un certain droit à l'autodétermination (l'autonomie dite «constitutive»). Mais ce droit n'a pas été accordé au Conseil de la Communauté germanophone. Le conseil estime qu'il importe de lui accorder ce droit à la prochaine occasion, par une modification de la Constitution. (voir également la proposition de M. le sénateur Chantraine tendant à déclarer que l'article 118 de la Constitution est soumis à révision en ce qui concerne l'attribution de l'autonomie constitutive au Conseil de la Communauté germanophone — Document du Sénat n° 608-1).

Pour justifier ce souhait, la communauté avance les arguments suivants :

— rétablissement de l'égalité entre les communautés : en effet, l'article 2 de la Constitution énumère les trois communautés de la Belgique; il ne contient pas le moindre indice autorisant un traitement différent des communautés (ou de ses organes). De plus, la création de communautés en Belgique est surtout motivée par des considérations linguistiques et culturelles. À cet égard aussi, un traitement inégal n'est en rien justifié. Enfin, la doctrine, dans son évaluation de la dernière réforme de l'État, a souligné à maintes reprises que le refus d'accorder l'autonomie constitutive au Conseil de la Communauté germanophone n'était fondé sur aucune raison objective et compromettrait l'égalité entre les communautés;

— lenteur et complexité de la procédure de mise en pratique des amendements relatifs à la composition ou au fonctionnement du Conseil de la Communauté germanophone : puisque l'autonomie dite «constitutive» n'a pas été accordée au Conseil de la communauté germanophone, les éventuelles propositions de modification de sa composition ou de son fonctionnement doivent être mises en pratique par une modification de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. La lourdeur de cette procédure est encore apparue lors du vote du 16 décembre 1996 modifiant cette loi. Entre le dépôt de la proposition de loi, le 6 octobre 1995 (document de la Chambre n° 106-1 — SE 1995), et son adoption (16 décembre 1996), plus de quatorze mois se sont écoulés

## AFDELING 10. CONSTITUTIEVE AUTONOMIE

### **1. Toekenning van de constitutieve autonomie aan de Duitstalige Gemeenschap**

*1.1. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (Nota van 28 september 1998, punt 3.1)*

Bij de laatste staatshervorming is een zeker recht op zelfbestemming (de zogenoemde «constitutieve autonomie») qua samenstelling en werkwijze aan de gemeenschaps- en gewestraden toegekend. Daarbij werd echter geen rekening gehouden met de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Dit moet naar mening van de raad door een wijziging van de Grondwet worden hersteld (zie ook het voorstel van de heer senator Chantraine waardoor artikel 118, § 2, van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard wordt met het oog op de toekenning van de constitutieve autonomie aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap — Stuk Senaat nr. 608-1).

Als motivering voor deze wens kunnen volgende argumenten worden aangevoerd :

— herstel van het evenwicht tussen de gemeenschappen : artikel 2 van de Grondwet somt de 3 gemeenschappen op, maar bevat geen concrete aanduiding dat de gemeenschappen (en bijgevolg hun organen) verschillend moeten worden behandeld. Bovendien dient vastgesteld dat de inrichting van gemeenschappen in België vooral steunt op culturele en taaloverwegingen. Ook onder dit aspect is een ongelijke behandeling geenszins gerechtvaardigd. Tenslotte heeft ook de rechtsleer bij de beoordeling van de laatste staatshervorming er altijd op gewezen dat de weigering om de constitutieve autonomie ook aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap toe te kennen op geen enkele objectieve reden berust en afbreuk doet aan de gelijkstelling tussen de gemeenschappen;

— omslachtige en langdurige procedure bij de omzetting van amendementen betreffende de samenstelling of de werkwijze van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap : omdat de zogenoemde «constitutieve autonomie» niet aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap is toegekend moeten eventuele voorstellen betreffende de werkwijze en de samenstelling van de Raad door gepaste wijzigingen van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap in praktijk worden gebracht. Bij de wetwijziging van 16 december 1996 werd de omslachtigheid van die procedure duidelijk : tussen de indiening van het desbetreffende voorstel op 6 oktober 1995 (stuk Kamer nr. 106-1 — B.Z. 1995) en de datum van de stemming (16 december 1996) zijn meer dan veertien maanden

(demande d'avis du Conseil, débats à la Chambre et au Sénat). Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier qu'il y a lieu d'abord de trouver une majorité dans les deux Chambres pour ces propositions de loi, majorité qui n'est pas forcément la même qu'au niveau de la communauté.

## 1.2. Discussion finale (26 février 1999)

### 1.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que ce point, soulevé par la Communauté germanophone, devrait être soulevé également par la Région de Bruxelles-Capitale. Il est exact que, lors des réformes institutionnelles de 1993, le principe d'«autodétermination» partielle des communautés et des régions a été affirmé, mais avec deux exceptions notoires: d'une part, la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, la Communauté germanophone.

Le Conseil de la Communauté germanophone se demande s'il est normal que la Communauté germanophone ne dispose pas de l'autonomie constitutive. Il évoque deux arguments: d'abord le principe d'égalité entre les communautés et ensuite le fait qu'il ne peut pas modifier la loi de 1983, qui règle le fonctionnement de la Communauté germanophone.

Le problème de l'égalité entre les communautés a déjà été évoqué dans la doctrine. Il s'agit d'un principe qui est applicable dans tous les pays fédéraux, bien que ce principe n'interdise pas que l'on tienne compte de certaines spécificités institutionnelles ayant des origines historiques. La Communauté germanophone est-elle frappée par un atavisme historique qui la priverait de l'autonomie constitutive? Lors de l'adoption de la loi de 1983 sur la Communauté germanophone, cette communauté était en avance sur les deux autres communautés pour certains points, comme par exemple la conclusion des accords de coopération. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale de 1993, le ministre de la Politique scientifique a déclaré que cet état de choses correspond à un moment du développement de l'État fédéral. Le ministre a dit: «Aujourd'hui, nous assistons à une étape qui reconnaît à certaines entités un embryon de pouvoir constitutionnel. Il n'est dit nulle part que ce pouvoir ne s'appliquera jamais aux autres entités. La situation évoluera en ce domaine, comme elle n'a cessé d'évoluer ailleurs.»

La question est de savoir si cette situation évoluera rapidement ou lentement.

verlopen (aanvraag tot advies van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, bespreking in de Kamer en in de Senaat). Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat voor dergelijke amendementen op federaal vlak eerst een meerderheid in de twee Kamers moet worden gevonden — die evenwel niet *ipso facto* met de politieke samenstelling van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap overeenstemt.

## 1.2. Eindbespreking (26 februari 1999)

### 1.2.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets verklaart dat deze kwestie, die door de Duistalige Gemeenschap is opgeworpen, eigenlijk ook door het Brusselse Hoofdsteljk Gewest naar voren gebracht zou moeten worden. Tijdens de staatsvorming van 1993 is het principe van de gedeeltelijke «zelfbestemming» van de gemeenschappen en de gewesten inderdaad bevestigd, maar wel met twee duidelijke uitzonderingen: het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest enerzijds, en de Duitstalige Gemeenschap anderzijds.

De Raad van de Duistalige Gemeenschap vraagt zich af of het normaal is dat zijn gemeenschap niet over de constitutieve autonomie beschikt en haalt daarbij twee argumenten aan: ten eerste, het gelijkheidsprincipe dat geldt tussen de verschillende gemeenschappen en tweede, het feit dat hij de wet van 1983, die de werking van de Duitstalige Gemeenschap regelt, niet zelf kan wijzigen.

Het gelijkheidsbeginsel met betrekking tot de gemeenschappen is reeds ter sprake gekomen in de rechtsleer. Het gaat om een principe dat in alle federale staten wordt toegepast, hoewel het niet belet dat men rekening houdt met bepaalde institutionele eigenheden van historische aard. Is de Duitstalige Gemeenschap dan het slachtoffer van een historisch atavisme dat haar de constitutieve autonomie onttrekt? Toen de wet van 1983 betreffende de Duitstalige Gemeenschap werd aangenomen, had die gemeenschap op bepaalde punten, zoals bijvoorbeeld het sluiten van samenwerkingsakkoorden, een voorgrond op de andere gemeenschappen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 1993 heeft de minister van Wetenschapsbeleid verklaard dat dit feit de weerspiegeling was van een moment in de ontwikkeling van de federale staat, waarin men aan bepaalde overheden een begin van grondwettelijke macht toekent en dat nergens geschreven staat dat die macht nooit zal worden uitgebreid tot de andere overheden. In dat domein zal de situatie, zoals in andere domeinen, blijven evolueren, aldus de minister.

De vraag is uiteraard of de situatie snel of traag zal evolueren.

### 1.2.2. Discussion

Un membre se réfère à la proposition de M. Chantraine, qui soumet à révision l'article 118, § 2, de la Constitution en vue de réaliser cette autonomie constitutive de la Communauté germanophone. Cette proposition n'émane sans doute pas de son groupe, mais bien du Conseil de la Communauté germanophone. Le problème ne tient pas tellement à la Communauté germanophone en soit, mais plutôt au parallélisme que l'on fait toujours avec la Région de Bruxelles-Capitale. On peut comprendre que la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose pas de cette autonomie constitutive, compte tenu des sensibilités politiques. Théoriquement, cette région devrait pour-tant pouvoir disposer d'une telle autonomie.

Il y a toutefois aussi un problème juridique. En effet, pour modifier le cadre institutionnel de la Communauté germanophone, une majorité ordinaire suffit, alors que pour toutes les autres communautés et régions, il faut une majorité spéciale. En outre, dans les faits, la Communauté germanophone ne provoque pas de rivalité entre Flamands et francophones, si bien que des solutions pragmatiques sont possibles au Parlement fédéral. Une majorité ordinaire peut donc être trouvée.

Un sénateur se demande s'il n'y a pas une différence qualitative entre l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone, d'une part, et celle des autres communautés, d'autre part.

Un membre réplique que la Constitution a bien été modifiée pour la ville d'Anvers en ce qui concerne les organes intracommunaux. Il doit donc être possible de procéder à une modification pour la Communauté germanophone.

Un intervenant n'est pas d'accord avec le parallèle que l'on établit entre la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale. Les équilibres qui ont été introduits dans les institutions bruxelloises ne peuvent pas avoir pour effet de priver la Communauté germanophone de l'autonomie constitutive. D'autre part, on ne doit pas perdre de vue qu'il s'agit d'une très petite communauté, pour laquelle l'autonomie constitutive constituerait un grand pas.

Un membre considère qu'en accordant l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone, on touche aux grands équilibres du pays.

Un sénateur fait observer qu'il s'agit plus d'un problème politique que d'un problème technico-juridique. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a probablement pas sollicité l'autonomie constitutive parce qu'il savait que la réponse serait négative.

### 1.2.2. Bespreking

Een lid verwijst naar het voorstel van de heer Chantraine waarin artikel 118, § 2, van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard teneinde deze constitutieve autonomie van de Duitstalige Gemeenschap te realiseren. Dit is niet het voorstel van zijn fractie, maar wellicht van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Het probleem ligt niet zozeer bij de Duitstalige Gemeenschap zélf, maar eerder bij het parallelisme dat steeds wordt getrokken met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is begrijpelijk dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet over deze constitutieve autonomie beschikt, gelet op de politieke gevoeligheden. Theoretisch zou dit gewest nochtans wel over een dergelijke autonomie moeten kunnen beschikken.

Er is echter ook een juridisch probleem. Voor de wijziging van het institutioneel kader van de Duitstalige Gemeenschap volstaat immers een gewone meerderheid, terwijl voor alle andere gemeenschappen en gewesten een bijzondere meerderheid vereist is. In de feiten is het bovendien zo dat de Duitstalige Gemeenschap geen rivaliteit veroorzaakt tussen de Vlamingen en de Franstaligen, zodat in het federale parlement pragmatische oplossingen mogelijk zijn. Een gewone meerderheid is derhalve haalbaar.

Een senator vraagt zich af of er geen kwalitatief verschil bestaat tussen enerzijds de constitutieve autonomie voor de Duitstalige Gemeenschap en anderzijds die voor de andere gemeenschappen.

Een lid repliceert dat de Grondwet reeds werd gewijzigd voor stad Antwerpen, met betrekking tot de binnengemeentelijke organen. Het moet dan ook mogelijk zijn een wijziging door te voeren voor de Duitstalige Gemeenschap.

Een spreker is het niet eens met de parallel die wordt getrokken tussen de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De evenwichten die werden ingebouwd in de Brusselse instellingen kunnen niet voor gevolg hebben dat de Duitstalige Gemeenschap verstoken blijft van de constitutieve autonomie. Anderzijds mag men niet vergeten dat het over een zeer kleine gemeenschap gaat, waarvoor de constitutieve autonomie een grote stap zou betekenen.

Een lid is van oordeel dat men, door de constitutieve autonomie toe te kennen aan de Duitstalige Gemeenschap, aan grote evenwichten in dit land raakt.

Een senator merkt op dat het hier eerder over een politiek, dan wel over een technisch-juridisch probleem gaat. De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de vraag naar de constitutieve autonomie wellicht niet gesteld omdat zij wist dat ze negatief zou beantwoord worden.

M. Coenraets met l'accent sur les principes d'égalité et de non-discrimination tels qu'il figurent aux articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour d'arbitrage applique également ces principes aux autorités publiques, comme les communes. La Cour en fera autant à l'égard des communautés et des régions et vérifiera la constitutionnalité de la loi et de la loi spéciale.

### *1.3. Conclusions de la commission*

La commission conclut qu'indépendamment de la discussion de la proposition de M. Chantraine, la suggestion de la Communauté germanophone ne peut être soutenue en raison des grands équilibres sur lesquels repose la structure de l'État fédéral.

## **2. Financement des partis politiques et contrôle des communications gouvernementales**

### *2.1. Point en discussion soulevé par un membre*

Un membre fait observer que l'objectif initial du législateur était de charger les parlements des communautés et des régions du contrôle des déclarations gouvernementales des différents gouvernements. Le Conseil d'État a toutefois estimé qu'il y avait une corrélation avec le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales, si bien qu'il s'agit d'une compétence fédérale. C'est pourquoi le Parlement fédéral a dû être chargé de ce contrôle. Dans la pratique cependant, il est difficile pour des parlementaires fédéraux de juger les communications gouvernementales de ministres de communauté ou de région. Le contrôle des communications gouvernementales doit donc être ajouté à l'autonomie constitutive.

### *2.2. Discussion finale (26 février 1999)*

Un sénateur fait remarquer qu'il existe un grand malentendu en ce qui concerne le contrôle, par le Parlement fédéral, des communications gouvernementales. Ce contrôle ne porte ni sur l'opportunité, ni sur le contenu politique. On examine uniquement si des fonds publics sont affectés à la propagande et la publicité personnelles du ministre concerné. Il est logique également que quand l'autorité fédérale accorde des subventions, ce soit elle qui exerce le contrôle de l'affectation de ces deniers publics. Le Sénat, tout comme la Chambre des représentants, verse chaque année, plus d'un demi-milliard de francs aux partis politiques. Il serait tout à fait inacceptable que le sénat ne puisse exercer aucun contrôle en la matière. Si l'on désire régionaliser ce contrôle, il faut régionaliser aussi le financement des partis politiques. Des accords pratiques pourraient néanmoins être conclus concernant, par exemple, le droit d'avis des

De heer Coenraets wijst op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals zij vervat zijn in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Arbitragehof past deze beginselen ook toe op openbare overheden, zoals bijvoorbeeld de gemeenten. Het Hof zal zulks ook doen ten aanzien van de gemeenschappen en de gewesten, en de wet en de bijzondere wet toetsen aan de Grondwet.

### *1.3. Besluit van de commissie*

De commissie besluit dat, los van de bespreking van het voorstel van de heer Chantraine, omwille van de globale evenwichten in de federale staatsstructuur de suggestie van de Duitstalige Gemeenschap niet kan ondersteund worden.

## **2. Financiering van de politieke partijen en de controle op de regeringsmededelingen**

### *2.1. Discussiepunt aangebracht door een lid*

Een lid merkt op dat de aanvankelijke bedoeling van de wetgever was om de controle op de regeringsmededelingen van de verschillende regeringen te laten gebeuren door de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten. De Raad van State heeft evenwel geoordeeld dat er een correlatie was met de financiering van de politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven, zodat het om een federale bevoegdheid ging. Het Federaal Parlement diende dan ook te worden belast met deze controle. In de praktijk is het echter moeilijk voor federale parlementsleden om Gemeenschaps- of Gewestministers te beoordelen op hun regeringsmededelingen. De controle op de regeringsmededelingen moet dan ook worden toegevoegd aan de constitutieve autonomie.

### *2.2. Eindbespreking (26 februari 1999)*

Een senator merkt op dat er een groot misverstand bestaat inzake de controle door het Federale Parlement op de regeringsmededelingen. Deze controle heeft geen betrekking op de opportuniteit noch op de politieke inhoud. Er wordt slechts nagegaan of overheids gelden worden aangewend voor persoonlijke propaganda en publiciteit van de betrokken minister. Het is ook logisch dat, wanneer de federale overheid subsidies toekent, het de federale overheid is die controle uitoefent op de besteding van deze publieke gelden. De Senaat betaalt, zoals de Kamer van volksvertegenwoordigers, jaarlijks meer dan een half miljard BEF aan de politieke partijen. Het zou volstrekt onaanvaardbaar zijn indien de Senaat hierop geen controle zou kunnen uitoefenen. Wanneer men deze controle wenst te regionaliseren, moet men ook de financiering van politieke partijen regionaliseren. Niettemin zouden praktische akkoorden kunnen

régions et des communautés. L'erreur qui est commise dans le contrôle de ces communications gouvernementales réside plutôt dans le fait qu'il est exécuté par un organe politique, avec des arguments politiques à l'appui.

Un intervenant estime que, si le financement des partis politiques est une matière fédérale, il faut aussi être conséquent en l'espèce. Pourquoi la Cour des comptes permet-elle au Parlement wallon d'accorder aux partis politiques un financement supplémentaire?

L'un des intervenants précédents affirme que juridiquement parlant, le Parlement wallon a bien le droit d'accorder des moyens supplémentaires, mais que la loyauté fédérale veut qu'il n'en fasse rien.

Un sénateur fait observer qu'il y a deux poids deux mesures dans le fonctionnement de la commission de contrôle. Alors que deux ministres du gouvernement flamand ont déjà été condamnés pour avoir enfreint la législation, pareille condamnation n'a pas pu être prononcée contre un ministre du gouvernement régional wallon qui avait présenté ses vœux de nouvel an en première page d'un journal. Cette démarche était pourtant manifestement contraire à la loi. Tous les membres néerlandophones étaient d'accord à ce sujet, mais seule une minorité des francophones a suivi cette thèse, si bien qu'aucune condamnation n'a pu être prononcée, car la procédure requiert une majorité simple dans chaque groupe linguistique (article 4bis, § 4, de la loi du 4 juillet 1989).

Un commissaire estime qu'il faut faire une distinction entre le contrôle des dépenses électorales et le contrôle des communications gouvernementales. Les deux choses doivent être traitées distinctement. Il ne s'agit ici que du dernier aspect. Une certaine homogénéité dans l'application de cette loi est souhaitable dans l'ensemble du pays. L'opinion publique ne comprendrait pas qu'une réglementation différente s'applique selon le gouvernement concerné. Une solution pourrait consister à prévoir une procédure accordant un droit d'avis aux parlements régionaux. Mais, une seule institution seulement pourrait se prononcer en fin de compte.

Du reste, la commission de contrôle s'est progressivement mise à mieux fonctionner au cours de la législature et elle a même développé un certain nombre de critères de référence, comme la publication d'une photographie, etc.

### 2.3. Conclusions de la commission

La commission conclut que le problème peut faire l'objet d'une approche de principe ou d'une approche pragmatique. Une solution pragmatique consisterait à demander l'avis des conseils de communauté et de région lors de l'application de la loi.

worden afgesloten over, bijvoorbeeld, het adviesrecht van de gewesten en gemeenschappen. De fout in de controle op deze regeringsmededelingen is eerder gelegen in het feit dat zij gebeurt door een politiek orgaan, waarbij politieke argumenten worden gebruikt.

Een spreker is van oordeel dat, wanneer de financiering van politieke partijen een federale aangelegenheid is, men hierin ook consequent moet zijn. Waarom laat het Rekenhof dan toe dat het Waals Parlement de politieke partijen een extra financiering toekent?

Een vorige spreker stelt dat het Waals Parlement, juridisch gesproken, wel het recht heeft om extra middelen toe te kennen, maar dat de federale loyauté vereist dat men zulks niet doet.

Een senator merkt op dat de Controlecommissie met twee maten en twee gewichten werkt. Waar reeds twee ministers van de Vlaamse regering werden veroordeeld wegens overschrijden van de wetgeving, kon een dergelijke veroordeling niet gebeuren voor een minister van de Waalse Gewestregering die op de voorpagina van een krant nieuwjaarswensen adverteerde. Nochtans was dit manifest in strijd met de wetgeving. Alle Nederlandstalige leden waren hierover akkoord, doch slecht een minderheid van de Franstalige leden volgde deze stelling, zodat geen veroordeling kon worden uitgesproken. De procedure vereist immers een gewone meerderheid in elke taalgroep (artikel 4bis, § 4, van de wet van 4 juli 1989).

Een lid vindt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de controle op de verkiezingsuitgaven en de controle op regeringsmededelingen. Beide zaken moeten apart worden behandeld. Het gaat hier enkel op het laatste aspect. Het is wenselijk dat een zekere homogeniteit bestaat over het ganse land in de toepassing van deze wet. De publieke opinie zou niet begrijpen dat een andere regeling geldt al naargelang van de betrokken regering. Een oplossing zou kunnen zijn om een procedure te voorzien, waarbij de regionale parlementen een adviesrecht zouden verwerven. Evenwel zou slechts één instelling zich finaal mogen uitspreken.

Overigens is het zo dat de Controlecommissie gaandeweg beter is gaan werken in de loop van de legislatuur en zelf een aantal criteria heeft ontwikkeld aan dewelke kan worden getoetst, zoals bijvoorbeeld de publicatie van een foto, enz.

### 2.3. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat het gestelde probleem ofwel principieel, ofwel pragmatisch kan worden benaderd. Een pragmatische oplossing zou erin bestaan dat de Gemeenschaps- en Gewestraden om advies wordt gevraagd bij de toepassing van de wetgeving.

**SECTION 11.  
L'EFFET TERRITORIAL DES NORMES  
COMMUNAUTAIRES**

**1. L'effet territorial des décrets flamands relatifs à l'enseignement**

**Article 129 de la Constitution :**

« Art. 129. § 1<sup>er</sup>. Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :

- 1<sup>o</sup> les matières administratives;
- 2<sup>o</sup> l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;
- 3<sup>o</sup> les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

- les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1<sup>er</sup> ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;
- les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;
- les institutions fédérales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté.

*1.1. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande — « Proposition d'harmonisation de la répartition des compétences »*

L'article 129, § 2, de la Constitution dispose qu'un décret réglant l'emploi des langues dans l'enseignement a force de loi dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne les communes de la frontière linguistique et les communes péri-

**AFDELING 11.  
TERRITORIALE WERKING VAN DE  
GEMEENSCHAPSNORMEN**

**1. Territoriale werking van de onderwijsdecreten van de Vlaamse Gemeenschap**

**Artikel 129 van de Grondwet :**

« Art. 129. § 1. De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor :

- 1<sup>o</sup> de bestuurszaken;
- 2<sup>o</sup> het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen;
- 3<sup>o</sup> de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft :

- de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in § 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;
- de diensten waarvan de werkkruis verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;
- de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap.

*1.1. Standpunt van de Vlaamse Regering (Nota van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, « Homogene bevoegdheidspakketten »*

Artikel 129, § 2, van de Grondwet stelt dat een decreet regelende het gebruik van de talen voor het onderwijs kracht van wet heeft in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van de in dat taalgebied gelegen taalgrensgemeenten en randgemeenten. De



phériques qui sont situées dans cette région linguistique. Les autorités fédérales restent donc compétentes pour ces communes et pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette disposition restreint donc la compétence en matière d'enseignement qui a été conférée à la Communauté flamande. Celle-ci peut, en principe, exercer ladite compétence dans l'ensemble de la Région de langue néerlandaise ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 127, § 2, de la Constitution).

Il convient en outre de faire référence à l'article 5 de la loi du 21 juillet 1971 (relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise).

Cet article contient, en son alinéa premier, la disposition suivante :

« Sans préjudice de la compétence territoriale de chaque conseil culturel sont maintenues les mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement, prises d'un commun accord entre les ministres de l'Éducation nationale jusqu'au 31 décembre 1970 au profit des habitants des six communes périphériques et des communes de la frontières linguistique, qui n'emploient pas la langue de la région linguistique, ainsi que les situations de fait existant en matière culturelle à la même date dans ces communes. Ces mesures et situations ne peuvent être modifiées que du consentement des deux conseils culturels. »

La constitutionnalité de cette disposition est douteuse dans la mesure où elle porte préjudice à l'homogénéité de compétence prévue dans la Constitution.

Les mesures d'exécution pratiques auxquelles cet article fait référence concernent des conventions entre ministres concernés à propos des compétences à l'égard des écoles francophones situées en Flandre et des écoles néerlandophones situées en Wallonie. Cela signifie en substance que les aspects financiers de pareilles conventions en matière d'enseignement sont supportés par la communauté de la région linguistique où est situé l'établissement en question, tandis que l'inspection pédagogique est confiée à l'inspection scolaire de l'autre communauté.

Il convient en outre, à cet égard, d'attirer l'attention sur la situation particulière de l'École supérieure de navigation à Anvers, qui compte une section néerlandaise et une section française. En vertu de l'article 127 de la Constitution, la Communauté flamande est seule compétente pour cette école. L'article 92bis, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les communautés concluent en tout cas

federale overheid blijft dus bevoegd voor die gemeenten en voor Brussel-Hoofdstad.

Deze bepaling is dus een verenging van de onderwijsbevoegdheid toegekend aan de Vlaamse Gemeenschap die principieel kan uitgeoefend worden voor gans het Nederlands taalgebied en ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet).

Bovendien dient hier gewezen te worden op artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 (betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap).

Dit artikel in zijn eerste lid bepaalt het volgende :

« Onverminderd de territoriale bevoegdheid van elke cultuurraad blijven gehandhaafd de praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs die de ministers van Nationale Opvoeding tot 31 december 1970 in onderlinge overeenstemming hebben genomen ten behoeve van de inwoners van de zes randgemeenten en van de taalgrensgemeenten, die niet de taal van het taalgebied gebruiken, evenals de feitelijke toestanden welke op dezelfde datum in die gemeenten bestonden op cultuurgebied. Die maatregelen en toestanden kunnen niet worden gewijzigd dan met instemming van de twee cultuurraden. »

De grondwettelijkheid van deze bepaling is dubieus in de mate het een inbreuk op de bevoegdheidshomogeniteit, zoals voorzien in de Grondwet, uitmaakt.

De praktische uitvoeringsmaatregelen waarnaar het artikel verwijst betreffen afspraken tussen bedoelde ministers inzake de bevoegdheid ten aanzien van Franstalige scholen in Vlaanderen en Nederlandstalige in Wallonië. In essentie wordt gesteld dat de financiële aspecten van dergelijke onderwijsvoorzieningen gedragen worden door de gemeenschap van het taalgebied waar de school gelegen is, terwijl de pedagogische inspectie toevertrouwd is aan de onderwijsinspectie van de andere gemeenschap.

Voorts dient hier nog gewezen te worden op de bijzondere situatie van de Hogere Zeevaartschool Antwerpen (met een Nederlandstalige en een Franstalige afdeling). Gelet op artikel 127 van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap hiervoor exclusief bevoegd. Artikel 92bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt dat de gemeenschappen in ieder geval een samenwerkingsakkoord sluiten voor de

un accord de coopération pour le règlement des questions relatives à l'École de navigation à Ostende et à Anvers et son internat. L'article 94 de la même loi dispose que les procédures, règlements et situations de fait existant au 1<sup>er</sup> janvier 1989 pour chaque matière visée à l'article 92bis, § 4, restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération pour cette matière.

En l'espèce également, la constitutionnalité des dispositions de la loi spéciale n'est pas établie.

La restriction de la compétence en matière d'enseignement que prévoit la Constitution, les accords conclus avant le 31 décembre 1970 visés dans la loi du 21 juillet 1971 et les articles cités de la loi spéciale du 8 août 1980 sont des éléments qui entravent l'exercice, par la Communauté flamande, de sa mission de réglementation de l'enseignement dans sa région linguistique, et ce, tant en ce qui concerne les écoles dont la langue d'enseignement est le néerlandais que celles dont la langue d'enseignement est le français.

Il est possible de constituer un paquet de compétences plus homogène en matière d'enseignement par les voies suivantes :

— soit par un élargissement du champ d'application limité des décrets réglant l'emploi des langues dans l'enseignement de manière qu'il corresponde au champ d'application général des décrets ordinaires en matière d'enseignement. Cela suppose une modification de la Constitution et, en particulier, de l'article 129, § 2;

— soit par une révision des accords conclus avant le 31 décembre 1971 en concertation avec la Communauté française.

## 1.2. Discussion finale (4 mars 1999)

### 1.2.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique qu'il s'agit ici des effets des décrets votés par le Parlement flamand sur certains territoires, actuellement exclus par l'article 129, § 2, de la Constitution. Cette disposition donne aux Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, la compétence de régler par décret l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Ces décrets n'ont pas force de loi dans les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés, c'est-à-dire les communes à facilités. Évidemment, ces décrets n'ont pas force de loi dans la Région de Bruxelles-Capitale. Cette exclusion est inspirée par le statut linguistique

regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de Zeevaartschool te Oostende en te Antwerpen en het internaat ervan. Artikel 94 van dezelfde wet vermeldt dat de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 onder andere inzake voormeld artikel 92bis, § 4, van kracht blijven totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten.

Ook hier is de grondwettelijkheid van de bepalingen uit die bijzondere wet niet onmiddellijk verworven.

De verenging van de onderwijsbevoegdheid in de Grondwet, de afspraken van vóór 31 december 1970 zoals bedoeld in de wet van 21 juli 1971 en de aangehaalde artikels uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980, belemmeren de Vlaamse Gemeenschap in het uitoefenen van haar reglementerende opdracht inzake onderwijs op haar taalgebied zowel ten aanzien van de scholen met het Nederlands als onderwijstaal als ten aanzien van deze met het Frans als onderwijstaal.

Een meer homogeen bevoegdheidspakket inzake onderwijs kan langs verschillende wegen worden benaderd :

— zo kan worden geopteerd om het beperkte toepassingsgebied van de onderwijsdecreten inzake taalgebruik te verruimen tot het reguliere toepassingsgebied van gewone onderwijsdecreten. Dit betekent een aanpassing van de Grondwet, meer in het bijzonder artikel 129, § 2;

— zo kan geopteerd worden de afspraken van vóór 31 december 1971 in overleg met de Franse Gemeenschap te herzien.

## 1.2. Eindbespreking (4 maart 1999)

### 1.2.1. Opmerkingen de heer Coenraets

De heer Coenraets verklaart dat het hier gaat om de gevolgen van de decreten die het Vlaamse Parlement heeft aangenomen met betrekking tot bepaalde delen van het grondgebied die nu uit hoofde van artikel 129, § 2, van de Grondwet een uitzondering vormen. Die bepaling verleent aan de Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, ieder wat hem betreft, de bevoegdheid bij decreet het taalgebruik te regelen voor de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende onderwijsinstellingen. Die decreten hebben geen kracht van wet in de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat, namelijk de faciliteitengemeenten. De decreten hebben uiteraard ook geen kracht van wet in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Die uit-

particulier des communes à facilités et de la Région de Bruxelles-Capitale.

La suggestion faite par la Communauté flamande consiste à supprimer cette exception. Évidemment, les points de vue sont partagés dans cette matière.

### 1.2.2. Discussion

Un membre se demande ce que veut exactement la Communauté flamande. À l'heure actuelle, une réglementation fédérale prescrit que dans la Région de Bruxelles-Capitale, les élèves doivent suivre un certain nombre d'heures de cours de deuxième langue à partir d'une année d'études déterminée. La Communauté flamande souhaite-t-elle la remettre en question?

M. Coenraets répond qu'il s'agit de l'emploi des langues dans les établissements d'enseignement de Bruxelles et dans les communes à facilités, par exemple entre la direction et les enseignants, les parents, les élèves, etc.

Un sénateur se rallie à cette observation. Le régime linguistique des établissements bruxellois s'adressant exclusivement à la Communauté flamande ou française, doit devenir compétence communautaire. La décision relative à l'apprentissage de la deuxième ou de la troisième langue devrait aussi relever de la compétence des communautés.

Un préopinant ne comprend toujours pas très bien le sens de cette demande. Il est normal qu'une école flamande fasse se dérouler en néerlandais les relations avec les parents, les directions, les élèves, etc. En vertu des normes fédérales applicables à l'heure actuelle, la deuxième langue dans les écoles situées dans la Région de Bruxelles-Capitale est soit le français, soit le néerlandais. Les communautés sont du reste compétentes pour la programmation des cours, comme il ressort de l'article 127 de la Constitution.

M. Coenraets rappelle que la législation relative à l'emploi des langues dans l'enseignement règle l'emploi des langues dans le fonctionnement administratif des établissements d'enseignement, comme les inscriptions, les délibérations du corps enseignant, etc.

La commission prend acte de la demande de la Communauté flamande, bien que la portée précise de celle-ci ne soit pas claire. Quoiqu'il en soit, une modification de la Constitution semble nécessaire pour y donner suite.

## 2. La limitation territoriale du champ d'application des normes communautaires

### 2.1. Observation de M. Pas

M. Pas indique que, si la Cour d'arbitrage a déjà prononcé de nombreux arrêts en la matière, plusieurs

zondering wordt ingegeven door het bijzondere taalstatuut van de faciliteitengemeenten en van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Het voorstel van de Vlaamse Gemeenschap houdt in dat men die uitzondering zou afschaffen. De standpunten lopen in dat opzicht natuurlijk uiteen.

### 1.2.2. Bespreking

Een lid vraagt zich af wat de Vlaamse Gemeenschap nu precies vraagt. Op dit ogenblik schrijft een federale regelgeving voor dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de leerlingen vanaf een bepaald studiejaar een aantal uren tweede taal moeten volgen. Wenst de Vlaamse Gemeenschap dit in vraag te stellen?

De heer Coenraets antwoordt dat het gaat om het taalgebruik in de onderwijsinstellingen in Brussel en in de faciliteitengemeenten, bijvoorbeeld tussen de directie en de leerkrachten, de ouders, de leerlingen, enz.

Een senator treedt deze opmerking bij. Voor de taalregeling in de instellingen in Brussel, die zich uitsluitend richten op de Vlaamse of de Franse Gemeenschap, dient de gemeenschap bevoegd te worden. Ook de beslissing in verband met het aanleren van de tweede of derde taal zou tot de bevoegdheid van de gemeenschappen moeten behoren.

Een vorige spreker begrijpt nog steeds niet goed wat hiervan de zin is. Het is normaal dat een Vlaamse school de betrekkingen met de ouders, de directies, de leerlingen, enz. in het Nederlands laat verlopen. Volgens de federale normen die thans toepasselijk zijn, is de tweede taal in de scholen gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hetzij het Frans, hetzij het Nederlands. Overigens zijn de gemeenschappen bevoegd voor de programmering van de lessen, zoals blijkt uit artikel 127 van de Grondwet.

De heer Coenraets herinnert eraan dat de wetgeving met betrekking tot het taalgebruik in onderwijszaken het taalgebruik de het administratieve werking van onderwijsinstellingen regelt, zoals de inschrijvingen, de beraadslagingen onder het lerarenkorps, enz.

De commissie neemt akte van de vraag van de Vlaamse Gemeenschap, hoewel de precieze draagwijdte ervan niet duidelijk is. Hoe dan ook blijkt, voor de realisatie ervan, een wijziging van de Grondwet nodig zijn.

## 2. Territoriaalfbakening van gemeenschapsnormen

### 2.1. Opmerking van de heer Pas

De heer Pas wijst erop dat, hoewel het Arbitragehof terzake reeds talrijke principiële arresten heeft

zones d'ombre semblent subsister en matière de limitation territoriale du champ d'application des normes communautaires.

La problématique de l'arrêt-Carrefour (n° 54/96 du 3 octobre 1996) l'indique clairement. La Cour d'arbitrage a annulé une disposition du décret budgétaire de la Communauté française prévoyant l'octroi de subventions aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial. Selon la Cour, le but était la protection d'une minorité francophone dans certaines communes de la région de langue néerlandaise. Or, la Communauté française n'a reçu aucune compétence en la matière. La Cour souligne toutefois qu'au cas où l'objectif serait la «promotion de la culture par la Communauté française», la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors du champ d'application territorial des compétences culturelles de la Communauté.

## 2.2. Observation du ministère de la Communauté flamande (note du 8 juin 1998)

La note de M. Pas renvoie en page 33, point C, à l'arrêt-Carrefour de la Cour d'arbitrage (n° 54/96 du 3 octobre 1996).

Le passage où il est dit que «la Cour d'arbitrage souligne toutefois qu'au cas où l'objectif de la disposition serait «la promotion de la culture par la Communauté française», la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors du champ d'application territorial des compétences culturelles de la communauté», ne semble pas conforme à cet arrêt.

Nous pensons que dans le texte de M. Pas, il faut entendre «ne cesse pas d'exister» au lieu de «cesse d'exister».

En effet, au considérant B.7.1. de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, on peut lire ceci :

«Dans le cadre de leur compétence en matière culturelle, les communautés peuvent prendre toute initiative pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution. Ce faisant, elles doivent avoir égard à la répartition exclusive de compétence territoriale que la Constitution établit, en Belgique, en matière culturelle (article 127, § 2, de la Constitution).

Et au considérant B.7.2. :

«Cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la

geveld, nog niet elke onduidelijkheid over de territoriale afbakening van het toepassingsgebied van gemeenschapsnormen uit de weg is geruimd.

De problematiek rond het zgn. «Carrefour-arrest» van het Arbitragehof (nr. 54/96 van 3 oktober 1996) is hiervan een duidelijk voorbeeld. Het Arbitragehof vernietigde een bepaling uit het begrotingsdecreet van de Franse Gemeenschap waarin subsidies werden toegekend aan Franstalige verenigingen die actief zijn in gemeenten met een speciale taalregeling. Het doel was, aldus het Arbitragehof, de bescherming van een Franstalige minderheid in bepaalde gemeenten van het Nederlandse taalgebied. Hiervoor beschikt de Franse Gemeenschap niet over een toegewezen bevoegdheid. Het Arbitragehof zegt echter ook dat, indien de bedoeling zou zijn «de bevordering van de cultuur door de Franse Gemeenschap», dat deze gemeenschapsbevoegdheid dan ophoudt te bestaan om de enkele redenen dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het territoriale toepassingsgebied van de culturele bevoegdheden van de gemeenschap.

## 2.2. Standpunt van de Vlaamse Regering (Nota van 8 juni 1998)

In de nota van de heer Pas wordt op blz. 33 onder punt C verwezen naar het Carrefour-arrest van het Arbitragehof (nr. 54/96 van 3 oktober 1996).

De formulering «Het Arbitragehof zegt echter ook dat, indien de bedoeling van de bepaling zou zijn «de bevordering van de cultuur door de Franse Gemeenschap», dat deze gemeenschapsbevoegdheid dan ophoudt te bestaan om de enkele reden dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het territoriale toepassingsgebied van de culturele bevoegdheden van de gemeenschap», lijkt niet conform met dit arrest.

Er wordt gemeend dat in de tekst van de heer Pas het woord «niet» dient toegevoegd tussen «dan» en «ophoudt.»

Onder overweging B.7.1. van het arrest van het Arbitragehof lezen we immers :

«De gemeenschappen vermogen in het kader van hun bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden alle initiatieven te nemen ter bevordering van de cultuur en ter verwezenlijking van eenieders recht op culturele ontplooiing bepaald in artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet. Hierbij moeten zij de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling in acht nemen die de Grondwet, in België, in culturele aangelegenheden vaststelt (art. 127, §2 van de Grondwet).»

En onder overweging B.7.2. :

«Die begrenzing sluit wegens de aard zelf van de bevordering van de cultuur, niet in dat de gemeen-

compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution. Toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté. La délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun — indépendamment de la région linguistique où il se trouve — a le droit à l'épanouissement culturel qu'il choisit librement. »

### 2.3. Discussion finale (4 mars 1999)

#### 2.3.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets indique que ce point de discussion se situe dans la foulée de « l'arrêt-Carrefour » de la Cour d'arbitrage sur le subventionnement des activités culturelles qui ont lieu sur le territoire d'une communauté par le biais du budget d'une autre communauté. L'interprétation de la Communauté flamande et de la Communauté française n'est pas la même. La note de M. Pas semble indiquer que l'arrêt de la Cour d'arbitrage impliquait la cessation de tout subventionnement des activités culturelles. La Communauté flamande contredit la note de M. Pas, en citant le considérant B.7.2.

La Cour d'arbitrage est d'avis qu'en principe, les communautés peuvent adopter des décrets en matière culturelle dont les effets territoriaux dépassent le territoire de la communauté en question, mais qu'il y a une exception. En effet, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté. Une appréciation d'un décret par rapport à la répartition des compétences doit avoir lieu au cas par cas. En tout cas, les communautés ne peuvent pas porter excessivement atteinte aux compétences culturelles des autres communautés. Il ne faut pas rendre impossible l'exercice de la compétence culturelle par l'autre communauté.

La Cour d'arbitrage applique ici le principe de proportionnalité dans l'intervention de chacune des communautés, principe qu'elle a déjà énoncé antérieurement. Une communauté ne peut pas nuire aux intérêts de l'autorité fédérale ou des autres communautés ou régions. La vision de M. Pas ne correspond donc pas à ce que la Cour d'arbitrage a dit. L'on ne peut pas adopter une norme abstraite, qui répartit toutes les compétences et qui réglerait tous les cas. C'est le juge constitutionnel qui apprécie au cas par cas si des initiatives des communautés portent atteinte aux compétences d'autres communautés en matière culturelle.

schapsbevoegdheid in die materie ophoudt te bestaan om de enkele reden dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het gebied waarvoor de betrokken gemeenschap overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet op het stuk van de culturele aangelegenheden de zorg heeft. De mogelijke extraterritoriale gevolgen van de maatregelen ter bevordering van de cultuur vermogen echter niet het culturele beleid van de andere gemeenschap te dwarsbomen. De territoriale begrenzing staat er niet aan in de weg dat eenieder — ongeacht het taalgebied waarin hij zich beweegt — recht heeft op de culturele ontplooiing die hij vrij kiest. »

### 2.3. Eindbespreking (4 maart 1999)

#### 2.3.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets merkt op dat dit discussiepunt aansluit op het « Carrefour »-arrest van het Arbitragehof met betrekking tot de subsidiëring van culturele activiteiten door een gemeenschap op het grondgebied van een andere gemeenschap. De Vlaamse en Franse Gemeenschap interpreteren dat arrest niet op dezelfde manier. De nota van de heer Pas lijkt te zeggen dat arrest van het Arbitragehof de stopzetting inhoudt van elke subsidiëring van culturele activiteiten. De Vlaamse Gemeenschap spreekt de nota van de heer Pas tegen door considerans B.7.2. aan te halen.

Het Arbitragehof is van mening dat de gemeenschappen, in principe, inzake culturele aangelegenheden decreten mogen aannemen waarvan de territoriale gevolgen de grenzen van de betrokken gemeenschap overschrijden. Volgens het arrest is er wel een uitzondering: de mogelijke territoriale gevolgen van de maatregelen ter bevordering van de cultuur mogen het culturele beleid van de andere gemeenschap niet dwarsbomen. De beoordeling van een decreet met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling dient geval per geval te gebeuren. De gemeenschappen mogen in ieder geval geen overdreven afbreuk doen aan de culturele bevoegdheden van de andere gemeenschappen. De uitoefening van de culturele bevoegdheid door de andere gemeenschap mag niet onmogelijk worden gemaakt.

Het Arbitragehof past hier, wat het optreden van elke gemeenschap betreft, het proportionaliteitsprincipe toe dat het reeds eerder had bepaald. Een gemeenschap mag de belangen van de federale overheid of van de andere gemeenschappen of gewesten niet schaden. De opvatting van de heer Pas stemt dus niet overeen met wat het Hof heeft gezegd. Men kan geen abstracte norm aannemen die alle bevoegdheden verdeelt en alle voorkomende gevallen regelt. De grondwettelijke rechter dient geval per geval te oordelen of een initiatief van een gemeenschap afbreuk doet aan de culturele bevoegdheden van andere gemeenschappen.

### 2.3.2. Discussion

Un sénateur souligne l'importance de cette discussion qui, d'après lui, ne peut être tranchée dans le cadre des travaux de la commission. La meilleure façon de résoudre ce problème est de conclure un accord de coopération global entre les communautés. La promotion de la culture française doit être assurée tant par la Communauté française — par la radiodiffusion et la télévision publiques, les journaux, etc. — que par la Communauté flamande, qui doit veiller à ce que suffisamment de jeunes Flamands apprennent le français, car c'est dans leur intérêt.

M. Coenraets estime qu'un accord de coopération offre l'avantage de la réciprocité, ce qui permet de lever certains obstacles, d'ordre plutôt psychologique. Il existe ainsi un accord de coopération relatif à l'attribution des crédits destinés à la politique en matière cinématographique suivant une clé de répartition convenue. Il existe déjà à l'heure actuelle des accords de coopération dans les matières culturelles.

Un membre considère qu'un accord de coopération serait en principe opportun, mais qu'il s'avérerait impossible à réaliser en fait.

Un sénateur dit qu'il existe deux manières de trancher la discussion en ce qui concerne la portée des compétences culturelles. Ou bien on recourt chaque fois à la Cour d'arbitrage, qui examinera les affaires au cas par cas, ou bien on conclut un accord de coopération. Cette dernière solution serait plus élégante.

Un commissaire estime qu'il faut partir de la constatation que l'intervention de la communauté dans les matières culturelles se limite à son propre territoire, mais qu'il y a automatiquement des effets transfrontaliers qui rayonnent dans un environnement beaucoup plus large. Ce n'est pas un problème en soi. Mais lorsqu'une communauté mène délibérément une politique culturelle en dehors de ses frontières, la Cour d'arbitrage dit très clairement que ça ne peut pas se faire.

M. Coenraets se demande si cette affirmation repose sur l'arrêt ou sur son interprétation. La Cour d'arbitrage prétend ce qui suit : ce n'est pas parce qu'il y a un effet transfrontalier qu'il y a excès de compétence. Il ne ressort pas du libellé de l'arrêt qu'une communauté qui recherche délibérément un effet transfrontalier commet immédiatement et automatiquement un excès de compétence. Les subventions à «Carrefour» n'ont été annulées que parce que l'effet transfrontalier allait à l'encontre de la politique culturelle de la Communauté flamande. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage nous entraîne dans une impasse juridique. Et cela se comprend, parce que ni la Constitution ni la loi spéciale n'avancent un critère

### 2.3.2. Bespreking

Een senator wijst op het belang van deze discussie, die volgens hem niet kan beslecht worden in het kader van de werkzaamheden van de commissie. De beste manier om tot een oplossing van deze problematiek te komen, is het sluiten van een globaal samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen. De promotie van de Franse cultuur dient zowel te gebeuren door de Franse Gemeenschap — door middel van de openbare omroep, de kranten, enz. — als door de Vlaamse Gemeenschap, die erover moet waken dat voldoende Vlaamse kinderen Frans leren. Dit is immers in hun belang.

De heer Coenraets is van mening dat een samenwerkingsakkoord het voordeel van de wederkerigheid biedt, zodat sommige hinderpalen, die veeleer van psychologische aard zijn, kunnen worden weggenomen. Zo bestaat er een samenwerkingsakkoord met betrekking tot de verdeling van de toegekende kredieten voor het filmbeleid volgens een overeengekomen verdeelsleutel. Er bestaan op dit ogenblik reeds samenwerkingsakkoorden inzake culturele aangelegenheden.

Een lid is van mening dat, principieel gesproken, een samenwerkingsakkoord op zijn plaats zou zijn, maar dat zulks feitelijk onmogelijk zal blijken.

Een senator zegt dat er twee mogelijkheden zijn om de discussie met betrekking tot de draagwijdte van de culturele bevoegdheden te beslechten. Ofwel dient men telkens een beroep in bij het Arbitragehof, dat de zaken geval per geval zal bekijken, ofwel sluit men een samenwerkingsakkoord. Deze laatste oplossing zou meer elegant zijn.

Een commissaris meent dat men moet vertrekken vanuit de vaststelling dat het optreden door de gemeenschap in culturele aangelegenheden zich beperkt tot het eigen grondgebied, maar dat er automatisch grensoverschrijdende effecten zijn die een uitstraling geven naar een veel ruimere omgeving. Op zich is dit geen probleem. Wanneer een gemeenschap echter doelbewust een cultureel beleid voert buiten de grenzen van de gemeenschap, zegt het Arbitragehof zeer duidelijk dat zulks niet kan.

De heer Coenraets vraagt zich af deze bewering is gebaseerd op het arrest, dan wel op de interpretatie ervan. Het Arbitragehof beweert het volgende: het is niet omdat er een grensoverschrijdend effect is, dat er een overschrijding van bevoegdheden is. Uit de libellering van het arrest blijkt niet dat een gemeenschap, die bewust een grensoverschrijdend effect beoogt, onmiddellijk automatisch haar bevoegdheid overschrijdt. De subsidies aan «Carrefour» werden enkel geschrapt om dat het grensoverschrijdend effect tegen het cultuurbeleid van de Vlaamse Gemeenschap inging. De rechtspraak van het Arbitragehof brengt ons in een juridische impasse. Dit is begrijpelijk, omdat de Grondwet noch de bijzondere wet een dui-

clair, sur la base duquel la Cour pourrait statuer. Celle-ci s'est seulement basée sur les principes constitutionnels de loyauté fédérale, de proportionnalité, etc., mais elle a développé elle-même un critère juridique.

Un intervenant précédent pose que si l'on devait conclure un accord de coopération, on devrait en tout cas se fonder sur le principe constitutionnel de la territorialité en vertu duquel une communauté ne peut pas déployer sciemment des activités culturelles sur le territoire d'une autre. Cela signifie pas que les activités culturelles déployées sur le territoire d'une communauté ne puissent pas avoir également des effets sur le territoire de l'autre communauté. Par exemple, les programmes télévisés d'une communauté pourront être regardés dans l'autre communauté. La subvention de livres ou de films a elle aussi des effets transfrontaliers, mais lorsqu'une communauté subventionne des livres sur le territoire de l'autre communauté, elle viole le principe de la territorialité qui est inscrit dans la Constitution. L'on ne pourra pas conclure un accord de coopération utile sans partir du principe susvisé.

Un sénateur souscrit aux propos d'un intervenant précédent, qui avait annoncée deux solutions possibles: soit on laisse la jurisprudence — la Cour d'arbitrage ou un organe juridictionnel *ad hoc* — apprécier chaque cas, soit on conclut un accord de coopération global qui respecte les principes constitutionnels de la territorialité, de la proportionnalité, etc. Il n'incombe pas à la commission de formuler une proposition en la matière.

M. Coenraets souligne que le principe de la territorialité n'est pas très bien défini, pas même dans les matières communautaires. En effet, la loi spéciale de 1980 dispose qu'un accord de coopération doit être conclu pour le règlement des questions relatives à l'École de navigation à Ostende. Le principe de territorialité n'est donc pas absolu. Un accord de coopération peut donner lieu à l'exercice conjoint de certaines compétences et peut fournir une solution harmonieuse à certains problèmes qui ne peuvent pas être résolus par le simple principe de territorialité. Si l'on appliquait strictement ce principe, une communauté pourrait, par exemple, installer un émetteur radio à sa frontière. L'on en arriverait à des situations absurdes, ce qui n'est évidemment pas le but.

Un membre n'est pas d'accord avec cette conclusion. Il ressort en effet de celle-ci que des activités comme le bulletin «Carrefour» sont possibles dès lors qu'un accord de coopération est conclu à ce sujet. Or, la conclusion doit être que des activités telles que «Carrefour» ne sont pas souhaitables. L'argument de la réciprocité que l'on avance pour conclure un accord de coopération n'est pas pertinent. En effet, il n'est nullement question de réciprocité: les gens qui habitent en Wallonie font partie de la Communauté

delijk criterium naar voor schuiven, op grond waarvan het Hof kan beslissen. Het Hof heeft zich enkel gebaseerd op de grondwettelijke beginselen van federale loyauté, proportionaliteit, enz., maar heeft zélf een juridisch criterium ontwikkeld.

Een vorige spreker stelt dat, wanneer een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten, men hoe dan ook moet vertrekken vanuit het grondwettelijke territorialiteitsbeginsel, waaruit volgt dat een gemeenschap niet doelbewust op het terrein van een andere gemeenschap culturele activiteiten kan ontplooiën. Dit sluit niet uit dat culturele activiteiten op het ene grondgebied ook effecten hebben op het andere. Zo kunnen bijvoorbeeld televisieprogramma's van de ene gemeenschap in de andere gemeenschap worden bekeken. Ook de subsidiëring van boeken of films heeft grensoverschrijdende effecten. Wanneer een gemeenschap echter boeken zou subsidiëren op het grondgebied van een andere gemeenschap, overschrijdt men het grondwettelijke territorialiteitsprincipe. Slechts wanneer men van dit uitgangspunt vertrekt, is een zinvol samenwerkingsakkoord mogelijk.

Een senator treedt een vorige spreker bij, die stelde dat er twee mogelijke oplossingen zijn: ofwel laat men door de rechtspraak elk geval beoordelen, hetzij door het Arbitragehof, hetzij door een jurisdictioneel orgaan *ad hoc*, ofwel sluit men een globaal samenwerkingsakkoord, dat is gebaseerd op de grondwettelijke principes van territorialiteit, proportionaliteit, enz. Het is niet de taak van de commissie om nu een voorstel te formuleren.

De heer Coenraets wijst op het feit dat ook in gemeenschapsmateries het territorialiteitsbeginsel niet zo duidelijk omlind is. Immers schrijft de bijzondere wet van 1980 voor dat een samenwerkingsakkoord wordt gesloten in verband met de Hogere Zeevaartschool in Oostende. Het territorialiteitsbeginsel is dus niet absoluut. Een samenwerkingsakkoord kan leiden tot een gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden en tot een harmonieuze oplossing voor sommige problemen, die niet kan worden bereikt door de loutere toepassing van het territorialiteitsbeginsel. Wanneer men dit beginsel strikt zou toepassen, zou een gemeenschap bijvoorbeeld een radiozender kunnen plaatsen aan haar grens. Dit kan leiden tot absurde situaties, hetgeen uiteraard niet de bedoeling is.

Een lid is het niet eens met deze conclusie. Daaruit blijkt immers dat activiteiten, zoals bijvoorbeeld «Carrefour», mogelijk zijn indien daarover een samenwerkingsakkoord wordt gesloten. De conclusie moet echter zijn dat activiteiten zoals «Carrefour» niet gewenst zijn. Het argument van de wederkerigheid, dat voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord wordt gehanteerd, is niet terzake. Er is immers helemaal geen sprake van wederkerigheid: wie in Wallonië woont, behoort tot de Franse Ge-

française. Indépendamment de cela, il est possible de conclure des accords de coopération sur des matières culturelles, mais cela n'a rien à voir avec l'application territoriale des normes communautaires.

Un sénateur fait référence à l'arrêt de la Cour d'arbitrage dont il ressort que les effets extraterritoriaux dans les matières culturelles ne peuvent avoir pour conséquence de contrecarrer la politique culturelle de l'autre communauté. Cet arrêt est cependant sujet à interprétation. Un accord de coopération pourrait offrir une solution en l'espèce.

Un membre note qu'un éventuel accord de coopération culturelle ne pourrait porter que sur les effets extra-territoriaux non intentionnels. Tout le reste est proscrit par la loi. En effet, un accord de coopération ne peut pas battre en brèche la répartition des compétences telles qu'elle a été fixée dans la Constitution et dans la loi spéciale.

Un sénateur craint que l'on ne parviendra jamais à conclure un accord de coopération, parce que les points de vue sont trop éloignés. En effet, il n'y aura jamais d'accord spécifiant que la Communauté française est autorisée à développer des activités culturelles en faveur de la minorité francophone en Flandre. Toutes les activités que la Communauté française développerait dans ce contexte seront attaquées devant la Cour d'arbitrage.

Un membre propose de formuler la conclusion de la commission de la manière suivante :

«La commission constate qu'en la matière, en l'absence d'accord de coopération, les contestations entraînent des litiges que la Cour d'arbitrage tranche cas par cas. L'existence d'accords de coopération sur d'autres matières culturelles démontre cependant l'intérêt de conclure un tel accord afin de dégager une solution structurelle au problème de répartition des compétences territoriales des communautés.»

Un sénateur dit ne pas pouvoir approuver ce texte. Il reste le problème de Carrefour. La Communauté française argue devant la Cour d'arbitrage qu'il est question, en l'espèce, de l'exercice de compétences culturelles ayant des effets transfrontaliers. La Cour d'arbitrage admet que ces compétences ne disparaissent pas du simple fait qu'elles ont une incidence transfrontalière. Toutefois, le fait, pour une communauté, de publier un bulletin d'information hors de son territoire ne relève pas des matières culturelles, mais doit être considéré comme un acte de défense d'une minorité résidant dans une autre partie du pays. La Communauté française n'a pas cette compétence. Il n'est pas nécessaire dès lors de parler d'accord de coopération à ce sujet.

Un membre observe que le texte proposé exprime un souhait. Il souhaite que soient conclus des accords

meenschap. Los daarvan, is het mogelijk om samenwerkingsakkoorden te sluiten over culturele aangelegenheden, maar dit heeft niets te maken met de territoriale werking van de gemeenschapsnormen.

Een senator verwijst naar het arrest van het Arbitragehof, waaruit blijkt dat extraterritoriale effecten in culturele aangelegenheden niet voor gevolg mogen hebben dat het cultuurbeleid van de andere gemeenschap wordt tegengewerkt. Dit is voor interpretatie vatbaar. Een samenwerkingsakkoord kan hier soelaas brengen.

Een lid merkt op dat een mogelijk cultureel samenwerkingsakkoord slechts kan slaan op de niet bewuste grensoverschrijdende effecten, en op niets anders. Alles anders is door de wet verboden. Een samenwerkingsakkoord kan immers geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling zoals die is vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet.

Een senator vreest dat men nooit een samenwerkingsakkoord zal kunnen sluiten, omdat de standpunten te ver uit mekaar liggen. Wanneer een dergelijk akkoord immers zou inhouden dat de Franse Gemeenschap culturele activiteiten mag ontwikkelen voor de Franstalige minderheid in Vlaanderen, zal dit er nooit komen. Elke activiteit die de Franse Gemeenschap in dat kader opstart, zal worden aangevochten bij het Arbitragehof.

Een lid stelt voor het besluit van de commissie als volgt te formuleren :

«De commissie stelt vast dat de betwistingen in dit verband, bij gebrek aan een samenwerkingsakkoord, geschillen met zich meebrengen die door het Arbitragehof geval per geval worden beslecht. Het feit dat er samenwerkingsakkoorden bestaan over andere culturele aangelegenheden toont echter aan dat het nuttig is een dergelijk akkoord te sluiten teneinde een structurele oplossing te bieden voor het probleem van de territoriale bevoegdheidsverdeling van de gemeenschappen.»

Een senator kan niet akkoord gaan met deze tekst. Er is het Carrefour-probleem. De Franse Gemeenschap voert aan voor het Arbitragehof dat het hier gaat om de uitoefening van culturele bevoegdheden die grensoverschrijdende effecten hebben. Het Arbitragehof is het ermee eens dat die bevoegdheden niet verdwijnen door het enkele feit dat hun effect grensoverschrijdend is. Het uitgeven van een blad buiten het eigen grondgebied valt evenwel niet onder de culturele aangelegenheden maar is te beschouwen als de verdediging van een minderheid in een ander landgedeelte. Die bevoegdheid heeft de Franse Gemeenschap niet. Derhalve hoeft men niet te spreken over samenwerkingsakkoorden terzake.

Een lid merkt op dat de voorgestelde tekst een wens inhoudt, namelijk dat er akkoorden zouden worden



entre les communautés pour éviter de recourir au cas par cas à la Cour d'arbitrage. Ce texte est relativement neutre et l'arrêt Carrefour n'interfère pas sur ce texte.

L'intervenant précédent réplique que, selon le texte, l'on sera confronté à différents arrêts de la Cour d'arbitrage. L'auteur du texte estime que seul des accords de coopération permettraient d'éviter cela.

Un commissaire ne comprend pas ce point de vue. Le texte dit simplement que, pour éviter des conflits sur l'effet territorial des normes communautaires, des accords de coopération peuvent être conclus. Selon l'intervenant précédent, ces accords ne sont pas nécessaires.

Le préopinant répète qu'il y a un problème dès qu'une communauté exerce une compétence qu'elle n'a pas. Si elle ne sort pas de son champ de compétences, il n'y a aucune problème et il n'est pas nécessaire de conclure des accords de coopération.

Un sénateur observe que le gouvernement d'une communauté est compétent pour développer une culture qui n'est pas la sienne (par exemple: développement de la culture allemande à Arlon). Il est évident qu'il peut le faire mieux, soit en concluant un accord culturel avec l'Allemagne, soit avec la Communauté germanophone de Belgique. Cet accord de coopération peut déterminer ce qu'il est acceptable de faire, ce qui est reconnu comme normal. On peut donc dire: coopérons pour la culture française en Flandre et coopérons pour la promotion de la culture flamande en Francophonie et ensemble à Bruxelles. En faisant un tel accord de coopération, beaucoup de problèmes sont résolus. Le texte proposé est extrêmement prudent mais il serait plus facilement acceptable en l'enrichissant de la manière indiquée ci-avant.

gesloten tussen de gemeenschappen om te vermijden dat er voor ieder geval een beroep zou worden gedaan op het Arbitragehof. De tekst is vrij neutraal en is niet in tegenspraak met het «Carrefour»-arrest.

De vorige spreker repliceert dat de tekst zegt dat men zal blijven staan voor verschillende uitspraken van het Arbitragehof. Zulks is volgens de auteur ervan alleen te vermijden door samenwerkingsakkoorden.

Een commissielid begrijpt dat standpunt niet. De tekst zegt enkel dat er, om conflicten inzake de territoriale gevolgen van de gemeenschapsnormen te vermijden, samenwerkingsakkoorden gesloten kunnen worden. Volgens de vorige spreker zijn die akkoorden niet noodzakelijk.

De vorige spreker herhaalt dat er een probleem ontstaat wanneer een gemeenschap een bevoegdheid uitoefent die zij niet heeft. Blijft ze binnen haar bevoegdheidsdomein dan is er geen probleem en is een samenwerkingsakkoord derhalve overbodig.

Een senator merkt op dat een gemeenschapsregering weliswaar bevoegd is om een cultuur te bevorderen die de hare niet is — bijvoorbeeld de Duitse cultuur te Aarlen —, maar dat zij dat uiteraard beter zal kunnen indien zij een cultureel akkoord sluit hetzij met Duitsland, hetzij met de Duitstalige Gemeenschap in België. Een samenwerkingsakkoord kan bepalen wat aanvaardbaar is en als normaal wordt beschouwd. Men kan dus zeggen: laten wij samen de Franse cultuur bevorderen in Vlaanderen, de Vlaamse cultuur in het Franstalige landsgedeelte en beide culturen in Brussel. Met een dergelijk samenwerkingsakkoord worden vele problemen opgelost. De voorgestelde tekst is zeer voorzichtig maar zou veel aanvaardbaarder zijn indien hij op de hiervoor uiteengezette manier werd aangevuld.

## SECTION 12.

**L'IMPACT DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE  
SUR LES RÈGLES BELGES DE RÉPARTITION  
DE LA COMPÉTENCE**

Le 10 juillet 1998, la commission a organisé une audition du professeur Koen Lenaerts, professeur extraordinaire à la KU Leuven, sur la question de savoir si les notions juridiques utilisées en droit communautaire peuvent contribuer à préciser et à affiner la répartition des compétences entre l'État belge, les communautés et les régions et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Le professeur Lenaerts a déposé, à cette occasion, une note circonstanciée qui est reproduite *in extenso* en annexe.

Deux points de discussion concrets se dégagent de la note. Les parties de la note concernant ces points sont reproduites ci-dessous sous l'intitulé «Suggestion du professeur Koen Lenaerts».

**1. Alignement des règles nationales (de répartition des compétences) sur le droit communautaire**

*1.1. Suggestion du professeur Lenaerts*

Aux termes de l'article 5 du Traité européen, les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. (1)

Dans cet article, comme dans beaucoup d'autres, on voit clairement que les obligations contenues dans le Traité CEE s'appliquent uniquement aux «États membres». Il n'est question nulle part des autorités décentralisées. Le Traité reste également muet sur la

(1) L'article 5 du Traité CEE confère au principe de la loyauté communautaire un contenu tant positif que négatif.

## AFDELING 12.

**DE IMPACT VAN DE EUROPESE WETGEVING  
OP DE BELGISCHE BEVOEGDHEIDSV  
DELENDE REGELS**

Op 10 juli 1998 hield de commissie een hoorzitting met professor dr. Koen Lenaerts, buitengewoon hoogleraar aan de KU Leuven, over de vraag of en in welke mate de rechtsbegrippen die gehanteerd worden in het Europese gemeenschapsrecht ertoe kunnen bijdragen de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische Staat, de gewesten en gemeenschappen te verduidelijken en te verfijnen. Professor Lenaerts legde bij deze gelegenheid een uitgebreide nota voor. Deze nota wordt *in extenso* opgenomen in bijlage

Uit de nota kwamen twee concrete discussiepunten voort. De gedeelten van de nota die hierop betrekking hebben, worden hieronder opgenomen onder de hoofding «Suggestie van professor dr. Koen Lenaerts».

**1. Vrijwillige afstemming van de Belgische bevoegdheidsverdelende regels op het Europese gemeenschapsrecht**

*1.1. Suggestie van professor dr. Lenaerts*

Luidens artikel 5 van het EG-Verdrag treffen de Lid-Staten alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen. (1)

In dit artikel, net zoals in vele andere, ziet men duidelijk dat het EG-Verdrag enkel verplichtingen inhoudt voor «lidstaten». Nergens wordt gesproken over decentrale overheden. Evenmin wordt iets geregeld inzake de verhouding tussen de nationale staten

(1) In artikel 5 van het EG-Verdrag krijgt het principe van de gemeenschapstrouw zowel een positieve als een negatieve invulling.

relation entre les États nationaux et leurs entités décentralisées. L'organisation de l'administration nationale est une matière purement nationale.(1)

La jurisprudence de la Cour de Justice relative à l'article 5 du Traité CE a pourtant déjà indiqué que même les autorités décentralisées sont tenues, en tant qu'autorités publiques, de respecter les dispositions du droit communautaire destinées aux États membres. La Belgique a ainsi été condamnée en 1986 pour le motif que deux catégories de règlements communaux étaient contraires au droit communautaire.(2) L'on pourrait dire que, quelle que soit la forme que l'État membre décide d'adopter, il est tenu à la loyauté communautaire. Le droit européen n'a cure de la répartition des compétences au sein de l'État membre, mais lui impose une obligation de résultat: le Traité CE doit être respecté.

Les organisations supranationales telles que la CE se caractérisent par le fait que le non-respect des droits et obligations découlant du Traité peut être sanctionné par une juridiction européenne: la Cour de Justice des Communautés européennes. Le ressort de cette juridiction ne s'étend toutefois qu'aux États membres et pas aux autorités décentralisées(3). Vis-à-vis de la Communauté européenne, l'État membre est donc responsable des fautes commises par ses

(1) Il en est toujours ainsi, même après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, qui contient des dispositions relatives au Comité des régions (articles 198A et suivants du Traité CE) et dont divers passages font référence aux «autorités régionales ou locales» (par exemple l'article 104 du Traité CE). La commission a en effet déclaré alors qu'elle n'avait pas l'intention d'établir une définition communautaire de la notion de «région», dès lors que les États membres ont des structures régionales organisationnelles et politiques très différentes pour des raisons qui sont souvent historiques. (Réponse donnée par M. Millan au nom de la Commission (18 juin 1992) à la question écrite n° 858/92 de M. Carlos Robles Piquer (PPE) (10 avril 1992), JO, 1992, C 274/48-49). Voir à ce sujet Hessel, B. Et Mortelmans, KJM, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, Tjeenk Willink, 1997, pp. 7-9

(2) CJCE, 18 mars 1986, *Commission contre la Belgique*, affaire 85/85, Jur., 1986, (1149) 1168, considérants 22-23. Voir Lenaerts, K. et Van Nuffel, P., note en bas de page 7, pp. 406-408.

(3) L'article 169 du Traité CE dispose: «Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet «État» en mesure de présenter ses observations.»

en hun gedecentraliseerde lichamen. De inrichting van het binnenlandse bestuur blijkt een zuiver nationale aangelegenheid te zijn.(1)

Nochtans is uit de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met artikel 5 van het EG-Verdrag reeds gebleken dat ook decentrale overheden als publieke autoriteiten de bepalingen van het gemeenschapsrecht die gericht zijn tot de lidstaten in acht moeten nemen. Zo werd België in 1986 veroordeeld omwille van de strijdigheid met het gemeenschapsrecht van twee categorieën gemeenteverordeningen.(2) Men zou dus kunnen stellen dat de lidstaat, in de vorm zoals hij die zelf bepaalt, gehouden is tot gemeenschapstrouw. Het Europees recht bemoeit zich niet met de bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaat, maar legt aan diezelfde lidstaat wel een resultaatverbot op: het EG-Verdrag moet worden nageleefd.

Kenmerkend voor een supranationale organisatie als de EG is dat de rechten en plichten die op basis van het Verdrag worden gecreëerd, kunnen worden afdwongen voor een Europese rechter: het Hof van Justitie van de EG. Daarbij kan echter alleen de lidstaat, en niet de decentrale overheid, ter verantwoording worden geroepen(3). Het komt er dus op neer dat de lidstaat naar de Europese Gemeenschap toe verantwoordelijk blijft voor de fouten van zijn

(1) Dit is ook zo gebleven na het Verdrag van Maastricht, waarin bepalingen werden opgenomen over het Comité van de Regio's (artikel 198A e.v. van het EG-Verdrag) en waarin op diverse plaatsen wordt verwezen naar «regionale en lokale overheden» (bijvoorbeeld artikel 104 van het EG-Verdrag). De Commissie verklaarde toen immers niet van plan te zijn een communautaire definitie van het begrip «regio» in te voeren, omdat de organisatorische en politieke structuren van de lidstaten zich wat regio's betreft historisch zeer verschillend hebben ontwikkeld. (Antwoord van de heer Millan namens de Commissie (18 juni 1992) op schriftelijke vraag Nr. 858/92 van de heer Carlos Robles Piquer (PPE) (10 april 1992), Pb., 1992, C 274/48-49). Zie hierover Hessel, B. en Mortelmans, K.J.M., *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, Tjeenk Willink, 1997, blz. 7-9.

(2) HVJ, 18 maart 1986, *Commissie tegen België*, zaak 85/85, Jur., 1986, (1149) 1168, r.o. 22-23. Zie Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., voetnoot 7, blz. 406-408.

(3) Artikel 169 van het EG-Verdrag bepaalt: «Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.»

autorités décentralisées(1). Dans les affaires de ce genre, la Cour reste sourde aux arguments tirés de l'autonomie constitutionnelle ou des compétences propres des pouvoirs décentralisés(2). Ce point de vue repose sur la considération qu'au regard du droit communautaire, l'État membre a l'obligation de concevoir sa structure constitutionnelle de manière à pouvoir remplir les obligations découlant du Traité(3).

La Belgique pourrait exécuter la politique européenne — par exemple en matière d'environnement — plus facilement en choisissant sciemment d'aligner des règles nationales (de répartition des compétences) sur le droit communautaire. La Cour de Justice s'est en effet déclarée compétente pour statuer à titre préjudiciel en pareil cas(4).

Cela veut dire que la Cour peut interpréter le droit communautaire, lorsque le droit national fait référence au droit communautaire, pour arrêter les règles applicables à une situation purement interne de ces États membres. Reste à savoir évidemment quand une règle nationale fait référence au droit communautaire: doit-il s'agir d'une référence pure ou suffit-il d'utiliser un terme emprunté au droit européen ou un passage tiré d'un texte européen? Il appartient en tout cas au juge national d'apprécier la portée exacte de la référence au droit communautaire.(5) Selon la Cour de Justice, l'application du droit communautaire n'est limitée par la loi nationale que lorsque (a) ladite loi nationale se borne à prendre le droit communautaire pour modèle et en reproduit partiellement les termes, (b) la loi nationale prévoit expressément une réserve permettant des divergences par rapport au droit communautaire, et (c) la loi fait expressément une distinction entre les dispositions applicables aux situations communautaires et celles applicables aux

decentrale overheden(1). In zulke zaken heeft het Hof geen oren naar argumenten die ontleend worden aan de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheden van decentrale overheden(2). De ratio voor dit standpunt is dat de lidstaat de gemeenschapsrechtelijke plicht heeft om zijn constitutionele structuur zo op te bouwen dat de Verdragsverplichtingen kunnen worden vervuld(3).

België zou het Europese beleid — bijvoorbeeld inzake milieu — gemakkelijker ten uitvoer kunnen leggen door er vrijwillig voor te kiezen nationale (bevoegdheidsverdelende) regels af te stemmen op het gemeenschapsrecht. Het Hof van Justitie heeft zich immers bevoegd verklaard voor prejudiciële uitspraken in zulke gevallen (4).

Dit wil zeggen dat het Hof gemeenschapsrecht kan uitleggen, wanneer het nationale recht verwijst naar het gemeenschapsrecht ter vaststelling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die lidstaten van toepassing zijn. De vraag is natuurlijk wanneer een nationale regel juist verwijst naar gemeenschapsrecht: moet het gaan om een pure verwijzing, of is het gebruik van een term uit het Europees recht, of de gedeeltelijke overneming van een Europese tekst reeds voldoende? Het is in elk geval aan de nationale rechter om de precieze strekking van de verwijzing naar het gemeenschapsrecht te beoordelen(5). Het Hof van Justitie stelt dat de toepassing van het gemeenschapsrecht slechts door de nationale wet wordt beperkt wanneer (a) de betrokken nationale wet enkel naar het gemeenschapsrecht is gemededeerd en de bewoordingen slechts gedeeltelijk zijn overgenomen, (b) in de nationale wet uitdrukkelijk een voorbehoud tot afwijking van het gemeenschapsrecht is voorzien, en (c) in de nationale wet uitdrukke-

(1) La Cour de Justice affirmait ainsi en 1988 que «chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en oeuvre la directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne» (Cour de Justice, 14 janvier 1988, *Commission contre la Belgique*, affaires jointes 227-230/85, Jur., 1988, (1) 11, considérant 9).

(2) Hessel, B. et Mortelmans, K.J.M., note en bas de page 96, p. 39.

(3) Lenaerts, K. et Arts, D., *Europees procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, p. 89.

(4) Cour de Justice des Communautés européennes, 18 octobre 1990, *Dzodzi*, affaires jointes C-297/88 et C-197/89, Jur., 1990, (I-3763) I-3794, considérant 41; Cour de Justice, 8 novembre 1990, *Gmurzynska-Bscher*, affaire C-231/89, Jur., 1990, (I-4003) I-4018, considérant 25; Cour de Justice des Communautés européennes, 17 juillet 1997, *Leur-Bloem*, affaire C-28/95, pas encore publié, considérant 25; Cour de Justice, 17 juillet 1997, *Bernd Giloy*, affaire C-130/95, pas encore publié, considérant 21.

(5) *Dzodzi*, supra note 13, considérant 42; *Leur-Bloem*, supra note 13, considérant 33. Voir aussi MOK, MR, note sous l'affaire C-28/95, *Leur-Bloem*, SEW, 1997, p. 335.

(1) Zo stelde het Hof van Justitie in 1988 dat «iedere lidstaat de vrijheid [heeft] de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hem echter niet van de verplichting ervoor te zorgen, dat de bepalingen van de richtlijn nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet» (H.v.J., 14 januari 1988, *Commissie t. België*, gevoegde zaken 227-230/85, Jur., 1988, (1) 11, r.o. 9).

(2) Hessel, B. en Mortelmans, K.J.M., voetnoot 96, p.39.

(3) Lenaerts, K. en Arts, D., *Europees Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, blz. 89.

(4) H.v.J., 18 oktober 1990, *Dzodzi*, gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Jur., 1990, (I-3763) I-3794, r.o. 41; H.v.J., 8 november 1990, *Gmurzynska-Bscher*, zaak C-231/89, Jur., 1990, (I-4003) I-4018, r.o. 25; H.v.J., 17 juli 1997, *Leur-Bloem*, zaak C-28/95, nog niet gepubliceerd, r.o. 25; H-v-J., 17 juli 1997, *Bernd Giloy*, zaak C-130/95, nog niet gepubliceerd, r.o. 21.

(5) *Dzodzi*, supra noot 13, r.o. 42; *Leur-Bloem*, supra noot 13, r.o. 33. Zie ook MOK, MR, noot onder zaak C-28/95, *Leur-Bloem*, SEW, 1997, blz. 335.

situations internes.(1) L'on n'a pas encore établi avec certitude si les juges en dernier ressort sont également tenus, dans des cas similaires d'adaptation volontaire du droit national au droit européen, de saisir la Cour de Justice d'une demande d'interprétation(2).

Lorsque le législateur belge décidera d'aligner les règles de répartition des compétences en matière d'environnement sur la terminologie européenne, cette adaptation amènera une plus grande clarté. La Belgique doit bien se rendre compte qu'en pareil cas, la Cour de Justice se chargera de l'interprétation de la loi nationale en vue d'une interprétation uniforme du droit communautaire(3).

### 1.2. Discussion

Quant au droit des citoyens, lésés par le non-respect d'une directive, en particulier en matière de déchets: il serait temps que la Cour de justice donne enfin une définition du «déchets». Ce sera difficile car on pourra toujours démontrer que le déchet est d'abord une matière première recyclable, etc., donc qu'est-ce finalement qu'un déchet? La pollution n'est pas arrêtée par les frontières. En tant que régionaliste, le membre trouve positif que la politique de l'environnement relève des régions, mais il faut remettre ça dans un contexte beaucoup plus large. Toutes les réglementations de protection de la nature, des oiseaux, les réglementations de la chasse, la pêche, doivent beaucoup plus tenir compte des biotopes régionaux dans un contexte plus large. Prenez l'exemple d'une décision flamande sur le tir de la bécasse: en Wallonie, le tir de la bécasse continue. Le système est absurde.

Si l'on se réfère à une définition communautaire pour cerner la répartition des compétences en Belgique, quid si la législation communautaire change sa définition? Si la loi spéciale, aujourd'hui, se réfère au

lijik een onderscheid is gemaakt tussen bepalingen die van toepassing zijn op communautaire situaties en bepalingen die van toepassing zijn op interne situaties(1). Het is nog onduidelijk of rechters in laatste aanleg in zulke gevallen van vrijwillige aanpassing van nationaal recht aan Europees recht ook verplicht zijn een interpretatievraag voor te leggen aan het Hof van Justitie(2).

Wanneer de Belgische wetgever zal beslissen de bevoegdheidsverdelende regels inzake milieu af te stemmen op de Europese terminologie, zal dit tot meer duidelijkheid leiden. België dient zich wel te realiseren dat, met het oog op een eenvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht, het Hof van Justitie in dergelijke gevallen zal instaan voor de interpretatie van de nationale wet(3).

### 1.2. Bespreking

Wat betreft het recht van de burgers die benadeeld worden door de niet-naleving van een richtlijn, in het bijzonder inzake afvalstoffen, moet het Hof van Justitie eindelijk eens een definitie van «afvalstof» geven. Dat zal moeilijk zijn, want men zal altijd kunnen aantonen dat afval op de eerste plaats een recycleerbare grondstof is, enz. Wat is dan uiteindelijk een afvalstof? De milieuvervuiling stopt niet aan de grenzen. Als regionalist vindt het lid het positief dat het milieubeleid van de gewesten afhangt, maar men moet dat in een veel ruimere context plaatsen. Alle reglementeringen inzake natuurbescherming, vogels, jacht, visvangst, moeten in de gewestelijke biotopen veel meer rekening houden met een ruimere context. Neem het voorbeeld van een Vlaamse beslissing in verband met de jacht op de snip: in Wallonië wordt verder op de snip gejaagd. Het systeem is absurd.

Wat gebeurt er in geval van verwijzing naar een definitie van de Europese Gemeenschappen om de bevoegdheidsverdeling in België te omschrijven, indien de gemeenschapswetgeving van definitie verandert?

(1) Cour de Justice, 28 mars 1995, *Kleinwort Benson*, affaire C-346/93, *Jur.*, 1995, (I-615), I-639, considérants 16, 18 et 19. Voir aussi Schers, Y. et Vollebregt, E., «*De wachters bewaakt*», *NJB*, 1998, p. 556 et Hinton, EF, note sous l'affaire C-28/95, *Leur-Bloem*, *CJEL*, 1998, p. 162.

(2) L'article 177, § 3, du Traité CEE, pose en effet que «Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice.» Pour un commentaire: voir MOK, M.R., note en bas de page 113, p. 334.

(3) Dans sa conclusion dans les affaires *Leur-Bloem* et *Bernd Giloy*, l'avocat général Jacobs affirmait par contre qu'il ne voyait pas comment l'uniformité serait servie lorsqu'un État membre «emprunte» une règle communautaire pour régler des situations purement internes. Il ajoutait que de tels cas ne peuvent en fait pas mettre en péril l'application uniforme du droit communautaire (Conclusion du 17 septembre 1996, pas encore publié, considérant 47).

(1) HvJ, 28 maart 1995, *Kleinwort Benson*, zaak C-346/93, *Jur.*, 1995, (I-615), I-639, r.o. en 19. Zie ook Schers, Y. en Vollebregt, E., «*De wachters bewaakt*», *NJB*, 1998, blz. 556 en Hinton, EF, noot onder zaak C-28/95, *Leur-Bloem*, *CJEL*, 1998, blz. 162.

(2) Artikel 177, derde paragraaf, van het EG-Verdrag stelt immers: «Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.» Voor een commentaar: zie MOK, M.R., voetnoot 113, blz. 334.

(3) In zijn Conclusie in de zaken *Leur-Bloem* en *Bernd Giloy* stelde Advocaat-Generaal Jacobs daarentegen dat hij niet inzage hoe de éénvormigheid zou kunnen gediend worden in gevallen waarin een lidstaat een gemeenschapsregel «leent» voor het regelen van puur interne situaties. Hij voegde er aan toe dat zulke gevallen eigenlijk geen bedreiging kunnen zijn voor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht (Conclusie van 17 september 1996, nog niet gepubliceerd, r.o. 47).

concept européen de «déchet», il s'agit du concept européen de 1998. Si, demain, la définition européenne change, faudra-t-il une nouvelle intervention du législateur spécial pour indiquer qu'on se réfère à la nouvelle définition ?

La législation européenne est le fait de fonctionnaires, notamment dans des domaines techniques comme l'environnement. Les technocrates peuvent, pour des raisons techniques, utiliser des concepts, qui, à un moment donné, provoquent des conflits politiques.

### 1.3. Réponses du professeur Lenaerts

La définition du concept de «déchet» n'est pas facile. C'est pour cette raison que le professeur a plaidé, au point de vue de la technique juridique, en faveur de la coïncidence la plus parfaite possible, et de préférence par un renvoi dans la loi, avec la législation européenne. La Cour de justice a déjà été régulièrement saisie de l'interprétation du concept de «déchet» telle qu'utilisé dans la directive de 1975. On a donc tout intérêt à ce que, non seulement la Cour d'arbitrage, mais aussi le Conseil d'État, les juridictions civiles qui peuvent être saisies de contentieux en référé, puissent s'informer de ce que ce concept signifie au niveau européen. Si on l'accepte en tant que tel en Belgique, ce serait un avantage pratique. Rappelons que rien ne s'oppose à ce que la Belgique adopte une définition différente, mais cela ne fait que compliquer la situation. Par ailleurs, il convient de remarquer que la décentralisation, au sens générique couvrant tant fédéralisation que déconcentration, est dans l'air du temps. Le régionalisme est même reconnu à l'échelle de l'Europe. C'est le principe de subsidiarité. Il ne faut pas que tout soit centralisé. On a donc intérêt à ce que la charpente minimale, c'est à dire la définition des concepts et les règles de base, soit européenne, et que, par après, les pays décident eux-mêmes s'ils laissent la matière centralisée ou s'ils la confient aux régions.

Il faut distinguer le choix d'opportunité et l'aspect juridique. L'évolution des concepts en droit ne pose aucun problème. La Constitution des États-Unis a été rédigée il y a deux cents ans; on y a inclus des concepts tels que «congressional power to regulate interstate commerce». On pense que c'est un concept clair. Or, en deux cents ans, cela a déjà voulu dire tout et son contraire. C'est un concept extrêmement évolutif, dont l'évolution s'est faite sous le contrôle de la Cour suprême des États-Unis, par des juges dont les professeurs de droit constitutionnel, encore à ce jour, contestent la légitimité. La légitimité avec laquelle la Constitution peut évoluer sous l'impulsion d'une cour de neuf juges reste la question la plus chaudement discutée.

Indien de bijzondere wet op dit ogenblik de verwijzing maakt naar het Europese begrip «afvalstof», gaat het om het Europese concept van 1998. Is er een nieuwe ingreep van de bijzondere wetgever vereist om aan te duiden dat men naar een nieuwe definitie verwijst, indien de Europese definitie morgen verandert ?

De Europese wetgeving is het werk van ambtenaren, met name in technische domeinen als het leefmilieu. De technocraten kunnen om technische redenen gebruik maken van concepten die op een bepaald ogenblik politieke conflicten kunnen veroorzaken.

### 1.3. Antwoorden van professor Lenaerts

Het is niet gemakkelijk het concept «afvalstof» te definiëren. Daarom heeft de professor ervoor gepleit dit begrip rechtstechnisch gezien zo perfect mogelijk te laten samenvallen, bij voorkeur door middel van een verwijzing in de wet, met de Europese regelgeving. Het Hof van Justitie is reeds vaker aangesproken over de interpretatie van het begrip afvalstof, als bepaald in de richtlijn van 1975. Men heeft er dus alle belang bij dat niet alleen het Arbitragehof maar ook de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken die zich in kort geding over dit soort geschillen kunnen uitspreken, kunnen vernemen welke betekenis aan dit concept wordt gegeven op Europees vlak. Indien men dit concept als dusdanig in België zou aanvaarden, zou dat een praktisch voordeel zijn. Er zij opgemerkt dat niets België belet om een andere definitie aan te nemen, maar dat maakt de situatie alleen maar ingewikkelder. Anderzijds moet vermeld worden dat decentralisering, in de algemene betekenis van zowel de federalisering als deconcentratie, tot de tijdgeest behoort. Het regionalisme is zelfs op Europees vlak erkend. Het gaat om het subsidiariteitsbeginsel. Alles moet niet gecentraliseerd zijn. Men heeft er dus belang bij dat het minimale raamwerk, namelijk de bepaling van de concepten en de basisregels, op Europees vlak bestaat en dat de landen daarna zelf beslissen of zij deze aangelegenheid gecentraliseerd laten dan wel opdragen aan de regio's.

Men moet een onderscheid maken tussen de opportuniteitskeuze en het juridische aspect. De evolutie van de rechtsbegrippen levert geen enkel probleem op. De Grondwet van de Verenigde Staten is tweehonderd jaar geleden opgesteld; men heeft er begrip in opgenomen als «congressional power to regulate interstate commerce». Men denkt dat het een duidelijk concept is. Tweehonderd jaar geleden reeds wilde dat echter alles en nog wat zeggen. Het is een zeer evolutief concept en die ontwikkeling heeft plaatsgevonden onder de controle van het Amerikaanse Hooggerechtshof, door rechters waarvan de professoren in grondwettelijk recht heden ten dage nog de legitimiteit betwisten. Of de Grondwet op legitieme wijze kan evolueren onder impuls van een hof van negen rechters, blijft een heet hangijzer.

Quand il a exposé la possible référence dans la législation belge aux concepts du droit européen, le professeur visait l'ensemble du droit européen: les traités, les textes législatifs qui évoluent, la jurisprudence de la Cour de justice. On peut évidemment y voir un partiel désaisissement par le législateur belge d'une matière dont il pourrait lui-même décider. Mais le législateur ou le constituant belge a fait cela pour tout ce qu'il a transféré à l'Europe en matière de souveraineté. Ce propos est évidemment limité aux seules matières dans lesquelles l'Europe est active, qui ont une pertinence régionale dans les États membres. Il ne s'agit pas d'élargir le champ d'action de l'Europe dans des domaines pour lesquels la Belgique, en ratifiant les traités, n'a jamais envisagé de confier quoi que ce soit à l'Europe.

Le professeur Lenaerts se dit également très sensible au problème du déficit démocratique au niveau européen. Souvent, les concepts sont élaborés par des technocrates. Toutefois, il y a un bémol à cette réflexion. À chaque révision des traités, le rôle du Parlement européen est largement étendu. Dans le Traité d'Amsterdam, beaucoup de choses espérées n'ont pas été réalisées, mais, s'il y a un grand gagnant, c'est le Parlement européen. Pour toute une série de matières, notamment celles dont on parle maintenant, c'est la nouvelle mouture de la procédure de codécision qui s'applique. On peut comparer celle-ci au système bicaméral que connaissait la Belgique jusqu'à la dernière réforme de l'État: le Parlement européen et le Conseil doivent positivement approuver tout texte législatif européen. Donc, dans la mesure où les concepts auxquels on se référerait seraient contenus dans une législation européenne, on peut dire que la légitimité démocratique à l'échelle européenne est désormais suffisante pour que la Belgique puisse s'y fier.

#### 1.4. Question d'un membre

Un membre demande si la conclusion de cet exposé est bien que M. Lenaerts conseille, dans l'éventualité d'une réécriture de la loi spéciale:

1° d'utiliser, dans la mesure où l'on travaillerait sur les règles répartitrices de compétence, le plus possible des concepts européens;

2° d'introduire une disposition générale selon laquelle les concepts belges doivent être interprétés à la lumière de l'interprétation de ces concepts au niveau européen.

Mais va-t-il aussi jusqu'à conseiller de prendre le Traité d'Amsterdam, et, chaque fois qu'une compétence déterminée y est réservée à un État membre, de faire l'exercice de se demander si «État membre»

In zijn uiteenzetting over de mogelijke verwijzingen in de Belgische wetgeving naar de concepten van het Europees recht, doelde professor Lenaerts op heel het Europese recht: de verdragen, de evoluerende wetteksten, de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Men kan natuurlijk zeggen dat de Belgische wetgever hiermee een stuk eigen beslissingsbevoegdheid uit handen geeft. Maar de Belgische wetgever of grondwetgever heeft dit gedaan voor alle aspecten van zijn soevereiniteit die hij aan Europa overgedragen heeft. Dit doel blijft natuurlijk beperkt tot de materies waarin Europa een actief beleid voert, die van belang zijn voor de regio's in de lidstaten. Het is niet de bedoeling de werkingssfeer van Europa te verruimen tot domeinen, waarvan België bij de ratificatie van de verdragen nooit gedacht heeft ook maar iets aan Europa over te dragen.

Professor Lenaerts zegt ook zeer gevoelig te zijn voor het probleem van het democratisch deficit op Europees vlak. Vaak worden de concepten ontworpen door technocraten. Bij deze gedachte moet men evenwel een kritische kanttekening plaatsen. Bij elke herziening van de verdragen is de rol van het Europees Parlement veel sterker geworden. In het verdrag van Amsterdam zijn veel verwachte zaken niet gerealiseerd maar als er een grote winnaar is, dan is het toch het Europees Parlement. Voor een hele reeks aangelegenheden, onder meer de zaken waarover we nu spreken, wordt de nieuwe versie van de medebeslissingsprocedure toegepast. Men kan die vergelijken met het bicamerale stelsel dat België had tot de laatste staats-hervorming: het Europees Parlement en de Raad moeten hun instemming geven met elke Europese wettekst. Naarmate de concepten waarnaar verwezen zou worden, deel uitmaken van een Europese regelgeving, kan men dus zeggen dat er op Europees vlak voldoende democratische legitimiteit bestaat waarop België dan kan vertrouwen.

#### 1.4. Vraag van een lid

Een lid vraagt of uit de uiteenzetting van de heer Lenaerts wel degelijk besloten kan worden, dat het in geval van herziening van de bijzondere wet raadzaam is:

1° indien gewerkt wordt op de bevoegdheidsverdelende regels, zoveel mogelijk Europese concepten te gebruiken;

2° een algemene bepaling in te voegen volgens welke de Belgische concepten geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de interpretatie van deze concepten op Europees vlak.

Maar zou professor Lenaerts ook aanraden het verdrag van Amsterdam ter hand te nemen en dan, telkens wanneer in het verdrag een welbepaalde bevoegdheid aan een lidstaat wordt toegekend, de oefen-

signifie dans ce cas pour la Belgique, État fédéral ou région ou communauté?

### 1.5. Réponse du professeur Lenaerts

Le professeur Lenaerts répond que le membre l'a parfaitement compris. Les deux premiers aspects ne sont pas révolutionnaires: c'est ce qu'on fait en Allemagne. L'Allemagne est non seulement le plus grand État fédéral de la communauté, mais aussi celui qui a la plus forte tradition de fédéralisme. Les concepts utilisés en droit interne, dans les relations entre le «Bund» et les «Länder» sont toujours interprétés à la lumière de la réglementation européenne, précisément pour être sûr de la coordination entre ce que fait le «Bund», c'est-à-dire la législation cadre et les tâches d'exécution qu'assument les Länder. Quand à l'idée d'une disposition générale renvoyant au droit européen, le professeur Lenaerts se réfère à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 février 1997 qui a décidé de renvoyer la demande à la Cour de justice. La Cour dit que la législation régionale en question doit être comprise comme se conformant à la directive. Quel que soit le concept ou la matière, il doit être interprété conformément au droit primaire ou secondaire. Dans le cas d'espèce, il n'y avait pas d'autre solution que de poser la question à la Cour de justice. La Cour d'arbitrage le dit: comme il s'agit précisément d'exécution du droit européen dans l'ordre juridique belge, pour être sûr que l'on respecte le droit européen (primauté du droit européen), on doit être sûr de l'autorité compétente en Belgique. Si l'autorité n'était pas compétente pour agir et que sa législation était annulée par la Cour d'arbitrage, il y aurait un vide juridique et la Belgique ne remplirait plus ses obligations européennes. C'est une question très sensible. La sécurité juridique y gagnerait certainement avec une référence expresse au droit européen.

Quant à la troisième étape du raisonnement, M. Lenaerts est tout à fait d'accord avec le membre. On doit simplement prendre le Traité européen et se demander systématiquement si «État membre» doit se comprendre dans notre ordre interne comme État fédéral, région ou communauté, ce qui créerait dans la loi de réformes institutionnelles un cadre tout à fait transparent. La première chose dont l'on a besoin ici est la sécurité juridique, de sorte qu'on puisse identifier parfaitement qui fait quoi.

Et le professeur Lenaerts pourrait même proposer d'aller encore plus loin en examinant non seulement le Traité, mais aussi le droit dérivé pour y identifier tout ce qui est de compétence régionale. En effet, souvent, le texte du Traité n'est qu'une disposition répartitrice de compétences au niveau européen, relativement abstraite. Ainsi, en matière d'environnement, si on prend toute la législation en matière de

ning te maken en zich af te vragen of «lidstaat» in dit geval voor België de betekenis heeft van federale Staat dan wel van gewest of gemeenschap?

### 1.5. Antwoord van professor Lenaerts

Professor Lenaerts antwoordt dat het lid het volkomen begrepen heeft. De twee eerste aspecten zijn niet revolutionair: dat doet men in Duitsland. Duitsland is niet alleen de grootste federale Staat van de Unie maar heeft ook de sterkste traditie van federalisme. De concepten die in het interne recht worden gebruikt, in de betrekkingen tussen de «Bund» en de «Länder», worden altijd geïnterpreteerd in het licht van de Europese regelgeving, juist om er zeker van te zijn dat wat de Bund doet, namelijk de kaderwetgeving, overeenstemt met de uitvoeringstaken die de Länder vervullen. Wat betreft het idee om een algemene bepaling in te lassen met een verwijzing naar het Europees recht, vermeldt professor Lenaerts dat het Arbitragehof in zijn arrest van 19 februari 1997 de beslissing heeft genomen om de vraag te verwijzen naar het Hof van Justitie. Het Hof zegt dat de betrokken gewestelijke wetgeving begrepen moet worden in overeenstemming met de richtlijn. Wat ook het concept of het domein is, het moet geïnterpreteerd worden in overeenstemming met het primaire of secundaire recht. In dit geval was er geen andere oplossing dan de vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Aangezien het juist om de tenuitvoerlegging van het Europees recht in de Belgische rechtsorde gaat, zegt het Arbitragehof, moet men om zeker te zijn van de naleving van het Europees recht (voorrang van het Europees recht), zeker zijn van de bevoegde overheid in België. Indien de overheid niet bevoegd was om op te treden en haar wetgeving door het Arbitragehof vernietigd wordt, ontstaat er een juridisch vacuüm en vervult België zijn Europese verplichtingen niet langer. Het is een zeer gevoelige kwestie. Men zou zeker aan rechtszekerheid winnen met een uitdrukkelijke verwijzing naar het Europees recht.

Wat de derde stap van de redenering betreft, gaat de heer Lenaerts volledig akkoord met het lid. Men moet gewoon het Europees verdrag nemen en zich systematisch afvragen of «lidstaat» in onze interne rechtsorden begrepen moet worden als federale Staat, gewest of gemeenschap: in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zou daardoor een volkomen doorzichtig raamwerk verschijnen. Het eerste wat hier nodig is, is rechtszekerheid zodat men perfect kan bepalen wie wat doet.

Volgens het voorstel van professor Lenaerts zou men nog verder kunnen gaan en niet alleen het verdrag onderzoeken maar ook het afgeleide recht, om ook daar duidelijk te bepalen wat allemaal tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Vaak is de verdragstekst immers niet meer dan een relatief abstracte bevoegdheidsverdelende regel op Europees vlak. Zo kan men inzake leefmilieu, wanneer men heel de af-



déchets, on peut partir du droit européen pour voir si on laisse ceci au pouvoir fédéral ou si on attribue cela aux régions.

#### 1.6. Discussion finale (26 février 1999)

##### 1.6.1. Observations de M. Coenraets

M. Coenraets explique que le propos du professeur Lenaerts se fonde sur l'article 5 du Traité de Rome et sur la constatation que les États membres doivent collaborer à la bonne exécution du droit communautaire dans leurs ordres juridiques internes. Il s'agit ici du principe de la «loyauté communautaire». En termes de transposition des directives communautaires, chacun doit jouer le jeu correctement et ne peut pas échapper à ces obligations. Le droit communautaire ne peut pas prendre en considération les spécificités institutionnelles de chaque État membre. Par conséquent, aux yeux des institutions européennes, n'existent que les États signataires du Traité de Rome. En ce qui concerne notre pays, il n'existe que le Royaume de Belgique.

##### 1.6.2. Discussion

Un sénateur renvoie à la suggestion du professeur Lenaerts de reprendre la terminologie européenne dans les règles de répartition des compétences en matière d'environnement. Cela permettrait d'éviter une contradiction entre la jurisprudence interne belge et la jurisprudence européenne tout en garantissant une évolution uniforme de ces deux niveaux.

M. Coenraets n'approuve pas cette suggestion. En effet, si l'on décidait de la retenir, cela signifierait que le droit constitutionnel belge doit s'adapter au droit européen.

Chaque fois qu'une évolution se fait jour en droit européen, il faudrait adapter la loi spéciale, ce qui n'est pas souhaitable. De plus, on a ici affaire à un concept spécifique qui évolue en marge du droit européen et du droit international en général. Il arrive souvent que les directives européennes autorisent les normes des États membres à aller plus loin que la directive elle-même.

Un membre estime que la suggestion faite par le professeur Lenaerts est séduisante sur le plan intellectuel, mais qu'elle se heurte à de nombreux obstacles. Les directives européennes donnent souvent matière à interprétation et sont parfois basées sur des règles de droit qui ont cours ailleurs. En matière de déchets, il existe des accords interrégionaux relatifs aux déchets d'emballages. Lorsque l'on applique ces accords, on éprouve les pires difficultés à trouver des définitions correspondantes. Il convient donc d'émettre les réserves nécessaires quant à l'idée de prendre les directives européennes comme modèle législatif.

valstoffenwetgeving neemt, uitgaan van het Europees recht om te zien wat men bij de federale overheid laat of wat men aan de gewesten toekent.

#### 1.6. Eindbespreking (26 februari 1999)

##### 1.6.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

De heer Coenraets verklaart dat de uiteenzetting van professor Lenaerts gegrond is op artikel 5 van het verdrag van Rome en op het besluit dat de lidstaten hun medewerking moeten verlenen aan de goede uitvoering van het gemeenschapsrecht in hun interne rechtsorde. Het gaat om het beginsel van de «communautaire loyaliteit». Wanneer het erop aankomt richtlijnen van de gemeenschap op zetten in de interne rechtsorde, moet elkeen het spel correct spelen en kan hij niet aan deze verplichtingen ontsnappen. Het gemeenschapsrecht kan geen rekening houden met de institutionele bijzonderheden van elke lidstaat. Voor de Europese instellingen bestaan bijgevolg alleen maar de verdragsluitende Staten van het verdrag van Rome. Wat ons land betreft, bestaat alleen maar het Koninkrijk België.

##### 1.6.2. Bespreking

Een senator verwijst naar de suggestie van professor Lenaerts om in de bevoegdheidsverdelende regels inzake milieu de Europese terminologie over te nemen. Op die manier wordt een tegenspraak vermeden tussen intern Belgische rechtspraak en Europese rechtspraak, en evolueert de rechtspraak op de beide niveaus op dezelfde manier.

De heer Coenraets is het niet eens met deze suggestie. Dit zou immers betekenen dat het Belgisch grondwettelijk recht zich moet aanpassen aan het Europees recht.

Telkens wanneer in dit laatste een evolutie komt, dient de bijzondere wet te worden aangepast, hetgeen niet wenselijk is. Bovendien heeft men hier een eigen concept, dat een evolutie kent die los staat van het Europees recht en van het internationaal recht in het algemeen. Vaak is het zo dat de Europese richtlijnen toelaten dat de normen van de lidstaten verder gaan dan de richtlijn zelf.

Een lid meent dat de suggestie, gedaan door professor Lenaerts, vanuit intellectueel standpunt te volgen is, doch op tal van hinderpalen stuit. De Europese richtlijnen zijn immers vaak vatbaar voor interpretatie, en zijn soms gebaseerd op rechtsregels die elders van toepassing zijn. Inzake afvalstoffen bestaan er intergewestelijke akkoorden met betrekking tot het verpakkingsafval. In de toepassing daarvan rijzen grote moeilijkheden om overeenstemmende definities te vinden. Men dient dus het nodige voorbehoud te maken om de Europese richtlijnen als voorbeeld van wetgeving te beschouwen.

Un intervenant fait remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une aspiration théorique qui ne serait pas tout à fait réalisable. Il paraît néanmoins souhaitable de suivre le conseil du professeur Lenaerts et de veiller à ce que les définitions du droit interne soient aussi proches que possible de celles du droit européen, afin que le terme « déchets », par exemple, ait la même signification en droit européen qu'en droit belge.

M. Coenraets souligne que, même au niveau européen, la notion de déchets a évolué. Peut-on modifier la loi spéciale à chaque modification du droit européen? De plus, la notion de « déchets » en droit belge est définie non par la loi spéciale, mais bien par divers décrets pris par les régions. Ces décrets doivent également respecter les directives européennes. Quel est alors l'avantage d'inscrire la définition européenne dans la loi spéciale?

Le préopinant réplique que, même si la loi spéciale attribue la politique générale en matière de déchets aux régions, la compétence des régions dépend de la définition européenne. Il est indiqué que le législateur belge attribue également aux régions tout ce qui est considéré comme relevant des « déchets » au niveau européen, sans autoriser des dérogations fédérales.

De plus, les instances européennes arrêtent souvent des « normes minimales » octroyant une grande latitude aux États membres ce qui leur permet de légiférer plus avant. Cette manière de procéder est dictée par le principe de subsidiarité et ne met pas en péril l'Union économique et monétaire de l'Europe. Il est souhaitable d'appliquer également ce principe à la répartition des compétences en Belgique et de permettre aux communautés ou aux régions, selon le cas, d'aller plus loin que ne le prescrivent les règles européennes. Une telle mesure ne compromettra pas non plus l'Union économique et monétaire belge.

Un sénateur affirme que le principe de subsidiarité qui existe au niveau européen, ne peut être étendu à la Belgique que dans la mesure où, de manière générale, une compétence est transférée vers les communautés ou les régions. Le principe de subsidiarité ne pourra jouer que dans des secteurs tels que la politique en matière d'environnement.

### 1.7. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'en vue d'atteindre la plus grande adéquation possible entre la politique européenne et la politique belge, il convient d'utiliser également la terminologie européenne dans les règles de répartition des compétences.

Een spreker merkt op dat men hier te maken heeft met een theoretische verzuchting, die nooit volledig kan worden gerealiseerd. Niettemin lijkt het wenselijk de raad van professor Lenaerts te volgen, dat internrechtelijke definities zoveel mogelijk de Europese zouden volgen, zodat bijvoorbeeld het woord « afval » dezelfde betekenis heeft in het Europees recht als in het Belgisch recht.

De heer Coenraets onderstreept dat ook op het Europese niveau het begrip « afval » is geëvolueerd. Kan men, telkens als het Europees recht wijzigt, overgaan tot een wijziging van de bijzondere wet? Overigens is, in het Belgisch recht, het begrip « afval » niet gedefinieerd in de bijzondere wet, maar in de verschillende decreten van de gewesten. Deze decreten moeten ook de Europese richtlijnen respecteren. Wat is dan het voordeel om in de bijzondere wet de Europese definitie in te schrijven?

De vorige spreker repliceert dat, waar het « afvalstoffenbeleid » in het algemeen door de bijzondere wet aan de gewesten wordt toegewezen, de bevoegdheid van de gewesten wordt bepaald door de Europese definitie. Het is aangewezen dat de Belgische wetgever alles wat op Europees niveau als « afval » wordt beschouwd, ook aan de gewesten toewijst, en hierop geen federale afwijkingen toekent.

Verder is het zo, dat de Europese instanties vaak « minimumnormen » uitvaardigen, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben om de beleidsruimte verder in te vullen. Dit is ingegeven door het principe van de subsidiariteit, en brengt de Europese Economische en Monetaire Unie niet in gevaar. Het is wenselijk dit principe ook door te voeren in de Belgische bevoegdheidsverdeling, en de gewesten of de gemeenschappen, al naargelang het geval, de mogelijkheid te geven verder te gaan dan wat Europa voorschrijft. Daardoor komt ook de Belgische Economische en Monetaire Unie niet in gevaar.

Een senator stelt dat het subsidiariteitsbeginsel, dat op het Europese niveau bestaat, slechts in België kan worden doorgetrokken voor zover, in het algemeen, een bevoegdheid naar de gewesten of de gemeenschappen wordt overgedragen. Slechts in die sectoren, zoals bijvoorbeeld het leefmilieubeleid, kan het subsidiariteitsbeginsel spelen.

### 1.7. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat, met het oog op een zo groot mogelijke overeenstemming van het Europese met het Belgische beleid, de terminologie die op het Europese niveau wordt gehanteerd ook dient te worden gebruikt in de bevoegdheidsverdelende regels.

## 2. Responsabilité pour la non-transposition du droit européen communautaire

### 2.1. Suggestion du professeur Lenaerts

Comme on l'a déjà souligné au point précédent, c'est l'État membre Belgique, en d'autres mots le pouvoir fédéral, qui est rappelé à l'ordre par la Cour de Justice lorsqu'une des régions n'applique pas correctement le droit européen en matière d'environnement. Les décisions de la Cour de Justice ont acquis un caractère encore plus menaçant depuis que le Traité de Maastricht a permis à cette instance d'imposer une astreinte aux États membres qui ne se conforment pas à un arrêt les condamnant. La question de savoir si le pouvoir national peut répercuter d'éventuelles sanctions sur le pouvoir décentralisé défaillant et, si oui, comment il peut le faire, dépend totalement du droit national(1). En Belgique, cette menace a en tout cas débouché sur la mise en place d'un système de substitution: lorsque l'État belge est condamné par la Cour de Justice pour un manquement incombant à une communauté ou à une région, l'État peut se substituer à la communauté ou à la région concernée pour l'exécution du dispositif de l'arrêt(2).

La situation de l'autorité fédérale devient encore plus pénible lorsque l'on ajoute que, depuis l'arrêt Francovich(3) de 1991, les États membres sont tenus de réparer le dommage causé aux particuliers par les infractions au droit communautaire dont ils peuvent être tenus pour responsables. Cette indemnisation s'obtient devant le juge national. L'arrêt Francovich ne faisait cependant référence qu'à la responsabilité des États membres. Les autorités décentralisées semblaient donc échapper à cette obligation. Dans l'arrêt Brasserie du Pêcheur, la Cour affirmait cependant que «ce principe est valable pour toute hypothèse de violation du droit communautaire par un État membre, et ce, quel que soit l'organe de l'État membre dont l'action ou l'omission est à l'origine du manquement»(4). Tout cela semble plutôt indiquer

(1) Hessel, B. et Mortelmans, K.J.M., note en bas de page 96, p. 38. En Belgique, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif fédéraux peuvent se substituer temporairement aux Parlements et aux gouvernements communautaires et régionaux afin d'assurer le respect d'obligations européennes. Voir à ce sujet Lenaerts, K. et Foubert, P., «*Belgian Law and the European Community (1993-96)*», E.L.Rev., 1997, p. 609 et Ingelaere, F., «*De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten*», S.E.W., 1994, pp. 76-79.

(2) Article 169 de la Constitution, mis en application par l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(3) Cour de Justice, 19 novembre 1991, Francovich e.a., affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Jur., 1991, I-5357.

(4) Cour de Justice, 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur et Factortame, affaires jointes C-46/96 et C-48/93, Jur., 1996, I-1131, considérant 32.

## 2. Aansprakelijkheid voordieniet-uitvoeringvanhet Europese gemeenschapsrecht

### 2.1. Suggestie van professor dr. Lenaerts

Zoals in het voorgaande punt reeds werd benadrukt, is het de lidstaat België, met andere woorden de federale overheid, die voor het Hof van Justitie ter verantwoording wordt geroepen wanneer één van de Gewesten het Europese recht niet goed uitvoert. De dreiging die uitgaat van het Hof van Justitie is nog groter geworden, sinds het Verdrag van Maastricht de mogelijkheid invoerde een dwangsom op te leggen aan lidstaten die zich niet schikken naar een veroordeling. Of en hoe de nationale overheid de tekortschietende decentrale overheid kan aanpakken, hangt volledig af van het nationale recht(1). In België heeft de dreiging in elk geval aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van het systeem van indeplaatsstelling: wanneer de Belgische Staat is veroordeeld door het Hof van Justitie wegens een fout van een gemeenschap of gewest, kan de Staat in de plaats treden van de gemeenschap of het gewest in kwestie voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van het arrest(2).

De situatie van de federale overheid wordt nog penibeler wanneer men daaraan toevoegt dat sinds het arrest Francovich(3) van 1991 het beginsel werd vastgelegd dat lidstaten gehouden zijn tot vergoeding van schade die aan particulieren werd veroorzaakt door inbreuken op het gemeenschapsrecht waarvoor zij verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Deze schadevergoeding wordt afgedwongen voor de nationale rechter. Het arrest Francovich verwees echter enkel naar de aansprakelijkheid van lidstaten. Het leek er dus op dat decentrale overheden ontsnapten aan de verplichting. In het arrest Brasserie du Pêcheur stelde het Hof echter dat «het beginsel geldt voor alle gevallen van schending van het gemeenschapsrecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of het verzuim de schending

(1) Hessel, B. en Mortelmans, K.J.M., voetnoot 96, p. 38. In België kan de federale wetgevende en uitvoerende macht tijdelijk in de plaats treden van de Gemeenschaps- en Gewestraden en Gemeenschaps- en Gewestregeringen om de naleving van Europese verplichtingen te verzekeren. Zie hierover Lenaerts, K. en Foubert, P., «*Belgian Law and the European Community (1993-96)*», E.L.Rev., 1997, blz. 609 en Ingelaere, F., «*De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten*», S.E.W., 1994, blz. 76-79.

(2) Artikel 169 van de Grondwet, uitgevoerd door artikel 16, § 3 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980.

(3) H.v.J., 19 november 1991, Francovich e.a., gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jur., 1991, I-5357.

(4) H.v.J., 5 maart 1996, Brasserie du Pêcheur en Factor-tame, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Jur., 1996, I-1131, r.o. 32.

que la Cour fait référence à l'État membre, quelle que soit la forme de celui-ci dans l'ordre juridique interne. Si l'on interprète les choses de cette manière, la Cour aurait imposé ici aussi une sorte d'obligation de résultat aux États membres: les dommages doivent être réparés, mais quant à savoir qui paie quoi, tout dépend de l'ordre juridique interne(2). Cela impliquerait que le justiciable peut saisir un tribunal belge d'une demande en indemnisation dirigée contre une région pour non-transposition ou transposition incorrecte d'une directive en matière d'environnement.

Pour éviter au maximum les actions en responsabilité, il paraît intéressant d'envisager un système dans lequel la responsabilité incombe à l'autorité chargée de mettre les dispositions à exécution. Si un recours pour inobservation ne pourrait jamais être formé contre une autorité décentralisée, sauf modification du Traité, il semble pourtant possible de mobiliser les communautés et les régions. Le fait que la plupart des condamnations portent sur la non-transposition de directives sectorielles en matière d'environnement, et non pas de directives non sectorielles plus complexes, donne à penser qu'il s'agit plutôt d'une forme de laxisme que de retard dû à la complexité de la répartition des compétences.

## 2.2. *Observation d'un membre*

Le pouvoir de substitution de l'État, en cas de condamnation par une juridiction internationale, n'a pas encore dû être appliqué en Belgique. Or, l'État a déjà été condamné pour la non-exécution de directives par les régions. Comment, alors, n'y a-t-il pas eu application de ce principe? Par ailleurs, ne faut-il pas prévoir un pouvoir de substitution avant condamnation?

## 2.3. *Réponse du professeur Lenaerts*

Le pouvoir de substitution n'a jamais été mis en œuvre parce que, sur les quatorze cas de condamnation, seul un cas a fait l'objet d'une seconde condamnation, la région en cause n'ayant pas suffisamment fait son devoir. Ce cas date de 1988 et est donc relativement ancien. Et le pouvoir de substitution n'a été introduit qu'avec la dernière phase de réforme de l'État.

Faudrait-il un pouvoir de substitution avant condamnation? La réponse formelle du point de vue

(1) Cour de Justice, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, affaires jointes C-46/96 et C-48/93, *Jur.*, 1996, I-1131, considérant 32.

(2) Voir Lenaerts, K. et Foubert, P., note en bas de page 123, pp. 607-608.

uitmaakt»(1). Hier lijkt het er eerder op dat het Hof verwijst naar de lidstaat, in de vorm zoals die bestaat in de nationale rechtsorde. Als men het zo interpreteert, zou het Hof ook hier een soort van resultaatsverbintenis opgelegd hebben aan de lidstaten: schade moet worden vergoed, maar wie juist wat betaalt, is enkel afhankelijk van de interne rechtsorde(2). Dit zou impliceren dat in een Belgische rechtbank een schadevergoeding kan worden gevorderd tegen een Gewest omwille van de niet-omzetting of foute omzetting van een milieurichtlijn.

Om aansprakelijkheidsvorderingen zoveel mogelijk te vermijden, lijkt het niet oninteressant te denken aan een systeem dat de aansprakelijkheid legt bij de overheid die met uitvoering belast is. Waar een beroep wegens niet-nakoming zonder Verdragswijziging nooit zal kunnen worden ingesteld tegen een decentrale overheid, lijkt er hier wel een mogelijkheid te bestaan om gewesten en gemeenschappen te mobiliseren. Het feit dat de meeste veroordelingen van België inzake het Europese milieurecht gebeuren op grond van niet-omzetting van sectorale milieurichtlijnen, en niet van de meer gecompliceerde niet-sectorale richtlijnen, doet vermoeden dat er eerder sprake is van laksheid dan van vertraging door een complexe bevoegdheidsverdeling.

## 2.2. *Opmerking van een lid*

Het is in België nog niet noodzakelijk gebleken toepassing te geven aan de bevoegdheid van de Staat om in geval van veroordeling door een internationaal rechtscollege in de plaats van de gemeenschap of het gewest te treden. De Staat daarentegen is wel al veroordeeld wegens de niet-uitvoering van richtlijnen door de gewesten. Hoe komt het dat men het principe dan niet heeft toegepast? Moet men anderzijds geen recht verlenen om in de plaats te treden voordat de veroordeling valt?

## 2.3. *Antwoord van professor Lenaerts*

De bevoegdheid van de Staat om in de plaats te treden van de gemeenschap of het gewest is in de veertien gevallen van veroordeling nooit toegepast. Slechts in één geval is het betrokken gewest een tweede maal veroordeeld omdat het zijn plicht niet naar behoren vervuld had. Dat geval dateert van 1988 en is dus betrekkelijk oud. De indeplaatsstelling is pas ingevoerd in de laatste fase van de staatshervorming.

Zou men de Staat het recht moeten verlenen om in de plaats te treden voordat de veroordeling valt? Uit

(1) H.v.J., 5 maart 1996, *Brasserie du Pêcheur en Factortame*, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, *Jur.*, 1996, I-1131, r.o. 32.

(2) Zie Lenaerts, K. en Foubert, P., voetnoot 123, blz. 607-608.

européen est négative. La Cour de justice ne veut pas interférer avec la façon dont les États s'auto-organisent. Mais savoir si c'est souhaitable est une question de choix politique. Il est sûr que tout apport à une meilleure fonctionnalité des règles belges pour obtenir le résultat européen est à applaudir. Mais on ne peut pas dire que c'est le droit européen qui l'exige. Le droit européen lui-même prévoit qu'une astreinte ne peut être imposée à un État défaillant qu'en cas de deuxième condamnation. Le premier État à subir cette mesure est la France.

De toute manière, les condamnations seront plus facilement évitées, d'une part, grâce aux accords de coopération et, d'autre part, si l'on utilise dans notre système interne les concepts européens. Pourquoi même ne pas faire des accords de coopération en même temps que l'on vote la loi, pour en faire une annexe de la loi? C'est le système au Canada: l'on vote une loi répartitrice de compétences qui se réfère à un accord entre les entités fédérées qui est annexé à la loi et qui peut, si nécessaire, être modifié ultérieurement. Ainsi, la sécurité juridique est-elle déjà assurée lors du vote de la loi.

#### 2.4. Discussion finale (26 février 1999)

##### 2.4.1. Observations de M. Coenraets

Qu'est-ce qui se passe lorsque, dans une matière communautaire ou régionale, la communauté ou la région n'a pas pris les mesures de transposition nécessaires dans le délai imposé par la directive? Dans ce cadre, la Commission européenne joue un rôle essentiel, agissant d'office ou sur base d'une plainte, et demande d'abord aux ministres des Affaires étrangères des explications. Si, dans un délai de deux mois, l'explication n'est pas satisfaisante, la commission est fondée de saisir la Cour de justice d'un recours en manquement. Généralement, la Cour de justice ne peut que constater un défaut de transposition, ne fût-ce que parce qu'une des entités n'a pas pris les mesures nécessaires. Ne connaissant que la Belgique comme interlocuteur au niveau international, la Cour de justice condamne le Royaume pour des fautes de transposition. L'on se trouve alors dans une situation paradoxale, puisqu'on condamne une personne qui n'est pas responsable pour le défaut de transposition. À côté de la conséquence politique déjà très désagréable, l'article 171 du Traité de Maastricht permet à la Cour de justice d'assortir sa condamnation d'une astreinte financière à charge de l'État qui est condamné.

L'impact politique et financier d'une condamnation pour des fautes de transposition est un premier

Europees oogpunt is het antwoord op deze vraag uitdrukkelijk neen. Het Hof van Justitie wil zich niet mengen in de wijze waarop de Staten zichzelf organiseren. Maar de wenselijkheid van deze regeling is een kwestie van politieke keuze. Elke bijdrage tot een betere functionaliteit van de Belgische regels met het oog op het Europese resultaat moet natuurlijk toegejuicht worden. Maar men kan niet zeggen dat het Europees recht dat vereist. Het Europees recht bepaalt zelf dat een dwangsom slechts in geval van een tweede veroordeling opgelegd kan worden aan een in gebreke blijvende Staat. Frankrijk is de eerste Staat tegen wie een dergelijke maatregel genomen is.

In elk geval kunnen veroordelingen gemakkelijk voorkomen worden, enerzijds dankzij de samenwerkingsakkoorden en anderzijds door in onze interne rechtsorde gebruik te maken van de Europese concepten. Waarom zou men de samenwerkingsakkoorden niet gelijktijdig met de goedkeuring van de wet opstellen en ze als bijlage bij de wet voegen? Dat systeem bestaat in Canada: er wordt een bevoegdheidsverdelende wet aangenomen en hierin wordt verwezen naar het akkoord tussen de deelgebieden dat als bijlage bij de wet is gevoegd en dat, indien nodig, later gewijzigd kan worden. Zo is de rechtszekerheid reeds gewaarborgd wanneer de wet aangenomen wordt.

#### 2.4. Eindbespreking (26 februari 1999)

##### 2.4.1. Opmerkingen van de heer Coenraets

Wat gebeurt er wanneer de gemeenschap of het gewest in een gemeenschaps- of een gewestmaterie niet de nodige maatregelen heeft genomen om de richtlijn binnen de opgelegde termijn om te zetten? In dat verband speelt de Europese Commissie een zeer belangrijke rol, ambsthalve of op grond van een klacht, en vraagt ze eerst de minister van Buitenlandse Zaken om uitleg. Indien deze uitleg binnen een termijn van twee maanden niet bevredigend blijkt, is de commissie gerechtigd om de zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen wegens niet-nakoming van de verplichtingen van de lidstaat. Over het algemeen kan het Hof van Justitie slechts een gebrekkige omzetting vaststellen, al was het maar omdat één van de deelgebieden niet de nodige maatregelen heeft genomen. Aangezien het Hof van Justitie als gesprekspartner op internationaal vlak alleen maar België erkent, zal het het Koninkrijk België veroordelen wegens een foutieve omzetting. Men komt dan in een paradoxale situatie terecht aangezien er een persoon veroordeeld wordt die niet verantwoordelijk is voor de gebrekkige omzetting. Naast de reeds zeer onaangename politieke consequenties biedt artikel 171 van het verdrag van Maastricht het Hof van Justitie de mogelijkheid aan zijn veroordeling een dwangsom te verbinden ten laste van de veroordeelde Staat.

De politieke en financiële gevolgen van een veroordeling voor fouten in de omzetting is een eerste pro-

problème, qui concerne le niveau international. En 1993, l'on a modifié la Constitution, pour permettre à l'autorité fédérale d'exercer, après une procédure spécifique de mise en demeure, un pouvoir de substitution par rapport à l'entité qui est défaillante. Le législateur fédéral sera compétent ainsi pour adopter la mesure, à la place de la communauté ou de la région qui a commis le manquement. Cependant, à l'heure actuelle, en ce qui concerne la condamnation subie par le Royaume de Belgique, la Constitution n'a rien prévu. C'est donc l'État fédéral qui supportera les conséquences financières d'une telle condamnation. Cela paraît illogique.

Le second point concerne les procédures judiciaires menées au sein de l'ordre juridique interne de la Belgique. Un défaut de transposition peut amener également un particulier à mettre en cause l'État belge pour la non-exécution de ses obligations internationales. En effet, un particulier peut subir un dommage à la suite de la faute de transposition. Une condamnation peut donner lieu au paiement des dommages et intérêts.

Ces deux problèmes ne peuvent pas être réglés au niveau international, puisqu'il paraît exclu de mettre en cause l'équilibre et la structure générale du Traité de Rome. Ils doivent être réglés dans le droit interne de la Belgique. Il y a lieu de compléter les mécanismes de substitution qui ont été introduits dans la Constitution en 1993 par d'autres mécanismes de responsabilisation, qui permettraient à l'État de se faire remplacer dans une procédure par la communauté ou la région qui serait défaillante. Voilà un mécanisme par lequel il y aurait automatiquement une substitution de personnes morales de droit public, en l'espèce l'État fédéral par la communauté ou la région concernée. De cette façon, les conséquences financières d'un défaut de transposition seront directement supportées par l'entité fédérée qui est en cause. Cette suggestion paraît raisonnable, parce qu'elle repose sur une logique de bon sens.

#### 2.4.2. Discussion

Un membre souligne que, d'après la proposition du professeur Lenaerts, lorsque la Belgique se voit adresser un rappel à l'ordre pour non-exécution d'une directive européenne en raison d'un manquement incombant à une région, cette région se substitue entièrement au pouvoir fédéral dans la procédure devant la Cour européenne de Justice. Cette manière de procéder est comparable au régime applicable en matière de représentation des communautés et des régions dans le cadre de négociations avec les institutions internationales. La suggestion du professeur Lenaerts paraît très sensée.

Un membre demande comment fonctionne concrètement la substitution.

bleem dat zich afspeelt op internationaal vlak. In 1993 is de Grondwet gewijzigd om de federale overheid in staat te stellen, na een specifieke procedure van ingebrekestelling, het recht uit te oefenen om in de plaats te treden van het deelgebied dat in gebreke is gebleven. Zo zal de federale wetgever bevoegd zijn om de maatregel te nemen in plaats van de gemeenschap die of het gewest dat zijn verplichtingen niet nagekomen is. Inzake de veroordelingen opgelopen door het Koninkrijk België is echter tot op heden niets in de Grondwet bepaald. Het is dus de federale Staat die de financiële gevolgen van een dergelijke veroordeling zal dragen. Dat lijkt onlogisch.

Het tweede punt heeft betrekking op de gerechtelijke procedures binnen de Belgische interne rechtsorde. Ook een particulier kan de Belgische Staat naar aanleiding van een gebrekkige omzetting verantwoordelijk stellen voor het niet-uitvoeren van zijn internationale verplichtingen. Een particulier kan immers schade oplopen ten gevolge van een fout in de omzetting. Een veroordeling kan aanleiding geven tot de betaling van een schadevergoeding.

Deze twee problemen kunnen niet op internationaal vlak worden geregeld, aangezien het onmogelijk is het evenwicht en de algemene structuur van het verdrag van Rome in het gedrang te brengen. Deze dingen moeten in het Belgische interne recht geregeld worden. Het is raadzaam de mechanismen van de indeplaatsstelling die in 1993 in de Grondwet opgenomen zijn, aan te vullen met andere mechanismen ter responsabilisering, zodat het mogelijk wordt dat de Staat zich in een procedure laat vervangen door een gemeenschap of een gewest dat in gebreke is gebleven. Dat is een mechanisme waardoor publiekrechtelijke rechtspersonen, in dit geval de betrokken gemeenschap of gewest, automatisch de plaats zouden innemen van de federale Staat. Op deze wijze zullen de financiële gevolgen van een gebrekkige omzetting rechtstreeks gedragen worden door het deelgebied dat in opspraak is gekomen. Dit voorstel lijkt redelijk omdat het op een logica van gezond verstand berust.

#### 2.4.2. Bespreking

Een senator onderstreept dat, in het voorstel van professor Lenaerts, wanneer België in gebreke wordt gesteld voor de niet-uitvoering van een Europese richtlijn door een nalatigheid van een gewest, dit gewest volledig de plaats inneemt van de federale overheid in de procedure voor het Europees Hof van Justitie. Dit is vergelijkbaar met de regeling inzake vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten bij onderhandelingen met internationale instellingen. De suggestie van professor Lenaerts lijkt zeer zinvol te zijn.

Een lid vraagt hoe de indeplaatsstelling concreet verloopt.

M. Coenraets répond qu'il n'est pas normal que le gouvernement fédéral belge désigne l'avocat qui plaidera devant la Cour de Justice. Cette désignation doit être faite par la communauté ou la région qui est responsable de la non-transposition. De plus, il faut élaborer un régime en vertu duquel les amendes infligées par la Cour de Justice sont immédiatement mises à charge de l'autorité concernée, sans qu'il ne faille passer par une procédure supplémentaire et les discussions inutiles qui l'accompagnent.

En ce qui concerne les procédures judiciaires en cours, la question qui se pose est de savoir si une modification de la loi spéciale suffit ou s'il faut également adapter le Code judiciaire. Comment la communauté ou la région occupera-t-elle sa place dans cette procédure? Rien n'est encore prévu à ce sujet, hormis la procédure par laquelle l'État belge peut demander l'intervention de la communauté ou de la région. Ce genre de cascade est à éviter.

Un sénateur constate qu'aujourd'hui, les communautés et les régions interviennent *de facto*, puisque les arguments avancés par l'avocat sont les leurs. Que demande-t-on de plus? Une législation interne peut-elle induire un glissement de responsabilités?

M. Coenraets répond par l'affirmative. Il se réfère à la problématique des «charges du passé». Dans ce cas également, il y a eu substitution automatique par les communautés et les régions, de sorte que l'autorité fédérale ne peut plus encourir de condamnation à ce titre. Pareille substitution est également envisageable dans les procédures européennes.

Un membre se demande comment une telle substitution doit s'opérer. Est-il nécessaire de modifier la loi? Faut-il conclure un accord de coopération?

M. Coenraets propose de compléter l'article 92bis, §§ 2 et suivants de la loi spéciale. On pourrait insérer une disposition prévoyant qu'en cas de non-transposition de certaines directives, la communauté ou la région concernée est associée à la procédure devant la Cour européenne de Justice. De cette manière, l'avocat désigné par l'autorité défailante pourra d'emblée représenter le Royaume. Officiellement, l'interlocuteur des institutions européennes reste la Belgique, mais par le jeu de la substitution en droit interne, l'autorité concernée peut jouer pleinement son rôle.

## 2.5. Conclusions de la commission

La commission conclut qu'il est souhaitable d'élaborer un régime permettant, en cas de non-

De heer Coenraets antwoordt dat het niet normaal is dat de Belgische federale regering de advocaat voor het Europees Hof van Justitie aanstelt. Dit dient te gebeuren door de gemeenschap of door het gewest dat verantwoordelijk is voor de niet-omzetting. Bovendien moet men een regeling uitwerken waarbij de boetes, opgelegd door het Hof van Justitie, onmiddellijk ten laste komen van de betrokken overheid, zonder een bijkomende procedure met de erbij horende zinloze discussies.

Wat betreft de lopende gerechtelijke procedures, stelt zich de vraag of een wijziging van de bijzondere wet volstaat, dan wel of ook het Gerechtelijk Wetboek moet worden aangepast. Hoe zal de gemeenschap of het gewest haar plaats innemen in de procedure? Daarover is thans niets voorzien, behoudens de procedure waarbij de Belgische Staat de tussenkomst kan vorderen van de gemeenschap of het gewest. Een dergelijke cascade dient te worden vermeden.

Een senator stelt vast dat vandaag reeds de gewesten of de gemeenschappen *de facto* tussenkomen, door het feit dat de advocaat hun argumentatie naar voor brengt. Wat verlangt men nog meer? Kan een interne wetgeving de verantwoordelijkheid doorschuiven?

De heer Coenraets antwoordt bevestigend. Hij verwijst naar de problematiek van de rechtsopvolging met betrekking tot de zogenaamde «lasten van het verleden». Ook daar heeft een automatische indeplaatsstelling plaatsgevonden van de gemeenschappen en de gewesten, als gevolg waarvan de federale overheid niet meer kon worden veroordeeld. Een gelijkaardige substitutie kan ook plaatsvinden in Europese procedures.

Een lid vraagt zich af hoe een dergelijke indeplaatsstelling dient te gebeuren. Is een wetwijziging vereist? Moet een samenwerkingsakkoord worden afgesloten?

De heer Coenraets stelt een aanvulling voor van artikel 92bis, §§ 2 e.v. van de bijzondere wet. Men kan een bepaling inlassen die stelt dat, bij niet-omzetting van bepaalde richtlijnen, de betrokken gemeenschap of gewest wordt betrokken bij de procedure voor het Europese Hof van Justitie. Daardoor kan de advocaat, aangesteld door de overheid die in gebreke blijft, meteen het Koninkrijk vertegenwoordigen. Officieel, ten aanzien van de Europese instellingen, blijft België de gesprekspartner, maar door het intern substitutierecht kan de betrokken overheid zijn rol volledig spelen.

## 2.5. Besluit van de commissie

De commissie besluit dat het wenselijk is een regeling uit te werken waarbij, in het geval dat de niet-om-

transposition des directives européennes imputable à une négligence des communautés ou des régions, d'associer ces dernières à la procédure devant la Cour européenne de Justice, d'une part, et de leur faire assumer la pleine responsabilité d'une condamnation éventuelle, sans devoir passer par une procédure supplémentaire, d'autre part.

zetting van Europese richtlijnen te wijten is aan hun nalatigheid, de gemeenschappen en de gewesten kunnen worden betrokken bij de procedure voor het Europees Hof van Justitie, en waarbij zij ook de volle verantwoordelijkheid van een eventuele veroordeling dienen te dragen, zonder dat hiervoor een bijkomende procedure nodig is.



## TROISIÈME VOLET

### LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

#### SECTION 1. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

##### *1. Simplification*

###### *1.1. Allocution du président (13 octobre 1998)*

«Une simplification s'impose de toute évidence. Pour ce faire, trois voies se présentent :

— soit reformuler de façon plus claire la liste des matières purement bicamérales,

— soit étendre le droit d'évocation à tous les domaines,

— soit — et à mes yeux, c'est la solution la plus adéquate — en revenir à un bicaméralisme pur limité à une seule navette, avec évidemment le dernier mot à la Chambre pour les projets relevant de l'article 78 de la Constitution, étant entendu que les fondements de la spécialisation des deux assemblées ne seraient pas modifiés, c'est-à-dire que la sanction politique et le pouvoir budgétaire resteraient l'apanage de la Chambre des représentants.»

###### *1.2. Discussion (22 janvier 1999)*

##### *A. Considérations générales*

Un membre déclare que la quatrième réforme de l'État a modifié radicalement les compétences des Chambres pour ce qui est de la procédure législative.

La procédure réformée a connu son baptême du feu au cours de la législature qui s'achève. Malgré une première expérience, largement positive, de l'application de la nouvelle procédure, les deux constatations suivantes s'imposent :

— la liste des matières à soumettre à la procédure entièrement bicamérale contient certaines imprécisions qui ont provoqué, au cours de la législature qui s'achève, plusieurs litiges entre la Chambre et le Sénat, dans lesquels il est arrivé que le gouvernement et le Conseil d'État mêmes adoptent des points de vue divergeants. La commission parlementaire de concertation est, certes, parvenue à imaginer des solutions subtiles, mais elle n'a pas réussi à dégager, pour l'ensemble des dispositions litigieuses, une interprétation qui fasse l'unanimité.

— la technique de l'évocation conduit parfois à un certain antagonisme entre la Chambre et le Sénat. À la Chambre, l'évocation d'un projet de loi est parfois considérée comme une manœuvre dilatoire ou une

## DERDE LUIK

### DE WERKING VAN DE INSTELLINGEN

#### AFDELING 1. WETGEVINGSPROCEDURE

##### *1. Vereenvoudiging*

###### *1.1. Toespraak van de voorzitter (13 oktober 1998)*

«Er is duidelijk nood aan een eenvoudiger systeem. Drie oplossingen zijn mogelijk :

— ofwel zorgen we voor een duidelijke lijst van de zuiver bicamerale aangelegenheden,

— ofwel breiden we het evocatierecht uit tot alle aangelegenheden,

— ofwel — en dit is mijns inziens de beste oplossing — voeren we opnieuw het zuivere tweekamerstelsel in met één enkele pendelbeweging tussen de Kamers, waarbij de Kamer van volksvertegenwoordigers uiteraard het laatste woord heeft voor de ontwerpen die onder artikel 78 van de Grondwet vallen. Aan de basis van de taakverdeling tussen beide assemblees wordt vanzelfsprekend niet geraakt, met andere woorden: de politieke sanctie en de begrotingscontrole blijven tot de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers behoren.»

###### *1.2. Bespreking (22 januari 1999)*

##### *A. Algemene beschouwingen*

Een lid verklaart dat de vierde staatshervorming een grondige wijziging van de bevoegdheden van de Kamers inzake de wetgevende procedure meebracht.

De hervormde procedure beleefde tijdens de afgelopen zittingsperiode haar vuurdoop. Ook al bleken de eerste ervaringen met de nieuwe procedure grotendeels positief, toch dringen twee vaststellingen zich op :

— de lijst van de zuiver bicamerale aangelegenheden bevat enkele onduidelijkheden. Dit was tijdens de afgelopen zittingsperiode aanleiding tot een aantal betwistingen tussen de Kamer en de Senaat, waarbij ook de regering en de Raad van State wel eens uiteenlopende standpunten innamen. De parlementaire overlegcommissie wist weliswaar casuïstische oplossingen te bedenken, maar slaagde er niet in tot een algemeen aanvaarde uitlegging van alle dubieuze bepalingen te komen;

— de techniek van de evocatie leidt soms tot een zeker antagonisme tussen Kamer en Senaat. In de Kamer wordt de evocatie van een wetsontwerp wel eens beschouwd als een verdragingsmaneuver of een

immixtion indésirable. Cette perception est erronée, bien que compréhensible.

Plusieurs membres estiment que la procédure législative issue de la réforme a fait ses preuves dans les grandes lignes; en faisant le bilan de la législature écoulée et en procédant à une évaluation de l'activité législative qui aura été intense au cours de celle-ci, l'on ne rencontre que quelques difficultés.

Le droit d'évocation n'a été que rarement utilisé de manière impropre. Le Sénat a fait preuve de la réserve nécessaire dans l'exercice de ce droit. Lorsque le Sénat apporte des modifications à un projet évoqué, la Chambre en tient généralement compte.

Un membre déclare que la procédure d'évocation a absorbé beaucoup d'énergie, pour ne donner souvent que peu de résultats. En outre, le but visé était d'accélérer la procédure législative, ce qui n'a pas toujours été le cas dans les faits. Le membre plaide pour un système dans lequel le Sénat aurait le dernier mot en cas d'évocation. Cela s'impose d'autant plus que le Sénat va désormais se consacrer à l'évaluation législative. Dans le système d'évocation actuel, la Chambre pourra, par quelques contre-amendements, rétablir un texte que le Sénat aura évalué en profondeur.

Certains membres estiment que cette proposition n'est pas réaliste.

Un membre suggère que l'on pourrait également accorder à la Chambre un droit de «révocation», quand le Sénat modifie un texte après l'avoir évoqué.

### ***B. Reformulation plus claire de la liste des matières qui relèvent de la procédure entièrement bicamérale***

Un membre déclare que les problèmes qui se sont posés avaient trait essentiellement à l'interprétation de certaines dispositions de l'article 77 de la Constitution. Aux termes de l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, l'organisation des cours et tribunaux relève de la procédure entièrement bicamérale. Le Conseil d'État, suivi en cela par le Sénat a interprété cette disposition d'une manière assez large, tandis que la Chambre a opté pour une approche plus formaliste.

Sur ce point, la nécessité se fait effectivement sentir de disposer d'une interprétation dénuée de toute ambiguïté. Reste à savoir si une révision de l'article 77 de la Constitution est nécessaire à cet effet.

ongewenste inmenging. Die perceptie is fout, maar begrijpelijk.

Enkele leden zijn van oordeel dat de hervormde wetgevingsprocedure in grote lijnen haar deugdelijkheid heeft bewezen. Wanneer men terugblijkt op de afgelopen zittingsperiode en de drukke wetgevende activiteit evalueert, stuit men slechts op enkele moeilijkheden.

Het evocatierecht werd zelden oneigenlijk aangevend. De Senaat betoonde de nodige terughoudendheid bij de uitoefening van dit recht. De wijzigingen die de Senaat aan een geëvoceerd ontwerp aanbracht, werden door de Kamer veelal overgenomen.

Een lid verklaart dat de evocatieprocedure veel energie opsloopte, doch vaak weinig resultaat opleverde. Bovendien beoogde men met de invoering van deze procedure ook een versnelling van de wetgevende procedure, wat *de facto* niet altijd gebeurde. Het lid pleit voor een systeem waarbij de Senaat in geval van evocatie het laatste woord heeft. Dit lijkt des te meer geboden nu de Senaat zich gaat toeleggen op de wetsevaluatie. Met het huidige evocatiestelsel kan de Kamer een grondig geëvalueerde tekst met enkele tegenamendementen herstellen.

Sommige leden achten dit voorstel onhaalbaar.

Een lid suggereert dat men ook een «herevocatierecht» aan de Kamer kan toekennen, wanneer Senaat na evocatie een tekst heeft gewijzigd.

### ***B. Verduidelijking van de lijst van zuiver bicamerale aangelegenheden***

Een lid verklaart dat er voornamelijk moeilijkheden rezen naar aanleiding van de interpretatie van sommige bepalingen van artikel 77 van de Grondwet. Artikel 77, eerste lid, 9<sup>o</sup>, brengt de organisatie van de hoven en rechtbanken onder de volledig bicamerale procedure. De Raad van State, hierin gevolgd door de Senaat, gaf een ruime interpretatie aan deze bepaling, terwijl de Kamer opteerde voor een meer formalistische benadering.

Op dit punt is er inderdaad behoefte aan een eenduidige interpretatie. De vraag is of daartoe een herziening van artikel 77 van de Grondwet vereist is.

L'article 77 de la Constitution est le fruit d'un compromis politique qui tient compte d'une série d'équilibres. Chambre et Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour tout ce qui concerne la Constitution et les lois spéciales. Il s'agit principalement des lois fondamentales concernant la structure fédérale de l'État belge, mais aussi des règles que l'on pourrait qualifier de législation organique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. C'est dans cette optique que les règles fondamentales afférentes au pouvoir judiciaire ont été inscrites dans la liste de l'article 77. La disposition en question manque quelque peu de transparence et pourrait être précisée. Diverses techniques permettent d'atteindre ce but :

- l'article 77 peut être soumis à révision;
- la liste figurant à l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, peut, sur pied de l'article 77, alinéa 2, être complétée par une loi spéciale;
- la commission parlementaire de concertation peut prendre une décision de principe.

Si tous les protagonistes font preuve d'un peu de bonne volonté et de respect mutuel pour ce qui est de la répartition des compétences, le problème pourra être résolu par le biais d'un accord en commission parlementaire de concertation. Une fois qu'un consensus aura été dégagé, on pourra vérifier s'il y a lieu de préciser l'article 77.

### ***Conclusion de la commission***

La commission partage l'avis selon lequel les problèmes de procédure ne sont pas de nature à rendre indispensable une révision de l'article 77 de la Constitution. Les imprécisions peuvent être gommées par la commission parlementaire de concertation. Il paraît indiqué que le Sénat et la Chambre commentent par se mettre d'accord au sein de cet organe de concertation avant de décider de soumettre l'article 77 à révision.

### ***C. Extension du droit d'évocation à tous les domaines***

Un membre affirme ne pas être partisan de cette proposition. Outre le fait qu'il en résulterait une réduction importante des pouvoirs du Sénat, elle va à l'encontre des équilibres politiques qui sous-tendent le nouveau système bicaméral. Le Sénat garantit en effet la représentation des entités fédérées au niveau fédéral. Les entités fédérées sont associées ainsi à la conception des lois fondamentales relatives à la structure fédérale de l'État belge. Au cas où l'on généraliserait le droit d'évocation et où le Sénat ne jouerait plus qu'un rôle purement consultatif, cette participation disparaîtrait.

Artikel 77 is het product van een politiek compromis dat rond een aantal evenwichten is opgebouwd. Kamer en Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor de Grondwet en de bijzondere wetten. Dit betreft voornamelijk de fundamentele wetten over de Belgische federale staatsstructuur, maar ook de regels die men kan omschrijven als de organieke wetgeving voor de wetgevende en de uitvoerende macht. Vanuit die opvatting werden ook de basisregels die betrekking hebben op de rechterlijke macht, in de lijst van artikel 77 ingeschreven. De betrokken bepaling is enigszins ondoorzichtig en kan worden gepreciseerd. Daarvoor zijn verschillende technieken voorhanden :

- artikel 77 kan worden herzien;
- de lijst opgenomen in artikel 77, eerste lid, kan op grond van artikel 77, tweede lid, worden aangevuld bij bijzondere wet;
- de parlementaire overlegcommissie kan een principiële beslissing nemen.

Met enige goede wil en wederzijdse eerbied voor de bevoegdheidsverdeling kan het probleem worden opgelost door een akkoord in de parlementaire overlegcommissie. Wanneer die consensus bereikt is, kan men nagaan of een precisering van artikel 77 geboden is.

### ***Besluit van de commissie***

De commissie sluit zich aan bij de stelling dat de procedurele moeilijkheden niet van die aard zijn dat een herziening van artikel 77 van de Grondwet onontbeerlijk is. De onduidelijkheden kunnen worden weggenomen door de parlementaire overlegcommissie. Het lijkt aangewezen eerst binnen dat bemiddelingsorgaan de Senaat en de Kamer op één lijn te krijgen vooraleer te besluiten tot een herziening van artikel 77.

### ***C. Uitbreiding van het evocatierecht tot alle aan-gelegenheden***

Een lid betoont zich geen voorstander van dit voorstel. Naast het feit dat de Senaat hierdoor sterk aan macht zou inboeten, druist het voorstel in tegen de politieke evenwichten die het nieuwe tweekamerstelsel onderbouwen. De Senaat waarborgt immers de vertegenwoordiging van de deelgebieden op het federale niveau. Op die wijze hebben de deelgebieden een zekere inbreng bij de conceptie van de fundamentele wetten op de Belgische federale staatsstructuur. Indien het evocatierecht wordt veralgemeend en de Senaat bijgevolg slechts een louter adviserende rol overhoudt, verdwijnt die inbreng.

### **D. Unbicaméralisme pur limité à une seule navette**

Plusieurs membres émettent des objections à cette proposition :

1. Étant donné sa composition actuelle, qui est limitée, le Sénat est dans l'impossibilité d'examiner tous les textes adoptés par la Chambre. Un des grands avantages du droit d'évocation réside précisément dans le fait que le Sénat a le droit mais pas l'obligation d'examiner tous les projets adoptés par la Chambre.

2. Le Sénat est, par essence, une chambre de réflexion. La restauration du système bicaméral, même partielle, ne laisserait plus subsister grand-chose de cette fonction de réflexion. Si le Sénat doit examiner tous les projets, il n'aura plus le temps de se livrer à une réflexion approfondie et de longue durée sur les grands projets de loi ou les grands thèmes sociaux.

3. Un membre ajoute que le Sénat a décidé récemment de créer un service d'évaluation de la législation. Ce service pourra être chargé d'analyser sous l'angle de la technique juridique tous les projets à soumettre à la procédure partiellement bicamérale qui auront été adoptés par la Chambre. À l'appui d'une analyse technique et juridique du texte évocable, le Sénat pourra toujours décider de l'opportunité d'une évocation. L'on pourrait d'ailleurs prescrire que le Sénat doit toujours examiner le rapport du Service d'évaluation de la législation pour vérifier s'il est indiqué, du point de vue juridique, d'évoquer le texte en question.

Un membre dit ne pas pouvoir souscrire sans réserve à cette dernière observation. Au cas où le Service d'évaluation de la législation devrait examiner systématiquement les projets à soumettre à la procédure partiellement bicamérale, il ne pourrait plus réaliser aucune évaluation ex post. Or, cette tâche devrait être l'une des missions principales de ce service.

### **E. Extension de la liste des matières à soumettre à la procédure entièrement bicamérale**

Un membre s'étonne que le code de la nationalité belge ne fasse pas partie des matières purement bicamérales. L'on pourrait proposer à la Chambre de faire figurer cette matière dans la liste des matières à soumettre à la procédure entièrement bicamérale, par le biais de vote d'une loi spéciale, en application de l'article 77, alinéa 2, de la Constitution.

### **F. Projets mixtes**

Un membre estime que le régime qui est applicable actuellement aux projets mixtes, n'est pas toujours satisfaisant. Selon la jurisprudence de la commission parlementaire de concertation, les projets mixtes doivent être scindés. Ce point de vue pragmatique porte cependant atteinte à la cohérence interne du projet de loi et risque de faire obstacle au bon déroulement des travaux parlementaires.

### **D. Het zuivere tweekamerstelsel met een enkele pendelbeweging**

Meerdere leden uiten diverse bezwaren tegen dit voorstel :

1. In de beperkte samenstelling die hij heden heeft, kan de Senaat onmogelijk alle door de Kamer behandelde teksten onderzoeken. Eén van de grote voordelen van het evocatierecht bestaat er juist in dat het een recht is en geen verplichting om de door de Kamer besproken ontwerpen ook in de Senaat te behandelen.

2. De Senaat is in essentie een reflectiekamer. De restauratie van het tweekamerstelsel, zelfs partieel, zou van die reflectie weinig overeind laten. Indien de Senaat alle ontwerpen moet behandelen, rest er geen tijd meer voor de grondige en langdurige bezinning over grote wetsontwerpen of maatschappelijke thema's.

3. Een lid voegt hieraan toe dat de Senaat recent besliste een dienst Wetsevaluatie op te richten. Die dienst kan ermee worden belast een technisch-juridische analyse te maken van ieder gedeeltelijk bicameraal ontwerp dat door de Kamer wordt goedgekeurd. Zo kan de Senaat steeds, met een technisch-juridische ontleding van de evocerbare tekst in de hand, oordelen over de opportuniteit van een evocatie. Men zou trouwens kunnen voorschrijven dat de Senaat steeds het verslag van de dienst Wetsevaluatie moet bespreken om na te gaan of een evocatie vanuit technisch-juridisch oogpunt aangewezen is.

Een lid kan zich niet onverdeeld bij deze laatste bedenking aansluiten. Indien de dienst Wetsevaluatie de gedeeltelijk bicamerale ontwerpen systematisch moet onderzoeken, zal hij niet meer toekomen aan enige evaluatie ex post. Toch hoort dat één van de hoofdtaken van de dienst te worden.

### **E. Uitbreiding van de lijst van zuiver bicamerale aangelegenheden**

Een lid verwondert zich erover dat de wetgeving met betrekking tot de Belgische nationaliteit niet tot de zuiver bicamerale aangelegenheden behoort. Men zou aan de Kamer kunnen voorstellen om, met toepassing van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet deze aangelegenheid bij bijzondere wet op te nemen in de lijst van zuiver bicamerale aangelegenheden.

### **F. Gemengde ontwerpen**

Een lid vindt de huidige regeling met betrekking tot de gemengde ontwerpen niet steeds bevredigend. Volgens de geldende rechtspraak van de parlementaire overlegcommissie dienen gemengde ontwerpen te worden gesplitst. Dit is een pragmatische stellingname die evenwel de interne coherentie van het wetsontwerp aantast en het vlotte verloop van de parlementaire werkzaamheden kan hinderen.

Dans la pratique, les projets mixtes ont souvent trait à des matières judiciaires. Ces projets contiennent en effet souvent des dispositions relatives à l'organisation des cours et des tribunaux (article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, de la Constitution) ainsi que des dispositions à soumettre à la procédure partiellement bicamérale. La loi sur les faillites fournit un exemple frappant à cet égard. En ce qui les concerne, l'on devrait pouvoir appliquer la théorie de l'assimilation ou de l'absorption, de manière que l'on puisse traiter l'ensemble du projet en question selon une procédure entièrement bicamérale pure.

Un membre admet que cette proposition est défendable dans la perspective d'une rationalisation de la procédure législative. Pourtant, le Conseil d'État et la Chambre s'opposent à la théorie de l'assimilation, étant donné qu'elle conduirait à une extension anticonstitutionnelle des compétences du Sénat. Or, le Conseil d'État, le gouvernement et, à une reprise même, la commission parlementaire de concertation, ont fait usage de cette théorie.

Un membre donne un aperçu des tribulations procédurales du projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique (doc. Sénat, n<sup>os</sup> 1-614/1 à 15, 1998-1999). Sur demande de la Chambre, la commission parlementaire de concertation a décidé de scinder ce projet en un projet à soumettre à la procédure entièrement bicamérale et un projet à soumettre à la procédure partiellement bicamérale. Cette adaptation a été particulièrement complexe. Pour ce faire, il faut d'abord déterminer séparément la nature de chaque article, ce qui peut amener à devoir scinder certains articles. Ensuite, il faut vérifier les références aux autres articles. La lisibilité, la cohérence et la sécurité juridique du texte de loi sont compromises pour des motifs qui sont liés exclusivement à la procédure.

### ***Conclusion de la commission***

La commission propose que dès le début de la prochaine législature, la Chambre et le Sénat s'attaquent au fond du problème dans le cadre des travaux de la commission parlementaire de concertation.

## ***2. Les projets de loi partiellement bicaméraux***

### ***Article 75 de la Constitution :***

«Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral.

Sauf pour les matières visées à l'article 77, les projets de loi soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés à la Chambre des représentants et transmis ensuite au Sénat.

Les projets de loi portant assentiment aux traités soumis aux Chambres à l'initiative du

In de praktijk blijken gemengde ontwerpen vaak betrekking te hebben op justitiële aangelegenheden. Die ontwerpen bevatten immers vaak bepalingen betreffende de organisatie van de hoven en de rechtbanken (artikel 77, eerste lid, 9<sup>o</sup>, van de Grondwet) en gedeeltelijk bicamerale bepalingen. De faillissementswet biedt hiervan een treffende illustratie. In dergelijke gevallen zou men de assimilatie- of absorptietheorie moeten kunnen toepassen, waardoor het gehele ontwerp wordt behandeld volgens de zuiver bicamerale procedure.

Een lid geeft toe dat dit voorstel verdedigbaar is met het oog op de rationalisering van de wetgevende procedure. Zowel de Raad van State als de Kamer verzetten zich echter tegen de assimilatietheorie aangezien zij tot een ongrondwettelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Senaat zou leiden. Niettemin hebben de Raad van State, de regering en een enkele maal zelfs de parlementaire overlegcommissie gebruik gemaakt van deze theorie.

Een lid schetst de procedurele perikelen rond het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 5 augustus 1981 tot bescherming van de economische mededinging (Stuk Senaat, nrs. 1-614/1 tot 15, 1998-1999). Op verzoek van de Kamer besloot de parlementaire overlegcommissie tot de splitsing van dit ontwerp in een volledig en een gedeeltelijk bicameraal ontwerp. Die aanpassing was bijzonder ingewikkeld. Eerst moet de aard van ieder afzonderlijk artikel worden bepaald, wat ertoe kan leiden dat sommige artikelen moeten worden opgesplitst. Vervolgens moeten de verwijzingen naar andere artikelen worden nagegaan. De leesbaarheid, coherentie en rechtszekerheid van de wettekst worden ondermijnd om louter procedurele redenen.

### ***Besluit van de commissie***

De commissie stelt voor dat de Kamer en de Senaat bij de aanvang van de nieuwe zittingsperiode dit probleem in de parlementaire overlegcommissie ten gronde aanpakken.

## ***2. De gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen***

### ***Artikel 75 van de Grondwet :***

«Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht.

Behalve voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 worden de wetsontwerpen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers en vervolgens overgezonden aan de Senaat.

De wetsontwerpen houdende instemming met verdragen voorgelegd aan de Kamers op

Roi, sont déposés au Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants.»

initiatief van de Koning, worden ingediend in de Senaat en vervolgens overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

### 2.1. Observation d'un membre (22 janvier 1999)

Conformément à l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, le droit d'initiative du Roi dans les matières partiellement bicamérales s'exerce toujours à la Chambre des représentants, ce qui signifie que le Sénat ne se prononce sur le projet de loi qu'en deuxième lecture.

Cette règle de procédure consacre le rôle du Sénat en tant que chambre de réflexion. Le Sénat peut évaluer les projets de loi partiellement bicaméraux adoptés par la Chambre des représentants et, s'il le juge utile, décider de procéder à un examen en deuxième lecture en faisant usage de son droit d'évocation.

Bien que cette procédure soit défendable dans son principe, il est indéniable qu'elle a aussi des effets secondaires indésirables. L'obligation faite au gouvernement de déposer les projets de loi partiellement bicaméraux à la Chambre entrave parfois la bonne marche des travaux parlementaires. Dans certains cas — par exemple lorsqu'une commission de la Chambre a un agenda particulièrement chargé ou que le texte en projet traite de matières dans lesquelles le Sénat souhaite se positionner — il serait utile que le gouvernement puisse déposer un projet de loi partiellement bicaméral au Sénat. L'article 75, alinéa 2, de la Constitution, empêche toutefois ce type de distribution des tâches entre la Chambre et le Sénat.

Cette lacune se fait aussi cruellement sentir au niveau des projets de loi «mixtes». En règle générale, ces projets sont scindés en un projet partiellement bicaméral et un projet entièrement bicaméral. Le gouvernement peut déposer le projet entièrement bicaméral au Sénat, mais en vertu de l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, le projet partiellement bicaméral ne peut être déposé qu'à la Chambre. Un exemple parlant de cette règle de procédure nous a été donné à l'occasion de l'examen des projets de loi relatifs à la mise en liberté provisoire. Ces projets de loi ont été déposés par le gouvernement au printemps 1997. À ce moment, la commission de la Justice de la Chambre examinait le projet Franchimont. Il a été convenu que les textes relatifs à la mise en liberté provisoire seraient examinés d'abord au Sénat. Mais comme il s'agissait d'un projet mixte, celui-ci a été scindé en deux textes, l'un comprenant les dispositions entièrement bicamérales et l'autre regroupant les dispositions partiellement bicamérales. Ce dernier ne pourrait toutefois pas être discuté en premier lieu au Sénat. On a alors eu recours à une méthode de travail aussi originale que crispée: le projet entière-

### 2.1. Opmerking van een lid (22 januari 1999)

Overeenkomstig artikel 75, tweede lid, van de Grondwet moet de Koning zijn initiatiefrecht in de gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden steeds in de Kamer van volksvertegenwoordigers uitoefenen, wat betekent dat de Senaat zich pas als tweede over het wetsontwerp uitspreekt.

Dit is de procedurele invulling van de rol van de Senaat als reflectiekamer. De Senaat kan de behandeling van de gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen door de Kamer van volksvertegenwoordigers evalueren en, indien hij zulks nuttig oordeelt, middels evocatie besluiten tot een tweede lezing.

Al is deze procedureregeling in beginsel verdedigbaar, zij heeft onmiskenbaar enkele ongewenste neveneffecten. De verplichting voor de regering om gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen in de Kamer in te dienen, belet soms een vlot verloop van de parlementaire werkzaamheden. In sommige gevallen — bijvoorbeeld wanneer een kamercommissie het bijzonder druk heeft, of in aangelegenheden waarin de Senaat zich wenst te profileren — zou het nuttig zijn dat de regering een gedeeltelijk bicameraal wetsontwerp in de Senaat kan indienen. Artikel 75, tweede lid, van de Grondwet verhindert evenwel een dergelijke werkverdeling tussen de Kamer en de Senaat.

Deze lacune laat zich ook scherp gevoelen bij de zogenaamde «gemengde» wetsontwerpen. In de regel worden deze ontwerpen gesplitst in een gedeeltelijk en een volledig bicameraal ontwerp. De regering is gerechtigd het volledig bicamerale ontwerp in de Senaat in te dienen, doch het gedeeltelijk bicamerale ontwerp kan overeenkomstig artikel 75, tweede lid, van de Grondwet uitsluitend in de Kamer worden ingediend. Een sprekende illustratie van dit procedurevoorschrift biedt de behandeling van de wetsontwerpen inzake de voorlopige invrijheidstelling. Deze wetsontwerpen werden door de regering ingediend in het voorjaar van 1997. Op dat ogenblik behandelde de Kamercommissie voor de Justitie het wetsontwerp-Franchimont. Er werd overeengekomen dat de teksten over de voorlopige invrijheidstelling eerst door de Senaat zouden worden bestudeerd. Het betrof evenwel een gemengd ontwerp, dat werd opgesplitst in een tekst met de volledig bicamerale bepalingen en een tekst met de gedeeltelijk bicamerale bepalingen. Die laatste tekst kon echter niet eerst door de Senaat worden behandeld. Er werd dan maar een even originele als verkrampte werkmethode

ment bicaméral a été déposé au Sénat et le projet partiellement bicaméral y a été joint en annexe(1).

## 2.2. Discussion (22 janvier 1999)

### A. Arguments contre la proposition

Un membre craint que cette proposition ne soit pas de nature à renforcer la position du Sénat. Comme la Haute Assemblée fait usage de son droit d'évocation de manière assez judicieuse, la Chambre tient compte des amendements adoptés par le Sénat. Mais si ce dernier était amené à se prononcer en premier sur des projets partiellement bicaméraux, son point de vue ferait nettement moins autorité.

### B. Arguments en faveur de la proposition

1. Un membre fait remarquer que l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, a encore d'autres effets négatifs. Il avait été décidé, toujours en application d'un accord entre la Chambre et Sénat, que le projet de loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales serait d'abord examiné au Sénat. Comme il s'agissait, une fois de plus, d'un projet partiellement bicaméral du gouvernement, pour tourner l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, le projet fut déposé sous forme de proposition de loi(2). On en est ainsi arrivé à une situation un peu étrange où l'auteur formel de la proposition pose des questions teintées de critique à son véritable auteur, qui n'est autre que le gouvernement.

Le membre soutient dès lors la proposition visant à autoriser le gouvernement de déposer également des projets de loi partiellement bicaméraux au Sénat. Cette formule faciliterait la répartition du travail entre la Chambre et le Sénat, tout en permettant mieux à ce dernier de remplir son rôle de soutien.

2. Un autre membre ajoute que les sénateurs peuvent déposer des propositions de loi relatives à une matière partiellement bicamérale. Il est cependant arrivé à plus d'une reprise que le gouvernement dépose tout un projet de loi sous la forme d'un amendement à une telle proposition. Le gouvernement contourne ainsi les restrictions que lui impose l'article 75, alinéa 2, de la Constitution. Ce non-respect de la répartition des compétences risque, de susciter, à juste titre, le mécontentement de la Chambre.

Selon le membre, c'est là un argument supplémentaire pour soumettre l'article 75, alinéa 2, à discussion.

(1) Projet de loi instituant les commissions de libération conditionnelles (doc Sénat, 1-589/1, 1996-1997).

(2) Proposition de loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales (doc. Sénat, n° 1-1217, 1998-1999).

gehanteerd: het volledig bicamerale wetsontwerp werd in de Senaat ingediend, met het gedeeltelijk bicamerale ontwerp als bijlage(1).

## 2.2. Bespreking (22 januari 1999)

### A. Argumenten tegen het voorstel

Een lid vreest dat dit voorstel de slagkracht van de Senaat niet ten goede zal komen. Door het vrij oordeelkundige gebruik van het evocatierecht houdt de Kamer terdege rekening met de door de Senaat aangenomen amendementen. Indien de Senaat zich echter als eerste zal uitspreken over gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen, zal het standpunt van de Senaat met heel wat minder gezag bekleed zijn.

### B. Argumenten voor het voorstel

1. Een lid merkt op dat artikel 75, tweede lid, van de Grondwet nog andere nadelige gevolgen heeft. Eveneens in uitvoering van een werkafpraak tussen Kamer en Senaat werd besloten dat de Senaat zich als eerste kamer zou inlaten met het wetsontwerp op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Eens te meer ging het om een gedeeltelijk bicameraal ontwerp uitgaande van de regering. Artikel 75, tweede lid, van de Grondwet werd evenwel omzeild door het ontwerp in te dienen als een wetsvoorstel(2). Men komt dan tot de wat vreemde situatie dat de formele indiener van het voorstel kritische vragen stelt aan de eigenlijke indiener — de regering.

Het lid steunt derhalve het voorstel om de regering toe te laten gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen ook in de Senaat in te dienen. Het zou de werkverdeling tussen Kamer en Senaat vergemakkelijken en de Senaat beter toelaten een ondersteunende rol te vervullen.

2. Een ander lid vult aan dat senatoren wetsvoorstellen met betrekking tot een gedeeltelijk bicamerale aangelegenheid kunnen neerleggen. Het is echter meer dan eens voorgekomen dat de regering middels de amendering van een dergelijk voorstel een volledig wetsontwerp indient. Zo ontwijkt zij de restricties die artikel 75, tweede lid, van de Grondwet haar opleggen. Die miskennis van de bevoegdheidsverdeling kan terecht het ongenoegen van de Kamer opwekken.

Dit is, aldus het lid, een bijkomend argument om artikel 75, tweede lid, ter discussie te stellen.

(1) Wetsontwerp tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stuk Senaat, 1-589/1, 1996-1997).

(2) Wetsontwerp tot invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (Stuk Senaat, nr. 1-1217, 1998-1999).

3. Un membre conclut qu'il vaudrait probablement mieux opter pour une règle non écrite, en vertu de laquelle le gouvernement exercerait à la Chambre son droit d'initiative dans les matières partiellement bicamérales. On se ménagerait ainsi une marge de manœuvre permettant de déroger à cette règle dans des circonstances particulières, sans devoir recourir à des constructions de toutes sortes.

### 2.3. Discussion finale (24 mars 1999)

Un membre déclare que cette proposition est susceptible d'assouplir les travaux parlementaires.

Un autre membre objecte que la proposition compromet la cohérence de la procédure législative et de la répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat.

Un membre propose d'étendre la compétence de la commission parlementaire de concertation. Il n'est pas nécessaire de toucher au principe de l'article 75, mais la commission parlementaire de concertation pourrait accorder une dérogation à cet article.

### 2.4. Conclusion de la commission (24 mars 1999)

La commission se rallie à cette dernière proposition. La commission parlementaire de concertation doit pouvoir accorder des dérogations à la règle selon laquelle les projets de loi soumis aux Chambres à l'initiative du Roi sont déposés à la Chambre des représentants.

3. Een lid besluit dat men wellicht beter een ongeschreven regel hanteert volgens dewelke de regering haar initiatiefrecht inzake gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden in de Kamer uitoefent. Zo creëert men de ruimte om, in bijzondere omstandigheden, van deze regel af te wijken, zonder zijn toevlucht te moeten nemen tot allerhande constructies.

### 2.3. Eindbespreking (24 maart 1999)

Een lid verklaart dat dit voorstel de parlementaire werkzaamheden kan versoepelen.

Een ander lid werpt op dat dit voorstel de coherentie van de wetgevende procedure en van de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat op de helling zet.

Een lid stelt voor om de bevoegdheid van de parlementaire overlegcommissie te verruimen. Het beginsel van artikel 75 kan onverkort blijven gelden, maar de parlementaire overlegcommissie zou een afwijking van artikel 75 moeten kunnen toestaan.

### 2.4. Besluit van de commissie (24 maart 1999)

De commissie sluit zich aan bij dit laatste voorstel. De parlementaire overlegcommissie moet afwijkingen kunnen toestaan op de regel dat wetsontwerpen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, in de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.



## SECTION 2. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

### **Article 143, § 2, de la Constitution :**

«§ 2. Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret ou de règle visée à l'article 134, dans les conditions et suivant les modalités qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine.»

#### *3.1. Extrait de l'allocution du président (13 octobre 1998)*

«En ce qui concerne les conflits d'intérêts entre assemblées, l'expérience menée jusqu'ici ne me paraît pas concluante, car chaque fois la procédure a abouti à une impasse; j'estime quant à moi qu'il conviendrait de confier à d'autres instances qu'à une assemblée parlementaire, le soin de rendre des avis sur ce plan.»

#### *3.2. Discussion (22 janvier 1999)*

##### **A. Commentaire du point de discussion**

Un membre déclare que l'expérience révèle qu'une assemblée législative peut difficilement contribuer de manière constructive à régler un conflit d'intérêts. C'était déjà le cas à l'époque où la Chambre des représentants devait émettre un avis sur les conflits d'intérêts, l'on peut dire la même chose pour ce qui est du Sénat.

Les sénateurs de communauté sont bien souvent confrontés à une difficulté supplémentaire en ce sens qu'ils se sont déjà prononcés sur une question au Conseil régional ou communautaire quand ils doivent encore rendre un avis motivé sur celle-ci en tant que sénateur.

Le Sénat s'est efforcé, tout au long de la législature écoulée, de ne pas se prononcer sur le fond des conflits d'intérêts. La question cruciale est dès lors de savoir si une assemblée législative est bien l'organe indiqué pour rendre un avis motivé sur des conflits d'intérêts. Dans la négative, à qui cette mission incombe-t-elle?

##### **B. Arguments contre le maintien d'une intervention du Sénat**

Un membre rappelle qu'au cours de la législature écoulée, le Sénat a rendu un avis motivé sur quatre conflits d'intérêts:

1. l'avis du 14 novembre 1996 sur le conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre

## AFDELING 2. BELANGENCONFLICTEN

### **Artikel 143, § 2, van de Grondwet :**

«§ 2. De Senaat doet, bij wege van gemotiveerd advies, uitspraak over de belangenconflicten tussen de vergaderingen die wetgevend optreden bij wege van wet, decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, onder de voorwaarden en op de wijze die een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, vaststelt.»

#### *3.1. Uittreksel uit de toespraak van de voorzitter (13 oktober 1998)*

«Over de belangenconflicten tussen de assemblees kunnen we nog geen definitieve uitspraken doen omdat de procedure tot nog toe steeds is vastgelopen. Zelf ben ik van oordeel dat andere instanties beter dan een wetgevend orgaan in staat zijn om advies te geven over deze aangelegenheid.»

#### *3.2. Bespreking (22 januari 1999)*

##### **A. Toelichting bij het discussiepunt**

Een lid verklaart dat de ervaring leert dat een wetgevende vergadering moeilijk een constructieve bijdrage in de beslechting van een belangenconflict kan leveren. Dit was reeds zo toen de Kamer van volksvertegenwoordigers nog een advies over belangenconflicten diende uit te brengen, en dit is voor de Senaat niet anders.

Voor de gemeenschapssenatoren bestaat vaak nog de bijkomende complicatie dat zij in hun gewest- of gemeenschapsraad reeds een standpunt hebben ingenomen, waarover zij als senator naderhand een gemotiveerd advies moeten uitbrengen.

De Senaat heeft tijdens de afgelopen zittingsperiode steeds getracht zich niet over de grond van de belangenconflicten uit te spreken. De kernvraag is dan ook of een wetgevende vergadering wel het geëigende orgaan is om een gemotiveerd advies over belangenconflicten uit te brengen. Indien niet, aan wie kan men die taak dan toevertrouwen?

##### **B. Argument tegen het behoud van een tussenkomst van de Senaat**

Een lid herinnert eraan dat de Senaat tijdens de afgelopen zittingsperiode over vier belangenconflicten een gemotiveerd advies uitbracht:

1. advies van 14 november 1996 over het belangenconflict tussen het Vlaams Parlement en de Kamer van

des représentants portant sur le projet de loi modifiant la loi du 16 juillet 1948 créant l'Office belge du Commerce extérieur, déposé à la Chambre des représentants (doc. Sénat, nos 1-468/1 à 3, 1996-1997);

2. l'avis du 19 juin 1997 sur le conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et le Sénat portant sur le projet de loi prévoyant l'apposition de certaines mentions sur la carte d'identité visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, et réglant l'emploi des langues pour ces mentions, pendant au Sénat (doc. Sénat, nos 1-571/1 à 9, 1996-1997);

3. l'avis du 2 avril 1998 sur le conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté française à la suite de l'approbation, par la commission de l'Aide sociale, de la Santé et de la Famille du Parlement flamand, de la proposition de décret de M. Suykerbuyk et consorts fixant les conditions auxquelles doivent répondre les personnes frappées par la répression et l'épuration ainsi que les victimes de la guerre pour être prises en considération en vue d'une indemnisation financière (doc. Sénat, n° 1-923/1, 1997-1998).

4. l'avis du 4 juin 1998 sur le conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et le Sénat portant sur le projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43<sup>quinquies</sup> de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, complétant l'article 43 de la même loi et y insérant un article 43<sup>septies</sup>, déposé au Sénat (doc. Sénat, nos 1-806/1 à 4, 1997-1998).

Il est vrai que le Sénat ne s'est prononcé qu'à une seule reprise sur le fond d'un conflit d'intérêts au cours de la législature écoulée. Il y a cependant une explication juridique à cela.

En réalité, seuls deux des conflits d'intérêts étaient purement des conflits d'intérêts. Le conflit d'intérêts sur l'emploi des langues sur les cartes d'identité et celui sur le décret des victimes de la répression n'étaient, en effet, pas exempts d'un conflit de compétence. Conformément à la loi ordinaire du 9 août 1980, le Sénat a conseillé, dans ces deux cas, de clore la procédure de règlement du conflit d'intérêts. Le Sénat ne s'est dès lors pas prononcé sur le fond du conflit d'intérêts, étant donné que le constituant et le législateur donnent la priorité au règlement du conflit de compétence lorsque le conflit d'intérêts s'accompagne d'un conflit de compétence. Le mérite du Sénat est d'avoir indiqué la différence subtile mais capitale qu'il y a entre les conflits de compétence et les conflits d'intérêts. Le message que le Sénat tente ainsi de faire passer à toutes les assemblées est que la procédure de

volksvertegenwoordigers inzake het bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende wetsontwerp tot wijziging van de wet van 16 juli 1948 tot oprichting van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (Stuk Senaat, nrs. 1-468/1 tot 3, 1996-1997);

2. advies van 19 juni 1997 over het belangenconflict tussen het Vlaams Parlement en de Senaat inzake het bij de Senaat aanhangige wetsontwerp tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen (Stuk Senaat, nrs. 1-571/1 tot 9, 1996-1997);

3. advies van 2 april 1998 over het belangenconflict tussen het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap ten gevolge van de goedkeuring door de commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement van het voorstel van decreet van de heer Suykerbuyk c.s. houdende vaststelling van de voorwaarden voor getroffen en voor repressie en epuratie, en voor oorlogsslachtoffers, om in aanmerking te komen voor een financiële tegemoetkoming (Stuk Senaat, nr. 1-923/1, 1997-1998);

4. advies van 4 juni 1998 over het belangenconflict tussen het Vlaams Parlement en de Senaat inzake het bij de Senaat ingediende wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 43, § 5, en 43<sup>quinquies</sup> van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, tot aanvulling van artikel 43 van dezelfde wet en tot invoeging van een artikel 43<sup>septies</sup> in die wet (Stuk Senaat, nrs. 1-806/1 tot 4, 1997-1998).

Het klopt dat de Senaat zich tijdens de afgelopen zittingsperiode slechts eenmaal over de grond van een belangenconflict heeft uitgesproken. Hiervoor bestaat evenwel een juridische verklaring.

In wezen betrof het slechts in twee gevallen een zuiver belangenconflict. Zowel het belangenconflict over het taalgebruik op de identiteitskaarten als dat over het repressiedecreet bleken immers niet vrij van een bevoegdheidsconflict. In overeenstemming met de gewone wet van 9 augustus 1980 adviseerde de Senaat in beide gevallen de procedure tot regeling van het belangenconflict af te sluiten. De Senaat sprak zich derhalve niet uit over de grond van het belangenconflict, aangezien de grondwetgever en de wetgever in geval van samenloop van een belangenconflict met een bevoegdheidsconflict prioriteit verlenen aan de regeling van het bevoegdheidsconflict. Het is de verdienste van de Senaat geweest te wijzen op het subtiele maar belangrijke onderscheid tussen bevoegdheids- en belangenconflicten. Zo tracht de Senaat aan alle assemblees de boodschap over te bren-

règlement des conflits d'intérêts n'est pas le moyen approprié de régler des conflits de compétence.

Le conflit d'intérêts sur l'emploi des langues en matière judiciaire a quant à lui été invoqué prématurément. Comme la commission compétente du Sénat n'avait pas encore entamé l'examen du projet de loi contesté, le Sénat pouvait difficilement constater qu'il y avait conflit d'intérêts et indiquer comment ce conflit d'intérêts éventuel pouvait être réglé. Ce conflit d'intérêts a révélé une lacune dans la procédure de règlement des conflits d'intérêts. La constatation de cette lacune a déjà amené le Sénat à approuver une proposition de loi spéciale visant à adapter et à affiner la procédure(1).

Seul le conflit d'intérêts relatif à l'OBCE était un pur conflit d'intérêts, qui a, de surcroît, été signalé à un moment opportun. Le Sénat a dès lors rendu un avis motivé sur le fond de ce conflit.

L'intervention du Sénat s'est donc avérée de peu d'utilité. Il serait préférable laisser à un organe juridictionnel le soin d'émettre un avis motivé.

### ***C. Arguments en faveur du maintien d'une intervention du Sénat***

#### *1. Il n'y a pas d'autre solution*

Un membre déclare que la spécificité des conflits d'intérêts exclut qu'ils soient soumis à l'avis d'une juridiction. Les conflits d'intérêts ont de par leur nature un caractère politique. Seule une concertation entre les autorités politiques peut les régler. Par ailleurs, la notion de conflit d'intérêts repose sur trois prémisses extrêmement subjectives: une autorité affirme qu'elle a un intérêt, cette autorité affirme que son intérêt est lésé et elle ajoute que le préjudice en question est grave.

Il est dès lors exclu que le rôle du Sénat dans la procédure de règlement des conflits d'intérêts puisse être repris par la Cour d'arbitrage, le Conseil d'État ou toute autre juridiction.

#### *2. Le Sénat est le lieu de rencontre des communautés*

Un membre déclare que, comme seul un organe dont la constitution est politique peut émettre un avis motivé sur un conflit d'intérêts, c'est au Sénat qu'incombe cette mission. En effet, des représentants

gen dat de procedure voor de regeling van belangenconflicten niet de geëigende weg is om bevoegdheidsconflicten te beslechten.

Het belangenconflict over het gebruik der talen in gerechtszaken werd dan weer voorbarig ingeroepen. De bespreking van het betwiste wetsontwerp was in de bevoegde Senaatscommissie nog niet aangevat, zodat de Senaat bezwaarlijk kon vaststellen of er een belangenconflict was en hoe dat eventuele belangenconflict kon worden opgelost. Dit belangenconflict bracht een lacune in de procedure tot regeling van de belangenconflicten aan het licht. Deze vaststelling leidde in de Senaat inmiddels reeds tot de goedkeuring van een voorstel van bijzondere wet dat een aanpassing en verfijning van de procedure beoogt(1).

Alleen het belangenconflict over de BDBH bleek een zuiver belangenconflict dat bovendien op een nuttig ogenblik werd opgeworpen. De Senaat bracht dan ook een gemotiveerd advies over de grond van dit conflict uit.

De tussenkomst van de Senaat bleek dus van weinig nut. Men zou het beter aan een juridictioneel orgaan overlaten om een gemotiveerd advies uit te brengen.

### ***C. Argumenten voor het behoud van de tussenkomst van de Senaat***

#### *1. Er is geen alternatief*

Een lid verklaart dat de eigenheid van de belangenconflicten uitsluit dat zij ter advies aan een rechtscollege worden voorgelegd. Belangenconflicten hebben uit hun aard een politiek karakter. Zij kunnen enkel worden geregeld middels overleg tussen politieke overheden. Bovendien steunt het begrip «belangenconflict» op drie uitermate subjectieve premissen: een overheid beweert dat zij een belang heeft, dat dit belang wordt geschonden en dat die schending bovendien ernstig is.

Om die redenen is het uitgesloten dat de rol van de Senaat in de procedure tot regeling van de belangenconflicten zou worden overgenomen door het Arbitragehof, de Raad van State of een ander rechtscollege.

#### *2. De Senaat is de ontmoetingsplaats van de gemeenschappen*

Een lid verklaart dat, aangezien alleen een politiek samengesteld orgaan een gemotiveerd advies kan uitbrengen over een belangenconflict, die taak aan de Senaat toekomt. In de Senaat zetelen immers verte-

(1) Proposition de loi spéciale modifiant l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, déposée par M. Desmedt (doc. Sénat, nos 1-1006/1 à 7).

(1) Voorstel van bijzondere wet van de heer Desmedt tot wijziging van artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, betreffende de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten (Stuk Senaat, nrs. 1-1006/1 tot 7).

des régions, des communautés et de l'État fédéral y siègent.

*3. Les conflits d'intérêts sont réglés par la voie de la concertation*

Selon un membre, la question-clé est de savoir non pas si le Sénat est l'organe indiqué pour rendre un avis motivé sur les conflits d'intérêts, mais si l'avis motivé est en soi un élément vraiment indispensable dans le cadre de l'ensemble de la procédure. Un conflit d'intérêts ne peut en effet être réglé quant au fond qu'à partir du moment où les deux parties concernées parviennent à un accord. On pourrait dès lors envisager de supprimer l'étape de la procédure qui consiste à demander un avis motivé.

Par ailleurs, un conflit d'intérêts est le signe que l'État, une communauté ou une région souhaite prendre une mesure qui peut léser gravement les intérêts d'un autre pouvoir public — du moins de l'avis de ce dernier. Lorsque le conflit ne peut être réglé entre les parties concernées elles-mêmes, un examen au Sénat peut néanmoins s'avérer utile. La concertation peut y être poursuivie et les représentants des autres pouvoirs publics peuvent y faire part de la vision qu'ils ont du conflit. Le Sénat doit tenir compte du fait qu'il n'est pas juge et qu'il n'est qu'un conseiller dans cette procédure. La mission première du Sénat est, non pas de régler le conflit, mais de proposer des solutions. Le Sénat offre une tribune, qui peut rendre possible une médiation dans le conflit.

Compte tenu des arguments avancés ci-dessus, certains membres estiment qu'il n'y a pas lieu de modifier le rôle du Sénat dans la procédure de règlement des conflits d'intérêts.

genwoordigers van de gewesten, de gemeenschappen en de federale staat.

*3. Belangenconflicten worden opgelost middels overleg*

De kernvraag, aldus een lid, is niet of de Senaat het geschikte orgaan is om een gemotiveerd advies over belangenconflicten uit te brengen, maar wel of het gemotiveerd advies op zich wel nuttig is in het geheel van de procedure. Een belangenconflict kan immers pas ten gronde worden geregeld wanneer de twee betrokken partijen een overeenstemming bereiken. Men zou derhalve kunnen overwegen om het gemotiveerd advies als procedurefase te schrappen.

Anderzijds wijst een belangenconflict erop dat de Staat, een gemeenschap of een gewest een maatregel wenst te nemen die de belangen van een andere overheid — althans naar het oordeel van die laatste overheid — ernstig kan schaden. Indien het conflict niet kan worden opgelost door de betrokken partijen zelf, kan het toch nuttig zijn dat het in de Senaat wordt besproken. Daar kan het overleg worden voortgezet én kunnen de vertegenwoordigers van de andere overheden hun visie op het conflict bijbrengen. De Senaat moet daarbij ook voor ogen houden dat hij in deze procedure slechts een raadgever is en geen rechter. Het is niet de eerste taak van de Senaat om het conflict op te lossen, maar wel om oplossingen te suggereren. De Senaat biedt een forum waarin over het conflict kan worden bemiddeld.

Rekening houdend met de hierboven opgesomde argumenten, zijn sommige leden van oordeel dat de rol van de Senaat in de procedure tot regeling van de belangenconflicten niet moet worden gewijzigd.

### SECTION 3. LES FORMES DE COLLABORATION

#### 1. *La publicité des accords de coopération*

##### 1.1. Remarque de plusieurs membres

Au cours des travaux de la commission, plusieurs membres ont fait remarquer que l'on n'avait pas suffisamment d'informations sur les accords de coopération. On devrait disposer d'une réglementation uniforme de la publication et de l'enregistrement systématique de ces accords.

##### 1.2. *Discussion (22 janvier et 5 février 1998)*

#### **A. *Commentaire*(1)**

Un commissaire déclare que les accords de coopération sont négociés et conclus par les gouvernements compétents.

Dans la plupart des cas, les accords ne produisent leurs effets qu'après avoir été approuvés par la loi, le décret ou l'ordonnance. Conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, il suffit, à cet effet :

— qu'ils portent sur des matières réglées par la loi ou le décret;

— qu'ils soient susceptibles de grever l'État, la communauté ou la région;

— ou qu'ils soient susceptibles de lier les Belges individuellement.

Les accords qui ont reçu l'assentiment d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ne produisent d'effets juridiques qu'après avoir été publiés au *Moniteur belge*. En ce qui concerne la publication des autres accords, rien n'est réglé.

#### **B. *Quid détermine si un accord doit être approuvé?***

Un membre admet que tous les accords ne doivent pas être soumis à l'assentiment des assemblées législatives. Certains accords n'ont de conséquences que pour les gouvernements ou l'administration publique. De tels accords ne nécessitent pas l'assentiment d'une assemblée, étant donné que le pouvoir exécutif doit pouvoir régler son organisation de manière autonome.

(1) Voir également l'annexe «L'enregistrement et la publication des accords de coopération conclus en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles», Note des services du Sénat (4 février 1999).

### AFDELING 3. DE SAMENWERKINGSVORMEN

#### 1. *Dekenbaarheid van de samenwerkingsakkoorden*

##### 1.1. Opmerking van meerdere leden

Tijdens de werkzaamheden van de commissie uit ten meerdere leden de bedenking dat men onvoldoende informatie heeft over de samenwerkingsakkoorden. Er is nood aan een uniforme regeling voor de bekendmaking van samenwerkingsakkoorden én aan een systematische registratie van die akkoorden.

##### 1.2. *Bespreking (22 januari en 5 februari 1998)*

#### **A. *Toelichting*(1)**

Een lid verklaart dat samenwerkingsakkoorden worden onderhandeld en gesloten door de bevoegde regeringen.

In de meeste gevallen hebben de akkoorden slechts gevolg nadat zij bij wet, decreet of ordonnantie zijn goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volstaat daartoe :

— dat zij betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet of bij decreet worden geregeld;

— of dat zij de Staat, de gemeenschap of het gewest kunnen bezwaren;

— of dat zij de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden.

Akkoorden waarmee bij wet, decreet of ordonnantie werd ingestemd, hebben pas rechtsgevolgen nadat zij in het *Belgisch Staatsblad* werden bekendgemaakt. Over de bekendmaking van de andere akkoorden is niets geregeld.

#### **B. *Wie bepaalt of een akkoord moet worden goedgekeurd?***

Een lid stemt ermee in dat niet alle akkoorden ter instemming aan de wetgevende vergaderingen worden voorgelegd. Sommige akkoorden hebben alleen gevolgen voor de regeringen of de overheidsadministratie. Dergelijke akkoorden behoeven niet de instemming van een assemblee, aangezien de uitvoerende macht haar organisatie autonoom moet kunnen regelen.

(1) Zie ook de bijlage «De registratie en de bekendmaking van samenwerkingsakkoorden, gesloten in toepassing van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen», Nota van de diensten van de Senaat (4 februari 1999).

Un commissaire fait observer que la formulation de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inspire de l'ancien article 68 de la Constitution, qui concernait l'approbation des traités. En vertu de cet article, seuls «les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges» devaient recevoir l'assentiment du parlement. Depuis la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, tous les traités doivent recevoir l'assentiment du Parlement (article 167, § 2, de la Constitution).

Il n'est donc effectivement pas question de soumettre tous les accords de coopération à l'assentiment des assemblées législatives. On peut néanmoins se demander qui détermine si un accord doit être approuvé ou non. Manifestement, ce sont les gouvernements compétents eux-mêmes qui décident. Les parlements ne peuvent exercer aucun contrôle en la matière, puisque ces accords ne sont pas publiés.

Un commissaire fait observer que les accords de coopération qui ne sont pas publiés ne peuvent pas lier individuellement les justiciables. Sans publication intégrale au *Moniteur belge*, l'accord de coopération n'est pas opposable aux justiciables.

D'autre part, la formulation de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 est si large que la plupart des accords doivent recevoir l'assentiment du pouvoir législatif.

Plusieurs membres estiment qu'il appartient au pouvoir législatif de juger si un accord de coopération nécessite ou non l'assentiment. Tant du point de vue du contrôle du pouvoir exécutif que sous l'angle de la sécurité juridique, il n'est pas opportun que les gouvernements déterminent souverainement si un accord doit obtenir cet assentiment.

Un membre suggère que l'on étudie de manière approfondie quels sont les critères concrets utilisés pour soumettre ou ne pas soumettre un accord de coopération à l'assentiment du pouvoir législatif.

### **B. Communication aux assemblées législatives concernées**

Un commissaire déduit de ce qui précède que les accords de coopération devraient toujours être communiqués aux assemblées législatives concernées, et ce qu'ils doivent ou non être approuvés par la loi, le décret ou l'ordonnance conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

Un commissaire met en garde contre un alourdissement excessif de la procédure de réalisation des accords de coopération.

On lui réplique que la plupart des accords de coopération doivent (sans doute) d'ores et déjà être

Een lid merkt op dat de formulering van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geïnspireerd is op het vroegere artikel 68 van de Grondwet, dat betrekking had op de goedkeuring van verdragen. Luidens dat artikel moesten enkel «de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden» door het parlement worden goedgekeurd. Sinds de grondwetsherziening van 5 mei 1993 moeten alle verdragen door het parlement worden goedgekeurd (artikel 167, § 2, van de Grondwet).

Het is dus inderdaad niet de bedoeling dat alle samenwerkingsakkoorden ter instemming aan de wetgevende vergaderingen worden voorgelegd. De vraag rijst evenwel wie bepaalt of een akkoord al dan niet instemming behoeft. Kennelijk bepalen de bevoegde regeringen dit zelf. De parlementen kunnen hierop geen toezicht uitoefenen aangezien dergelijke akkoorden niet worden bekendgemaakt.

Een lid merkt op dat samenwerkingsakkoorden die niet worden bekendgemaakt, de rechtsonderhorigen niet persoonlijk kunnen binden. Zonder een integrale bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* is het samenwerkingsakkoord niet tegenwerpelijk aan de rechtsonderhorigen.

Anderzijds is de formulering van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo ruim dat de meeste akkoorden de instemming van de wetgevende macht behoeven.

Het komt meerdere leden voor dat het aan de wetgevende macht toekomt om te oordelen of een samenwerkingsakkoord al dan niet instemming behoeft. Zowel vanuit het oogpunt van de controle op de uitvoerende macht als van de rechtszekerheid is het niet aangewezen dat de regeringen soeverein bepalen of een akkoord de instemming behoeft.

Een lid suggereert dat een grondig onderzoek zou worden verricht naar de concrete criteria die worden gehanteerd om een samenwerkingsakkoord al dan niet ter instemming aan de wetgevende macht voor te leggen.

### **B. Mededeling aan de betrokken wetgevende vergaderingen**

Een lid leidt uit het voorgaande af dat samenwerkingsakkoorden steeds aan de betrokken wetgevende vergaderingen zouden moeten worden meegedeeld, ongeacht of zij overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 instemming bij wet, decreet of ordonnantie moeten verkrijgen.

Een lid waarschuwt ervoor de totstandkoming van samenwerkingsakkoorden niet al te zeer te verzwaren.

Hierop wordt gerepliceerd dat (wellicht) de meeste samenwerkingsakkoorden nu reeds aan de wetge-

communiqués au pouvoir législatif en vue d'obtenir l'assentiment de ce dernier. Une nouvelle obligation ne serait donc instituée que pour les autres accords de coopération.

Un membre cite l'exemple de l'accord de coopération interrégional du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages. Cet accord a été approuvé par décret dans les trois conseils régionaux. Cet assentiment était nécessaire, notamment parce que l'accord comporte des dispositions financières et pénales.

Or, le chapitre V de l'accord crée aussi une commission interrégionale de l'emballage. Si l'accord s'était borné à cela, l'assentiment des conseils régionaux n'aurait pas été légalement requis. Même dans ce cas, il aurait toutefois été utile que les conseils régionaux aient connaissance de l'existence de cette commission et, partant, de l'accord.

### **C. Publication de tous les accords de coopération au Moniteur belge**

Un membre considère que l'on ne doit pas se limiter à une communication aux assemblées législatives concernées. La publicité de l'administration ne requiert-elle pas que tout citoyen puisse, lui aussi, prendre connaissance des accords de coopération qui ont été conclus, même s'ils ne le lient pas individuellement ?

### **D. Initiative parlementaire**

Un membre estime que le parlement devrait disposer d'un droit d'initiative en ce qui concerne les accords de coopération. Cette initiative pourrait même sortir partiellement du cadre des compétences fédérales, régionales ou communautaires. Elle n'aurait de force légale ou décrétable qu'après avoir été approuvée par le parlement fédéral et par les parlements de région ou de communauté compétents. On devrait prévoir également un droit d'amendement en la matière.

Actuellement, seuls les gouvernements peuvent prendre l'initiative d'un accord de coopération. Les parlements ne peuvent qu'approuver ou rejeter ces accords.

#### *1.3. Conclusions de la commission*

La commission estime que tous les accords de coopération doivent être communiqués aux assemblées législatives concernées, qu'ils aient ou non à recevoir l'assentiment de la loi, du décret ou de l'ordonnance, conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

Elle considère également que tous les accords de coopération doivent être publiés au *Moniteur belge*.

vende macht moeten worden meegedeeld teneinde hun instemming te verkrijgen. Er wordt dus alleen voor de overige samenwerkingsakkoorden een nieuwe verplichting ingevoerd.

Een lid citeert het voorbeeld van het intergewestelijk samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval. Dit akkoord werd bij decreet goedgekeurd door de drie gewestraden. Die instemming was vereist, onder meer omdat het akkoord financiële en strafrechtelijke bepalingen bevat.

Het akkoord richt in zijn Hoofdstuk V echter ook een Interregionale Verpakkingscommissie op. Mocht het akkoord zich hiertoe hebben beperkt, dan was een instemming van de gewestraden wettelijk niet vereist geweest. Toch zou het ook dan nuttig geweest zijn dat de gewestraden kennis hadden van het bestaan van die commissie en, *ergo*, van het akkoord.

### **C. Bekendmaking van alle samenwerkingsakkoorden in het Belgisch Staatsblad**

Een lid is van oordeel dat men zich niet hoeft te beperken tot een mededeling aan de betrokken wetgevende vergaderingen. Vereist de openbaarheid van bestuur niet dat ook iedere burger kennis kan nemen van de samenwerkingsakkoorden die werden afgesloten, ook al binden ze hem persoonlijk niet ?

### **D. Parlementair initiatief**

Volgens een lid zou het parlement over een initiatiefrecht met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden moeten beschikken. Dat initiatief zou zelfs gedeeltelijk buiten de federale, de gewestelijke of de gemeenschapsbevoegdheden kunnen vallen. Het zou alleen kracht van wet of kracht van decreet hebben wanneer het zowel door het federale parlement als door de bevoegde gewest- of gemeenschapsparlementen zou zijn goedgekeurd. Terzake zou ook een amenderingsrecht moeten bestaan.

Thans kunnen alleen de regeringen het initiatief tot een samenwerkingsakkoord nemen. De parlementen kunnen dit alleen goedkeuren of weigeren goed te keuren.

#### *1.3. Besluit van de commissie*

De commissie is van oordeel dat alle samenwerkingsakkoorden dienen te worden meegedeeld aan de betrokken wetgevende vergaderingen, ongeacht of zij overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 instemming bij wet, decreet of ordonnantie moeten verkrijgen.

De commissie is tevens van oordeel dat alle samenwerkingsakkoorden in het *Belgisch Staatsblad* dienen te worden bekendgemaakt.

## **2. La non-conclusion d'accords de coopération obligatoires**

### *2.1. Observation de certains membres et de M. Coenraets*

L'article 92bis, §§ 2 à 4quater, de la loi spéciale du 8 août 1980 énumère une série de matières au sujet desquelles un accord de coopération doit être conclu.

Selon M. Coenraets et un certain nombre de commissaires, un problème se pose lorsqu'un accord de coopération obligatoire n'est pas conclu.

En vertu de l'article 94, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, les procédures, règlements et situations de fait existant au 1<sup>er</sup> janvier 1989 pour chaque matière visée à l'article 92bis, §§ 2, 3 et 4, restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération pour cette matière.

Cette solution n'est pas satisfaisante.

M. Coenraets propose d'accorder un droit de substitution à l'autorité fédérale pour le cas où un accord de coopération obligatoire ne serait pas conclu.

### *2.2. Discussion (22 janvier 1998)*

#### **A. Droit de substitution**

Un commissaire souligne que l'article 92bis, §§ 2 à 4quater, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose l'obligation de conclure des accords de coopération à des autorités différentes :

- § 2: aux régions;
- § 3: à l'autorité fédérale et aux régions;
- § 4: aux communautés;
- §§ 4bis et 4ter: à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions
- § 4quater: à l'autorité fédérale, à la Communauté flamande, à la Communauté française et aux régions.

S'il faut examiner la possibilité d'un droit de substitution pour l'autorité fédérale, ce droit ne peut en tout cas pas porter sur les accords de coopération auxquels l'autorité fédérale est elle-même partie prenante. Si la loi prescrit que deux ou trois parties doivent conclure un accord, on peut difficilement accorder à l'une de ces parties le droit de décider seule. Par conséquent, seuls les accords de coopération visés aux §§ 2 et 4 pourraient faire l'objet d'un droit de substitution.

D'autre part, l'octroi d'un droit de substitution constituerait une atteinte grave à la répartition des

## **2. Het niet-sluiten van verplichtesamenwerkingsakkoorden**

### *2.1. Opmerking van sommige leden en van de heer Coenraets*

Artikel 92bis, §§ 2 tot 4quater, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 somt een aantal aangelegenheden op waarover een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten.

Volgens de heer Coenraets, evenals volgens een aantal commissieleden, rijst er een probleem wanneer een verplicht samenwerkingsakkoord niet wordt gesloten.

Overeenkomstig artikel 94, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 voor iedere aangelegenheid bedoeld in artikel 92bis, §§ 2, 3 en 4, van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten.

Dit is geen bevredigende oplossing.

De heer Coenraets stelt voor dat aan de federale overheid een substitutierecht wordt toegekend voor het geval dat een verplicht samenwerkingsakkoord niet wordt gesloten.

### *2.2. Bespreking (22 januari 1998)*

#### **A. Substitutierecht**

Een lid wijst erop dat artikel 92bis, §§ 2 tot 4quater, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de verplichting om samenwerkingsakkoorden te sluiten oplegt aan uiteenlopende overheden :

- § 2: de gewesten;
- § 3: de federale overheid en de gewesten;
- § 4: de gemeenschappen;
- §§ 4bis en 4ter: de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten;
- § 4quater: de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de gewesten.

Indien de mogelijkheid van een substitutierecht voor de federale overheid moet worden onderzocht, kan dit alvast geen betrekking hebben op de samenwerkingsakkoorden waarin de federale overheid zelf betrokken partij is. Immers, als de wet voorschrijft dat twee of drie partijen een overeenkomst moeten sluiten, kan men bezwaarlijk aan één van die partijen een alleenbeslissingsrecht toekennen. Bijgevolg komen alleen de samenwerkingsakkoorden bedoeld in de paragrafen 2 en 4 in aanmerking voor substitutie.

Anderzijds zou de toekenning van een substitutierecht een ernstige inbreuk op de bevoegdheidsverde-



compétences. Un accord de coopération ne peut comporter lui-même aucune délégation de compétence. Il serait paradoxal que le refus de conclure un accord de coopération obligatoire conduise à une cession de compétence.

C'est pourquoi l'intervenant estime qu'il ne convient pas d'attribuer un droit de substitution à l'autorité fédérale.

### ***B. Médiation du Sénat***

Un membre observe que certains accords de coopération obligatoires concernent certes des matières assez triviales (les tronçons de routes franchissant les limites d'une région, par exemple) mais le fait de ne pas conclure de tels accords peut être particulièrement embarrassant. La loi spéciale pare à cette éventualité, mais il n'est assurément pas toujours souhaitable que, comme le prévoit l'article 94, § 2, les «procédures, règlements et situations de fait existant au 1<sup>er</sup> janvier 1989» restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération.

Un autre membre ajoute que depuis 1988, la Belgique évolue vers un fédéralisme coopératif. Le caractère opérationnel d'une telle structure étatique est déterminé, dans une large mesure, par la façon dont sont mis en œuvre les mécanismes de coopération. On ne peut donc pas admettre sans plus le blocage d'une forme de coopération.

Un commissaire estime que dans ces cas-là, le Sénat doit pouvoir prendre une initiative. Si les parties intéressées ne parviennent pas à conclure un accord de coopération obligatoire, le Sénat peut jouer un rôle de médiateur. Cela ne signifie pas que le Sénat réglerait lui-même la question — ce qui équivaldrait à une substitution. Mais le Sénat peut contribuer à la réalisation d'un consensus entre les parties.

### *2.3. Conclusion de la commission*

Si les parties intéressées ne parviennent pas à conclure un accord de coopération obligatoire, le Sénat peut jouer un rôle de médiateur.

## ***3. La dénomination des diverses formes de coopération***

### *3.1. Observation d'un membre*

La dénomination des diverses formes de coopération ne paraît pas toujours adéquate. Ainsi la concertation est-elle une forme de coopération plus intense que l'association, même si les termes choisis donnent à penser que c'est plutôt l'inverse.

ling inhouden. Een samenwerkingsovereenkomst kan zelf geen bevoegdheidsafstand inhouden. Het zou paradoxaal zijn mocht de weigering om een verplicht samenwerkingsakkoord te sluiten, wel in een bevoegdheidsafstand resulteren.

Het komt het lid dan ook voor dat het niet aangegeven is de federale overheid een substitutierecht toe te kennen.

### ***B. Bemiddeling door de Senaat***

Een lid merkt op dat sommige verplichte samenwerkingsakkoorden weliswaar vrij triviale aangelegenheden betreffen (bijvoorbeeld de vakken van wegen die gewestgrenzen overschrijden), doch het niet-sluiten van dergelijke akkoorden kan bijzonder hinderlijk zijn. De bijzondere wet ondervangt die hypothese, maar het is zeker niet steeds wenselijk dat, zoals artikel 94, § 2, bepaalt, de «procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 augustus 1989» van kracht blijven totdat een samenwerkingsakkoord is gesloten.

Een ander lid voegt hieraan toe dat België sedert 1988 evolueert naar een coöperatief federalisme. De werkbaarheid van een dergelijke staatsstructuur wordt in ruime mate bepaald door de wijze waarop de samenwerkingsmechanismen worden benut. Men kan derhalve niet zonder meer berusten in de blokkering van een samenwerkingsvorm.

Een lid is van oordeel dat de Senaat in die gevallen een initiatief moet kunnen nemen. Indien de betrokken partijen er niet in slagen een verplicht samenwerkingsakkoord te sluiten, kan de Senaat een bemiddelende rol op zich nemen. Dit betekent niet dat de Senaat de aangelegenheid zelf regelt — wat op een substitutie zou neerkomen. De Senaat kan ertoe bijdragen een consensus tussen de partijen te bewerkstelligen.

### *2.3. Besluit van de commissie*

Indien de betrokken partijen er niet in slagen een verplicht samenwerkingsakkoord te sluiten, kan de Senaat een bemiddelende rol op zich nemen.

## ***3. De benaming van de diverse samenwerkingsvormen***

### *3.1. Opmerking van een lid*

De benaming van de diverse samenwerkingsvormen lijkt niet steeds adequaat. Zo is het «overleg» een intensere samenwerkingsvorm dan de «betrokkenheid», al doet het taalgebruik het tegenovergestelde vermoeden.

### 3.2. Réplique d'un autre membre

Il est vrai que le législateur a très rarement défini lui-même les formes de coopération. Il n'empêche que ces notions ont une signification précise qui trouve son origine dans les travaux préparatoires, la jurisprudence du Conseil d'État et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

L'on peut, par exemple, inférer de ces sources que l'«association» n'est pas une simple demande d'avis et qu'elle suppose un véritable dialogue entre les autorités.

Il serait néanmoins utile de dresser un inventaire des définitions usuelles de ces notions.

### 3.3. Note des services du Sénat

À la demande de la commission les services du Sénat ont répertorié toutes les définitions usuelles des formes de coopération(1)

Il ressort de cette note que les sources précitées précisent effectivement le sens réel des diverses procédures de concertation. Mais toutes les zones d'ombre ne sont pas dissipées pour autant :

- Les formes de coopération que sont l'«association» et la «concertation» ont en fait un même contenu.
- Il est pour ainsi dire impossible de distinguer l'accord, l'avis conforme et l'approbation.
- Il n'est pas exclu que la Cour d'arbitrage ait une autre idée du contenu des diverses formes de coopération que le Conseil d'État. L'absence de définition légale ne sert pas la sécurité juridique.

### 3.4. Conclusions de la commission

La commission juge utile que les définitions des formes de coopération soient insérées dans la loi spéciale.

(1) Voir l'annexe, «Aperçu et portée des mécanismes de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions», Note des services du Sénat, 12 février 1999.

### 3.2. Repliek van een ander lid

Het klopt dat de wetgever zelf de samenwerkingsvormen veelal niet gedefinieerd heeft. Dit belet evenwel niet dat deze begrippen een welomlijnde betekenis hebben die gegrondvest is op de voorbereidende werken, de adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Arbitragehof.

Uit die bronnen kan men bijvoorbeeld opmaken dat de «betrokkenheid» meer omvat dan het inwinnen van een advies. Betrokkenheid veronderstelt een daadwerkelijke dialoog tussen de overheden.

Het ware niettemin nuttig dat een inventaris wordt gemaakt van de geldende begripsomschrijvingen.

### 3.3. Nota van de diensten van de Senaat

Op verzoek van de commissie verzamelden de diensten van de Senaat de geldende begripsomschrijvingen van de samenwerkingsvormen(1)

Uit deze nota blijkt dat de hoger geciteerde bronnen de inhoudelijke betekenis van de verschillende overlegprocedures inderdaad verduidelijken. Toch zijn niet alle knelpunten weggewerkt :

- De samenwerkingsvormen «betrokkenheid» en «overleg» hebben eigenlijk dezelfde inhoud.
- Het akkoord, het eensluidend advies en de goedkeuring zijn nauwelijks van elkaar te onderscheiden.
- Het is niet uitgesloten dat het Arbitragehof de verschillende samenwerkingsvormen een andere inhoud toekent dan de Raad van State. Het ontbreken van een wettelijke omschrijving bevordert de rechtszekerheid niet.

### 3.4. Besluit van de commissie

De commissie acht het nuttig dat de begripsomschrijvingen van de samenwerkingsvormen in de bijzondere wet worden opgenomen.

(1) Zie de bijlage «Overzicht van de samenwerkingsvormen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en hun draagwijdte», Nota van de diensten van de Senaat, 12 februari 1999.

**SECTION 4.  
LE SÉNAT ET LES RELATIONS  
INTERNATIONALES**

**1. *Négociations préparatoires relatives au traités multilatéraux***

*1.1. Discours du président (13 octobre 1998)*

«La réforme de 1993 a attribué également au Sénat un rôle particulier sur le plan international. J'estime que le Sénat et, notamment, la commission des Affaires étrangères, doit fournir un effort supplémentaire et suivre de près les travaux préparatoires des traités multilatéraux les plus importants et inviter le gouvernement à accélérer leur procédure de ratification.»

*1.2. Discussion (5 février 1999)*

Un membre signale que cette proposition constitue simplement un engagement politique de la commission des Affaires étrangères du Sénat. On peut difficilement l'inscrire dans une loi ou le règlement du Sénat.

Un membre estime que le Sénat, s'il veut être le lieu où sont traités les affaires internationales, doit prendre l'information sur la situation internationale. En d'autres termes, le Sénat doit être plus prospectif en matière de politique extérieure.

Un membre se demande si le Parlement a suffisamment de prise sur les négociations préparatoires aux traités. Les négociations sont menées par des représentants mandatés qui sont désignés par arrêté royal. Ces personnes signent la convention au nom du Roi et ce n'est qu'après cette signature que le traité est soumis au Parlement afin de recueillir l'assentiment des Chambres législatives, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution.

On voit donc que le Parlement n'intervient qu'à une phase tardive de l'élaboration des traités. Si la commission des Affaires étrangères du Sénat souhaite suivre de près les négociations, il faut qu'elle sache quand celles-ci sont ouvertes. On pourrait prévoir que le gouvernement soit tenu d'informer le Parlement lorsqu'il ouvre les négociations concernant un traité.

Un autre membre souligne que l'article 168 de la Constitution prévoit déjà une obligation d'information de ce genre. Les Chambres sont informées de l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés.

**AFDELING 4.  
DE SENAAT EN DE INTERNATIONALE  
AANGELEGENHEDEN**

**1. *Vorbereidende onderhandelingen over multilaterale verdragen***

*1.1. Toespraak van de voorzitter (13 oktober 1998)*

«De hervorming van 1993 kende de Senaat ook een bijzondere rol toe op het internationale vlak. Mijns inziens moet de Senaat en met name de commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden hier nog een bijkomende inspanning leveren door de voorbereidende onderhandelingen van de belangrijkste multilaterale verdragen van nabij te volgen en de regering ertoe aan te zetten de ratificatieprocedure ervan te versnellen.»

*1.2. Bespreking (5 februari 1999)*

Een lid merkt op dat dit voorstel een louter politieke verbintenis van de Senaatscommissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden inhoudt. Men kan dit bezwaarlijk in een wet of in het Senaatsreglement inschrijven.

Een lid meent dat de Senaat zich moet informeren aan de internationale toestand indien hij de plaats wenst te zijn waar de internationale aangelegenheden worden besproken. De Senaat moet met andere woorden, actiever zijn inzake buitenlands beleid.

Een lid vraagt zich af of het Parlement voldoende zicht heeft op de voorbereidende onderhandelingen over verdragen. De onderhandelingen worden gevoerd door bij koninklijk besluit aangewezen gevolmachtigde vertegenwoordigers. Vervolgens wordt het door hen namens de Koning ondertekend. Pas daarna wordt het verdrag aan het Parlement voorgelegd om overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen.

Het Parlement wordt dus slechts in een late fase betrokken bij de totstandkoming van een verdrag. Als de Senaatscommissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden de onderhandeling nauw wenst op te volgen, moet zij ook weten dat er onderhandelingen zijn opgestart. Men zou kunnen bepalen dat de regering het Parlement moet inlichten wanneer de onderhandelingen over een verdrag worden aangevat.

Een ander lid wijst erop dat een gelijkaardige informatieverplichting reeds wordt voorgeschreven door artikel 168 van de Grondwet. Bij het begin der onderhandelingen over elke herziening van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, worden de Kamers daarover geïnformeerd.

Le protocole relatif au rôle des parlements nationaux de l'Union européenne dispose, lui aussi, que certaines propositions de normes communautaires sont soumises pour information aux parlements nationaux. C'est pourquoi la proposition ne peut pas être mise à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt.

Un membre souscrit à cette proposition. Il est en effet souhaitable que le Parlement soit associé à l'élaboration des conventions plus tôt que ce n'est le cas actuellement. En suivant les négociations de près, la commission des Affaires étrangères sera en mesure d'émettre des suggestions au ministre compétent. Cela ne veut pas dire pour autant que la commission pourra donner des directives au ministre.

Un membre dit ne pas être disposé à ce que l'on formalise quelque peu l'information du Parlement en ce qui concerne les négociations relatives aux traités. Le Parlement et le gouvernement pourraient conclure un arrangement à ce sujet, par exemple par voie d'un échange de lettres ou d'un protocole. Il est possible que communiquer des informations au Parlement à un stade précoce des négociations ne soit pas opportun dans certains cas. Le ministre compétent le signalera alors au Parlement.

### 1.3. Conclusions de la commission

La commission des Affaires étrangères doit suivre attentivement les négociations préparatoires aux traités multilatéraux importants et inviter le gouvernement à accélérer leur procédure de ratification.

Le gouvernement devra informer les Chambres de l'ouverture des négociations relatives aux traités multilatéraux et aux actes les modifiant ou les concrétisant.

## 2. Traités mixtes

### 2.1 Discours du président (13 octobre 1998)

«En ce qui concerne les traités mixtes, il est peut-être possible d'élargir la compétence du Sénat pour compenser la défaillance éventuelle d'une assemblée des entités fédérées.»

### 2.2. Discussion (5 février 1999)

#### **A. Le rôle du département des Affaires étrangères**

Un membre reconnaît que l'approbation des traités par le Parlement se fait souvent avec retard. Il ajoute cependant que ce retard est dû davantage à l'inertie du département des Affaires étrangères qu'aux parlements mêmes. Une fois que le projet de loi portant assentiment à un traité est déposé devant un parlement, la procédure prend généralement peu de temps.

Ook het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie schrijft voor dat bepaalde voorstellen van gemeenschapsnormen ter informatie aan de nationale parlementen worden voorgelegd. Daartoe dient een periode van zes weken te verstrijken tussen de neerlegging van het voorstel en de agendering ervan.

Een lid onderschrijft het voorstel. Het verdient inderdaad aanbeveling dat het Parlement reeds in een vroeger stadium wordt betrokken bij de totstandkoming van verdragen. Door de onderhandelingen nauw op te volgen, kan de commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden bepaalde suggesties doen aan de bevoegde minister. De opvolging van de onderhandelingen mag echter niet inhouden dat de commissie richtlijnen geeft aan de minister.

Een lid heeft er geen bezwaar tegen dat de informatie van het Parlement over verdragsonderhandelingen in zekere mate wordt geformaliseerd. Het Parlement en de regering kunnen hierover een overeenkomst sluiten, bijvoorbeeld middels een uitwisseling van brieven of een protocol. Soms zal het misschien inopportuun zijn dat, in een vroeg onderhandelingsstadium, bepaalde informatie aan het Parlement wordt meegedeeld. De bevoegde minister zal het Parlement over die inopportunititeit inlichten.

### 1.3. Besluit van de commissie

De commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden moet de voorbereidende onderhandelingen van de belangrijkste multilaterale verdragen van nabij volgen en de regering ertoe aanzetten de ratificatieprocedure ervan te versnellen.

Bij het begin der onderhandelingen over multilaterale verdragen en akten waarbij deze verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, worden de Kamers daarover geïnformeerd door de regering.

## 2. Gemengde verdragen

### 2.1. Toespraak van de voorzitter (13 oktober 1998)

«Voor de gemengde verdragen is het wellicht mogelijk de bevoegdheid van de Senaat uit te breiden om het eventuele in gebreke blijven van een van de assemblees van de deelgebieden op te vangen.»

### 2.2. Bespreking (5 februari 1999)

#### **A. De rol van het departement Buitenlandse Zaken**

Een lid erkent dat de parlementaire goedkeuring van verdragen vaak vertraging oploopt. Die vertraging is echter veeleer te wijten aan de inertie van het departement Buitenlandse Zaken dan aan de parlementen. Eens het ontwerp houdende instemming met een verdrag in een parlement is ingediend, verloopt de procedure veelal vlot. Uiteraard neemt de instemming

Il va de soi que l'assentiment à un traité mixte prend un peu plus de temps, ne fût-ce que parce que plusieurs assemblées législatives doivent donner leur assentiment. Tel n'est cependant pas la cause principale des retards constatés dans la procédure.

***B. Le parlement d'une entité fédérée n'approuve pas le traité***

Un membre s'oppose à la proposition visant à élargir la compétence du Sénat ou de l'autorité fédérale en ce qui concerne les traités mixtes dans les cas où un conseil de communauté ou de région n'approuverait pas ledit traité.

Les traités mixtes ne sortissent leurs effets qu'après avoir été approuvé par les deux Chambres législatives et par les conseils de communauté et/ou de région concernés (article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution et article 16, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980). Lorsqu'un conseil de communauté ou de région ne souhaite pas donner son assentiment à un traité mixte, cette décision relève de la compétence exclusive de l'assemblée législative en question. Il ressort en effet de l'article 167, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour conclure des traités partout sur des matières qui relèvent de leur compétence conformément à la Constitution ou en vertu de celle-ci. L'autonomie reconnue sur le plan interne s'exprime également sur le plan externe.

D'ailleurs, le problème ne s'est pas encore présenté à ce jour.

Un autre membre estime d'ailleurs que la probabilité qu'un tel problème surgisse est très faible. La position de négociation de la délégation belge est arrêtée au sein de la Conférence interministérielle pour la politique étrangère. Si une région ou une communauté ne souhaite pas prendre part aux négociations concernant un traité mixte, elle a la possibilité de se retirer. Dès lors qu'une région ou une communauté a pris part aux négociations concernant un traité mixte, il est très improbable que le conseil concerné ne souhaite pas donner son assentiment au traité en question. On peut cependant imaginer qu'un groupe politique donné ne souhaite pas voter le traité parce qu'il s'oppose à l'une des parties au traité.

***C. Un parlement d'une entité fédérée reste en défaut d'approuver le traité***

Un membre admet que l'autonomie des entités fédérées n'est pas compatible avec une intervention du Sénat ou d'une quelconque autre institution, même dans l'éventualité où un conseil de communauté ou de région n'approuverait pas un traité mixte. La proposition tend toutefois à remédier à la situation dans laquelle un traité mixte ne pourrait être ratifié parce qu'un conseil reste en défaut d'agir. Il n'y a, par exemple, aucun recours contre un conseil qui refuse d'examiner un traité mixte.

met een gemengd verdrag wel wat meer tijd in beslag, al was het maar doordat meerdere wetgevende vergaderingen hun goedkeuring moeten verlenen. Dat is echter niet de hoofdoorzaak van de vertraging in de procedure.

***B. Eendeelparlementstemnietinmethetverdrag***

Een lid verzet zich tegen het voorstel om de bevoegdheid van de Senaat of van de federale overheid met betrekking tot gemengde verdragen uit te breiden wanneer een gemeenschaps-of gewestraad niet met het verdrag instemt.

Gemengde verdragen kunnen eerst gevolg hebben nadat zij de instemming van de beide Wetgevende Kamers én van de betrokken gemeenschaps- en/of gewestraden hebben verkregen (artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Indien een gemeenschaps- of gewestraad niet wenst in te stemmen met een gemengd verdrag, is dat een beslissing waarvoor die wetgevende vergadering exclusief bevoegd is. Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet volgt immers dat gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor het sluiten van verdragen voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. De autonomie die op intern vlak wordt erkend, uit zich ook op extern vlak.

Tot op heden heeft het probleem zich trouwens nog niet voorgedaan.

Een ander lid acht de mogelijkheid dat het probleem zich voordoet overigens zeer klein. Binnen de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid wordt de onderhandelingspositie van de Belgische delegatie vastgesteld. Indien een gewest of een gemeenschap niet wenst deel te nemen aan de onderhandelingen over een gemengd verdrag, kan zij zich terugtrekken. Wanneer een gewest of gemeenschap aan de onderhandelingen over een gemengd verdrag heeft deelgenomen, zal het derhalve slechts hoogst uitzonderlijk voorkomen dat de betrokken raad niet met het verdrag wenst in te stemmen. Wel is het denkbaar dat een bepaalde fractie niet wenst in te stemmen met het verdrag omdat zij bezwaren heeft tegen één van de verdragsluitende partijen.

***C. Een deelparlement blijft in gebreke om goed te keuren***

Een lid beaamt dat de autonomie van de deelgebieden zich verzet tegen een ingrijpen van de Senaat of van welke instelling dan ook wanneer een gemeenschaps- of gewestraad niet akkoord gaat met een gemengd verdrag. Het voorstel strekt er echter toe te verhelpen aan de situatie waarbij een gemengd verdrag niet kan worden geratificeerd doordat een raad in gebreke blijft. Er bestaat bijvoorbeeld geen rechtsmiddel tegen een raad die een gemengd verdrag weigert te bespreken.

Un membre souligne que ce cas de figure est couvert par l'article 11 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes. Cet article dispose que les autorités concernées par un traité mixte s'efforceront d'obtenir un prompt assentiment par leur parlement ou conseil. Au cas où des difficultés surgiraient à cet égard, elles en informeraient au plus tôt la Conférence interministérielle pour la politique étrangère en vue de la concertation éventuellement nécessaire.

### 2.3. Conclusions de la Commission (5 février 1999)

Les problèmes qui résultent du défaut d'une entité fédérée en ce qui concerne l'assentiment à un traité mixte doivent être résolus conformément à l'article 11 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

## 3. Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes

### 3.1. Allocation du président (13 octobre 1998)

«Une nouvelle mission attend aussi le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes. En annexe au traité d'Amsterdam, qui a été signé l'année passée, figure un protocole distinct qui dispose entre autres que les documents de consultation et les propositions législatives de la Commission européenne doivent parvenir plus rapidement aux parlements nationaux. Ces derniers disposent d'un délai de six semaines pour examiner, avec leur gouvernement respectif, des propositions ayant trait à la Justice et aux Affaires intérieures, avant que le Conseil des ministres puisse prendre une discussion contraignante. Il appartient aujourd'hui au Sénat de définir des procédures souples et plus efficaces de concertation tant au sein de notre propre assemblée qu'entre le gouvernement et le Parlement.»

### 3.2. Discussion (5 février 1999)

Un membre trouve qu'il y a lieu d'actualiser le rôle du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes. On a été trop ambitieux de vouloir suivre dans le détail la transposition des actes législatifs. D'autre part, la procédure suivie en matière de préparation et de suivi des sommets européens, donne satisfaction.

Il faut constater que les parlementaires européens assistent de moins en moins aux réunions du Comité d'avis.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prescrit que certains documents de consultation et propositions législatives de

Een lid wijst erop dat deze hypothese wordt onderzocht door artikel 11 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen. Luidens dit artikel zetten de overheden die bij het gemengd verdrag betrokken zijn, zich maximaal in voor een tijdige instemming door hun parlement of raad. Mochten ter zake problemen rijzen, dan stellen zij zo spoedig mogelijk de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid hiervan op de hoogte met het oog op het eventueel noodzakelijke overleg.

### 2.3. Besluit van de commissie (5 februari 1999)

De problemen die rijzen doordat een assemblee van een deelgebied in gebreke blijft bij de instemming met een gemengd verdrag, moeten worden opgelost aan de hand van artikel 11 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

## 3. Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden

### 3.1. Toespraak van de voorzitter (13 oktober 1998)

«Ook het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden wacht een nieuwe taak. Aan het vorig jaar ondertekende Verdrag van Amsterdam werd een apart protocol gehecht, waarin onder meer wordt bepaald dat discussiedocumenten en wetgevingsvoorstellen van de commissie sneller bij de nationale parlementen moeten terechtkomen. Deze beschikken over een periode van zes weken om voorstellen betreffende Justitie en Binnenlandse Zaken met hun regering te bespreken, vooraleer de Raad van ministers een bindende beslissing kan nemen. Het staat thans aan de Senaat om hiervoor soepele en efficiënte procedures uit te werken, zowel binnen onze assemblee zelf als tussen het Parlement en de regering.»

### 3.2. Bespreking (5 februari 1999)

Een lid meent dat de rol van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden dient te worden herzien. Het voornemen om de omzetting van de Europese regelgeving in het Belgisch recht in detail te volgen was te ambitieus. Anderzijds is de werkwijze die gevolgd wordt voor het voorbereiden en het volgen van de Europese topontmoetingen bevredigend.

Men stelt evenwel vast dat de Europese parlementsleden steeds minder vaak deelnemen aan de vergaderingen van het Adviescomité.

Het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie schrijft voor dat bepaalde discussiedocumenten en wetgevingsvoor-

la commission doivent être communiqués par le gouvernement au Parlement. Il doit s'écouler un délai de six semaines entre le moment où une telle proposition est mise à la disposition du Parlement européen et du Conseil, et la date à laquelle elle est inscrite par décision à l'ordre du jour du Conseil. Durant cette période, le Parlement ou le Comité d'avis peut examiner la proposition et, au besoin, prendre position.

Ce protocole entrera sans doute en vigueur dans quelques mois, en même temps que le traité d'Amsterdam. Il importe que le Sénat élabore des procédures adaptées. Dès le début de la prochaine législature, il faudra à cette fin conclure un accord avec le ministre des Affaires étrangères, par exemple sous la forme d'un échange de lettres ou d'un protocole.

Un autre membre fait remarquer que le bon fonctionnement du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes repose principalement sur une vigilance de tous les instants. C'est d'ailleurs le facteur déterminant de l'efficacité de tout moyen de pression parlementaire. Le gouvernement collabore bien avec le comité d'avis, mais c'est le comité lui-même qui prendra l'initiative. Une procédure particulière a été élaborée à cette fin en concertation avec les services du Sénat. Les groupes parlementaires reçoivent régulièrement une liste de tous les documents qui ont été envoyés par la Commission européenne au Parlement européen ou au Conseil. Si un groupe parlementaire en émet le souhait, une fiche est établie au sujet d'un document déterminé. Sur cette base, le Comité d'avis peut décider d'y consacrer une discussion approfondie. Sur les quelque 250 documents concernés, 45 textes ont ainsi donné lieu à une discussion en comité d'avis. Certains textes ont été renvoyés à la commission compétente du Sénat.

Le protocole au Traité d'Amsterdam implique pour le Comité d'avis une nouvelle mission qui se greffe sur ses missions existantes. Le Sénat doit en effet élaborer une procédure efficace, à la fois au niveau interne et entre le Parlement et le gouvernement, afin de remplir cette nouvelle mission comme il se doit. Il convient que le Sénat prenne l'initiative en la matière car il joue un rôle dans les relations internationales ainsi que le constituant l'a reconnu en prescrivant que les projets de loi portant assentiment aux traités soient déposés au Sénat.

### 3.3. Conclusions de la commission

Le Sénat doit élaborer des procédures souples et efficaces, tant au sein même de l'assemblée qu'entre le Parlement et le gouvernement, afin de pouvoir examiner avec le gouvernement les documents de consultation et les propositions législatives européennes dans le cadre du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes.

stellen van de commissie door de regering aan het Parlement moeten worden meegedeeld. Er dient een periode van zes weken te verstrijken tussen het ogenblik waarop zo'n voorstel aan het Europees Parlement en de Raad beschikbaar wordt gesteld, en de datum waarop het met het oog op een besluit op de agenda wordt geplaatst. In die periode kan het Parlement of het Adviescomité het voorstel onderzoeken en, desgewenst, een standpunt innemen.

Dit protocol zal vermoedelijk over enkele maanden in werking treden, samen met het Verdrag van Amsterdam. Het is aangewezen dat de Senaat gepaste procedures uitwerkt. Bij de aanvang van de volgende zittingsperiode moet hierover een overeenkomst met de minister van Buitenlandse Zaken worden gesloten, bijvoorbeeld in de vorm van een uitwisseling van brieven of een protocol.

Een ander lid wijst erop dat de goede werking van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden voornamelijk steunt op een voortdurende waakzaamheid. Dat is overigens de bepalende factor voor de slagkracht van ieder parlementair drukingsmiddel. De regering werkt weliswaar goed samen met het Adviescomité, maar het initiatief berust wel bij het comité zelf. Daartoe werd, in samenspraak met de diensten van de Senaat, een bijzondere procedure uitgewerkt. Geregeld wordt aan de fracties een lijst bezorgd met alle documenten die vanuit de Europese Commissie werden verzonden naar het Europees Parlement of naar de Raad van ministers. Indien een fractie zulks wenst, wordt een fiche opgesteld over een welbepaald document. Op grond daarvan kan het Adviescomité beslissen een grondige bespreking aan het ontwerp te wijden. Van ongeveer 250 documenten werden aldus 45 teksten in het Adviescomité zelf besproken. Sommige teksten werden verwezen naar de bevoegde Senaatscommissie.

Het protocol bij het Verdrag van Amsterdam houdt voor het Adviescomité een nieuwe taak in die aansluit bij de bestaande opdrachten. De Senaat dient inderdaad een efficiënte procedure uit te werken, zowel intern als tussen het Parlement en de regering, om die nieuwe opdracht naar behoren in te vullen. Het past dat de Senaat terzake het initiatief neemt. De Senaat vervult immers een rol in de internationale betrekkingen, zoals ook de grondwetgever erkende door voor te schrijven dat de wetsontwerpen houdende instemming met verdragen worden ingediend in de Senaat.

### 3.3. Besluit van de commissie

De Senaat moet soepele en efficiënte procedures uitwerken, zowel binnen de assemblee zelf als tussen het Parlement en de regering, om de Europese discussiedocumenten en wetgevingsvoorstellen in het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden te bespreken met de regering.

## SECTION 5. LA COMPOSITION DU SÉNAT

### 1. Le nombre de sénateurs

#### 1.1. Extrait de l'allocution du président du 13 octobre 1998

«Tout d'abord, la composition de notre assemblée devra être revue. Certains oublient parfois que le travail qui incombe maintenant au Sénat est devenu plus diversifié et plus volumineux pour un nombre plus réduit de membres. Faut-il à nouveau rappeler que nous avons à assurer le fonctionnement, non seulement de six commissions permanentes, mais également de deux commissions spéciales et de deux comités d'avis? À ces dix organes, s'ajoutent bien sûr le bureau, la commission parlementaire de concertation et les groupes politiques, sans parler des groupes de travail ou sous-commissions. Pour 71 membres, même exerçant un seul mandat ces tâches sont beaucoup trop nombreuses. Pour des raisons d'efficacité et de bon fonctionnement de notre institution, je renouvelle donc mon souhait de voir le nombre de sénateurs passer à au moins nonante.»

#### 1.2. Discussion (22 janvier 1999)

##### A. Considérations générales

1. Un membre estime que le débat sur la composition du Sénat doit s'inscrire dans le cadre d'une vaste réflexion sur le rôle du Sénat. La mission du Sénat est triple: outre la fonction législative qu'il exerce, il a aussi un rôle à jouer au niveau des relations internationales et dans le cadre de la coopération intérieure belge.

En ce qui concerne sa fonction législative, il convient d'examiner si une modification du droit d'évocation n'est pas souhaitable. Il y a lieu de renforcer le droit d'initiative parlementaire du Sénat. L'évaluation de la législation doit devenir une des missions principales du nouveau Sénat. Celle-ci peut au demeurant être à la base d'initiatives législatives. De plus, le Sénat a aussi une importante mission à remplir pour ce qui est du travail «prélégislatif»: le Sénat est l'institution indiquée pour l'organisation de débats sociaux qui peuvent eux aussi donner lieu à des initiatives législatives.

L'on peut développer le rôle du Sénat dans les relations internationales en confiant aux sénateurs de communauté la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'Europe et dans d'autres organisations internationales (voir point 4).

Enfin, pour ce qui est du rôle du Sénat en ce qui concerne la coopération intérieure belge, l'on pourrait élaborer un régime prévoyant que les accords de coopération doivent d'abord être déposés au Sénat.

## AFDELING 5. SAMENSTELLING VAN DE SENAAT

### 1. Het aantal senatoren

#### 1.1. Uittreksel uit de toespraak van de voorzitter van 13 oktober 1998

«In de eerste plaats moet de samenstelling van onze vergadering worden bijgestuurd. Men schijnt soms te vergeten dat het werk dat de Senaat nu ten deel valt, verscheidener en omvangrijker geworden is, en dat met een kleiner aantal leden. Is het nodig eraan te herinneren dat wij niet alleen zes vaste commissies, maar ook nog twee bijzondere commissies en twee adviescomités moeten kunnen laten werken? Bovenop die tien organen komen dan nog het bureau, de parlementaire overlegcommissie en de politieke fracties, waarbij ik het nog niet wil hebben over de werkgroepen of de subcommissies. Die taken zijn veel te omvangrijk voor 71 leden, zelfs als die slechts een enkel mandaat zouden uitoefenen. Uit het oogpunt van doelmatigheid en voor de goede werking van onze instelling wil ik hier dus opnieuw de wens uitspreken om het aantal senatoren te verhogen tot ten minste negentig.»

#### 1.2. Bespreking (22 januari 1999)

##### A. Algemene beschouwingen

1. Een lid is van oordeel dat het debat over de samenstelling van de Senaat moet kaderen in een brede reflectie over de rol van de Senaat. De Senaat heeft drie functies: een wetgevende functie, een rol in de internationale betrekkingen en één in het kader van de interne Belgische samenwerking.

Wat de wetgevende functie betreft, moet een aanpassing van het evocatierecht worden onderzocht. Het parlementaire initiatiefrecht van de Senaat moet worden versterkt. De wetsevaluatie hoort één van de hoofdtaken van de nieuwe Senaat te worden. Wets-evaluatie kan overigens de grondslag voor wetgevende initiatieven vormen. Daarnaast ligt voor de Senaat ook een belangrijke taak in het «prelegislatieve» werk: de Senaat is de uitgelezen instelling voor het organiseren van maatschappelijke debatten, die, op hun beurt, kunnen uitmonden in wetgevende initiatieven.

De rol van de Senaat in de internationale betrekkingen kan meer gestalte krijgen door de vertegenwoordiging van België in de Raad van Europa en in andere internationale organisaties toe te vertrouwen aan gemeenschapssenatoren (zie punt 4).

Wat ten slotte de rol van de Senaat in de interne Belgische samenwerking betreft, kan men een regeling uitwerken waardoor samenwerkingsakkoorden eerst in de Senaat worden ingediend.



Un membre fait remarquer que notre structure est telle que les divers niveaux de pouvoir ont des compétences exclusives. Une première réaction pourrait être que le Parlement flamand sort de son champ de compétence. D'autre part, il y a les sénateurs de communauté qui devraient être les porte-parole au Sénat pour ce qui est de cette question.

Si, dans les concepts généraux, on avait inscrit que le Sénat était le lieu de rencontre des préoccupations divergentes des communautés et des régions, on ne serait peut-être pas au stade où on est maintenant. Si le Parlement flamand avait des choses à faire remarquer, il aurait fallu une procédure permettant de formuler ces remarques et ensuite d'en discuter avec le Sénat. Maintenant, les propositions du Parlement flamand sont lancées dans l'opinion publique avec les conséquences connues. Il peut y avoir des divergences, mais il doit exister un organe au sein duquel elles peuvent être discutées. Dans l'état actuel des choses, la discussion est menée dans la presse.

2. Un deuxième membre partage le point de vue selon lequel la question du nombre des sénateurs et de leur statut est étroitement liée aux missions du Sénat. La réforme de l'État de 1993 a conféré au Sénat un rôle pluriel et la composition du Sénat reflète, du moins partiellement, l'ensemble de ces missions.

Dans le cadre du bicaméralisme, le rôle du Sénat est essentiellement, au niveau législatif, celui d'une chambre de réflexion. Le Sénat doit être composé de manière telle qu'il puissent s'acquitter correctement de cette mission particulière. Voilà pourquoi il diffère aussi des autres assemblées pour ce qui est de sa composition.

Par ailleurs, le Sénat réformé a accueilli plusieurs représentants des entités fédérées à la suite de la quatrième réforme de l'État de 1993.

Il n'en reste pas moins que les sénateurs — les sénateurs qui sont élus directement comme les sénateurs de communauté — siègent tous dans une institution fédérale et qu'ils doivent dès lors remplir un rôle fédéral. Il est donc erroné de prétendre que seuls les sénateurs de communauté flamands représentent l'électeur flamand et que les sénateurs qui sont élus directement par le collège électoral néerlandais ne représentent pas la Flandre. Aux États-Unis, les sénateurs sont également élus directement et considérés comme les représentants des États fédérés. L'élection directe sur le territoire de l'entité fédérée confère par conséquent aux sénateurs élus directs la même légitimité démocratique qu'aux sénateurs de communauté.

3. Un autre membre estime que la réflexion relative à la composition du Sénat ne peut pas être prétexte à une redéfinition du rôle du Sénat. Il n'empêche que l'on peut faire certaines constatations à

Een lid merkt op dat onze structuur zodanig is dat de verschillende beleidsniveaus exclusieve bevoegdheden hebben. Een eerste reactie zou dus kunnen zijn dat het Vlaams Parlement niet binnen zijn bevoegdheidsdomein blijft. Van andere kant zijn er de gemeenschapssenatoren die voor deze problematiek de woordvoerders in de Senaat zouden moeten zijn.

Indien men als een van de basisbegrippen vooropgesteld had dat de Senaat de ontmoetingsplaats is van de uiteenlopende doelstellingen van de gemeenschappen en de gewesten, zou men zich nu misschien niet in de huidige situatie bevinden. Men had een procedure moeten ontwerpen waarbij het Vlaamse Parlement zijn opmerkingen eerst zou kunnen formuleren en daarna met de Senaat bespreken. Nu worden de voorstellen van het Vlaamse Parlement in de publieke arena gegoooid, met de bekende gevolgen. Meningeën mogen uiteenlopen, maar er moet een instelling bestaan waar men ze met elkaar kan bespreken. Zoals de zaken nu staan, wordt de discussie in de pers gevoerd.

2. Een tweede lid deelt de mening dat de problematiek van het aantal senatoren en hun statuut nauw verbonden is met de opdrachten van de Senaat. De staatshervorming van 1993 kende aan de Senaat een meervoudige rol toe en de samenstelling van de Senaat is, althans ten dele, een afspiegeling van dat takenpakket.

Binnen het tweekamerstelsel vervult de Senaat op wetgevend vlak in essentie de rol van reflectiekamer. De Senaat hoort zodanig te worden samengesteld dat hij die specialisatie naar behoren kan uitoefenen. Om die reden verschilt de Senaat ook in zijn samenstelling van de andere assemblees.

Daarnaast werden bij de vierde staatshervorming van 1993 ook een aantal vertegenwoordigers van de deelgebieden in de hervormde Senaat opgenomen.

Alle senatoren — zowel zij die rechtstreeks werden verkozen als de gemeenschapssenatoren — zetelen evenwel in een federale instelling en dienen derhalve een federale rol te vervullen. Het is dan ook foutief te verklaren dat alleen de Vlaamse gemeenschapssenatoren de Vlaamse kiezer zouden vertegenwoordigen en dat de senatoren die rechtstreeks worden verkozen door het Nederlandse kiescollege, Vlaanderen niet zouden vertegenwoordigen. Zo worden ook in de Verenigde Staten de senatoren rechtstreeks verkozen en beschouwd als vertegenwoordigers van de deelstaten. De rechtstreekse verkiezing op het territorium van het deelgebied geeft de rechtstreeks verkozen senatoren derhalve dezelfde democratische legitimiteit als de gemeenschapssenatoren.

3. Een ander lid meent dat de reflectie over de samenstelling van de Senaat niet mag leiden tot een hertekening van de rol van de Senaat. Dit belet evenwel niet dat men een aantal vaststellingen kan doen

propos du fonctionnement actuel du Sénat et des propositions d'amélioration de son fonctionnement.

Il ne faut pas, par ailleurs, que ces améliorations entraînent *ipso facto* une augmentation du nombre de sénateurs.

### **B. Les sénateurs sont-ils trop peu nombreux ?**

1. Certains membres déclarent que le nombre actuel de sénateurs est insuffisant pour que le Sénat puisse remplir toutes ses missions.

2. Ils soulignent néanmoins que les sénateurs ne sont pas tous activement associés au fonctionnement du Sénat. Étant donné la grande taille de la circonscription électorale dont sont issus les sénateurs, le Sénat compte en son sein plusieurs présidents de parti. S'ils rehaussent, certes, le prestige et le poids politique de l'institution par leur présence, ils sont loin de pouvoir consacrer toute leur énergie au Sénat.

3. Plusieurs membres soulignent aussi que les conditions de travail des 21 sénateurs de communauté sont difficiles. La pratique montre qu'il est particulièrement difficile de participer activement aux travaux de deux assemblées législatives (voir point 2). De plus, la manière de travailler au sein d'une chambre de réflexion comme le Sénat est radicalement différente de la manière de travailler des assemblées politiques comme les conseils de communauté et de région.

Un membre nuance le point de vue selon lequel les sénateurs de communauté prendraient une part moins active aux travaux du Sénat. S'ils doivent certes composer avec un agenda très chargé, ils n'en apportent pas moins leur contribution aux travaux du Sénat. Il serait néanmoins utile que les diverses assemblées tiennent davantage compte de l'emploi du temps des sénateurs de communauté pour ce qui est de l'organisation de leurs travaux.

Si tous les 71 sénateurs travaillaient à plein temps pour le Sénat, celui-ci n'aurait aucun mal à s'acquitter de ses diverses missions.

### **C. Arguments contre l'augmentation du nombre des sénateurs**

1. Un membre estime qu'une assemblée législative de petite taille pourrait bien avoir plus de poids qu'une grande assemblée. Au sein d'une assemblée de petite taille, la cohésion s'établit en effet plus rapidement entre les membres.

2. La réforme du Sénat faisait partie du vaste accord politique de 1993, qui prévoyait également l'élection directe des conseils de communauté et de région. Cet accord reposait sur le principe selon lequel la réforme ne pouvait entraîner aucune augmentation du nombre total de parlementaires. Toute proposition visant à augmenter le nombre de sénateurs aurait remis en cause l'accord de 1993. Par

over de huidige werking van de Senaat en over de wijze waarop de werking kan worden verbeterd.

Anderzijds hoeven die verbeteringen niet noodzakelijk een verhoging van het aantal senatoren in te houden.

### **B. Zijn er te weinig senatoren ?**

1. Sommige leden verklaren dat het huidige aantal senatoren niet volstaat om alle taken van de Senaat te vervullen.

2. Zij wijzen er evenwel op dat niet alle senatoren even actief betrokken zijn bij de werking van de Senaat. De grote kiesomschrijving van de Senaat brengt met zich dat de Senaat meerdere partijvoorzitters onder zijn leden telt. Hun aanwezigheid verhoogt weliswaar het prestige en het politieke gewicht van de instelling, maar zij kunnen lang niet alle energie aan de Senaat besteden.

3. Meerdere leden benadrukken ook de moeilijke werkomstandigheden van de 21 gemeenschapssenatoren. Het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk te zijn om actief werkzaam te zijn in twee wetgevende vergaderingen (zie punt 2). Bovendien verschilt de werkwijze in een reflectiekamer als de Senaat grondig van die van een politieke assemblee als de gemeenschaps- en gewestraden.

Een lid corrigeert de stelling dat de gemeenschapssenatoren minder actief aan de werkzaamheden van de Senaat deelnemen. Zij kijken ongetwijfeld aan tegen een zware agenda, maar hebben wel degelijk hun inbreng in de Senaat. Het zou niettemin nuttig zijn dat de verschillende assemblees bij de organisatie van hun werkzaamheden meer rekening houden met de gemeenschapssenatoren.

Indien alle 71 senatoren zich voltijds aan de Senaat zouden wijden, zou de Senaat zijn diverse taken zonder moeilijkheden kunnen vervullen.

### **C. Bezwaren tegen de verhoging van het aantal senatoren**

1. Een lid is van oordeel dat een kleine wetgevende vergadering wel eens meer slagkracht zou kunnen hebben dan een grote. In een kleine assemblee kan immers sneller cohesie tussen de leden groeien.

2. De hervorming van de Senaat vormde in 1993 een onderdeel van het ruime politieke akkoord dat ook de rechtstreekse verkiezing van de gemeenschaps- en gewestraden behelsde. Als uitgangspunt bij dat akkoord gold de stelling dat het totale aantal parlementsleden niet mocht verhogen. Wie voorstelt om het aantal senatoren te verhogen, zet het akkoord van 1993 op de helling. Anderzijds lijkt het ondenkbaar

ailleurs, il semble indispensable de réduire le nombre des parlementaires dans les autres assemblées pour permettre une augmentation du nombre de sénateurs.

3. Faut-il augmenter le nombre des sénateurs pour la simple raison que certains sénateurs ne peuvent pas consacrer tout leur temps au Sénat? Comment peut-on garantir que les sénateurs supplémentaires considéreront effectivement leur mandat de sénateur comme un emploi à temps plein?

#### ***D. Scénarios en vue de l'augmentation du nombre des sénateurs***

##### *1. Augmentation du nombre des sénateurs de communauté*

Plusieurs membres sont favorables à une augmentation du nombre de sénateurs de communauté. Cette augmentation présenterait les avantages suivants :

— Une augmentation du nombre de sénateurs de communauté n'aurait aucune influence sur le nombre total de parlementaires.

— Les deux principales communautés sont représentées à égalité au Sénat. Augmenter le nombre des sénateurs de communauté permet de mettre davantage en évidence le caractère paritaire de la composition du Sénat.

— L'augmentation du nombre de sénateurs de communauté renforce l'importance du Sénat en tant que lieu de rencontre des communautés.

— Le Sénat n'est que dans une très petite mesure une chambre des entités fédérées. Il y a 21 sénateurs de communauté sur 71 sénateurs, c'est-à-dire moins d'un sur trois. Les sénateurs de communauté sont trop peu nombreux pour pouvoir empêcher ensemble une révision de la Constitution ou une modification des lois spéciales qui porterait préjudice à l'autonomie acquise des entités fédérées. Ils ne peuvent pas non plus saisir le Conseil d'État pour prévenir des conflits de compétence. Le Sénat doit être l'émanation des entités fédérées. Grâce à cela, celles-ci doivent pouvoir marquer de leur empreinte le processus constitutionnel et la relation entre l'État fédéré et les entités fédérées.

— Les sénateurs de communauté sont trop peu nombreux à l'heure actuelle, si bien qu'ils ne peuvent pas assister à tous les travaux des assemblées dont ils sont membres. Cela réduit leur contribution tant au sein du Sénat qu'au sein de l'assemblée pour laquelle ils ont été élus directement. Si les sénateurs de communauté étaient 40 au lieu de 21, ils pourraient mieux répartir les tâches entre eux.

Plusieurs membres font quelques remarques sur l'augmentation du nombre de sénateurs de communauté :

— L'augmentation du nombre de sénateurs de communauté ne peut pas porter préjudice à la représentation proportionnelle. Les deux principaux

dat het aantal parlementsleden in andere assemblees zou worden verminderd om de verhoging van het aantal senatoren op te vangen.

3. Moet men het aantal senatoren verhogen omwille van het enkele feit dat sommige senatoren zich niet voltijds op de Senaat kunnen toeleggen? Hoe kan men overigens waarborgen dat de bijkomende senatoren hun mandaat van senator wel als een voltijdse betrekking zullen beschouwen?

#### ***D. Scenario's voor de verhoging van het aantal senatoren***

##### *1. Verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren*

Meerdere leden pleiten voor een verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren. Die verhoging biedt de volgende voordelen :

— Een verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren heeft geen invloed op het totale aantal parlementsleden.

— De twee grote gemeenschappen zijn gelijkelijk vertegenwoordigd in de Senaat. Door het aantal gemeenschapssenatoren te verhogen, komt het paritaire karakter van de samenstelling van de Senaat sterker tot uiting.

— De verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren beklemtoont het belang van de Senaat als ontmoetingsplaats van de gemeenschappen.

— De Senaat is slechts in zeer beperkte mate een kamer van de deelstaten. Er zijn 21 gemeenschapssenatoren op 71 leden, dit is minder dan één derde van de leden. De gemeenschapssenatoren zijn onvoldoende in aantal om gezamenlijk een herziening van de Grondwet of een wijziging van de bijzondere wetten te verhinderen die afbreuk zou doen aan de verworven autonomie van de deelstaten. Zij kunnen evenmin de Raad van State vatten ter voorkoming van bevoegdheidsconflicten. De Senaat dient te worden opgebouwd op basis van de deelstaten. Aldus zullen de deelstaten mee vorm geven aan de grondwetgeving en de verhouding tussen de federatie en de deelstaten.

— De gemeenschapssenatoren vormen momenteel een te kleine groep. Zij zijn te gering in aantal om alle werkzaamheden bij te wonen in de assemblees waarvan zij deel uitmaken. Dat verzwakt hun inbreng zowel in de Senaat als in de assemblee waarvoor zij rechtstreeks verkozen zijn. Indien er niet 21 maar 40 gemeenschapssenatoren zijn, zouden zij de taken onderling beter kunnen verdelen.

Sommige leden plaatsen enkele kanttekeningen bij de verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren :

— De uitbreiding van het aantal gemeenschapssenatoren mag geen verdere afbreuk doen aan de evenredige vertegenwoordiging. De twee grote gemeen-

conseils de communauté délèguent chacun dix membres au Sénat. De par la parité de cette représentation, la composition du Sénat n'est toutefois pas le reflet fidèle du verdict des électeurs. Il faut se garder d'amplifier cette distorsion.

— Augmenter le nombre de sénateurs de communauté n'a aucun sens si on ne modifie pas leur statut.

— L'augmentation en question aurait des conséquences certaines sur les conseils de communauté. Augmenter le nombre de sénateurs de communauté pourrait entraîner une diminution des effectifs des conseils. En revanche, le Sénat et les conseils peuvent tirer profit d'un renforcement du lien qui les unit.

— L'on plaide parfois pour une augmentation du nombre de sénateurs de communauté, de manière que les conseils de communauté puissent influencer davantage sur une éventuelle révision de la Constitution. Cette argumentation est difficilement acceptable.

### *2. Augmentation du nombre de sénateurs élus directs*

Quarante sénateurs élus directs siègent au Sénat réformé: 25 sont élus par le collège électoral néerlandais et 15 par le collège électoral français. Certains membres plaident pour une augmentation du nombre de sénateurs élus directs. Leur principal argument consiste à dire que la composition du Sénat gagnerait en transparence aux yeux de la population au cas où davantage de sénateurs seraient élus directement. De plus, l'on respecterait mieux ainsi le système de la proportionnalité.

Un membre réplique qu'au Parlement fédéral, la Chambre des représentants est déjà entièrement composée selon le principe de la proportionnalité. Il n'est dès lors pas impératif que le Sénat soit aussi constitué sur une base entièrement proportionnelle. La composition du Sénat constitue un compromis entre la proportionnalité et la parité, compromis qui est défendable eu égard à la nature et à la vocation propres du Sénat.

### *3. Augmentation du nombre de sénateurs cooptés.*

Dix sénateurs cooptés siègent au Sénat: 6 néerlandophones et 4 francophones.

Plusieurs membres se disent partisans d'une augmentation du nombre de ces sénateurs. La cooptation est en effet la technique la plus indiquée pour adapter la composition du Sénat en fonction des tâches qui lui incombent: réflexion, débats de fond, évaluation de la législation et missions internationales. Il s'agit de missions particulièrement utiles, mais pas très porteuses de fruits sur le plan électoral. Plusieurs sénateurs cooptés ont d'ailleurs marqué les travaux du Sénat de leur empreinte au cours de la présente législature.

schapsraden vaardigen ieder 10 leden af naar de Senaat. Die paritaire vertegenwoordiging brengt echter met zich dat de samenstelling van de Senaat de uitspraak van de kiezer niet getrouw weergeeft. Die vertekening mag niet nog sterker worden.

— Het heeft geen zin het aantal gemeenschapssenatoren te verhogen indien niet wordt geschaafd aan hun statuut.

— Deze verhoging heeft onbetwistbaar gevolgen voor de gemeenschapsraden. Een groter aantal gemeenschapssenatoren zou een verlies aan mankracht voor de raden kunnen inhouden. Anderzijds kunnen de Senaat en de raden gebaat zijn met een sterkere onderlinge band.

— Er wordt wel eens gepleit voor een verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren opdat de gemeenschapsraden sterker zouden kunnen wegen op een eventuele grondwetsherziening. Die argumentatie is moeilijk aanvaardbaar.

### *2. Verhoging van het aantal rechtstreeks verkozen senatoren*

In de hervormde Senaat zetelen 40 rechtstreeks verkozen senatoren: 25 worden verkozen door het Nederlandstalige kiescollege, 15 door het Franstalige. Sommige leden pleiten voor een verhoging van het aantal rechtstreeks verkozen senatoren. Als voornaamste argument wordt hiervoor vermeld dat de samenstelling van de Senaat bij de bevolking aan doorzichtigheid zal winnen wanneer een groter aantal senatoren rechtstreeks wordt verkozen. Bovendien wordt hierdoor meer recht gedaan aan het evenredigheidsstelsel.

Een lid repliceert dat, in het federale Parlement, de Kamer van volksvertegenwoordigers reeds volledig volgens het evenredigheidsstelsel wordt samengesteld. Er is dan ook geen dwingende reden om ook de Senaat op een volledig evenredige basis samen te stellen. De samenstelling van de Senaat vormt een compromis tussen de evenredigheid en de pariteit, — een compromis dat verdedigbaar is op grond van de eigen aard en roeping van de Senaat.

### *3. Verhoging van het aantal gecoöpteerde senatoren*

In de Senaat zetelen 10 gecoöpteerde senatoren: 6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen.

Enkele leden betonen zich voorstander van een verhoging van dit aantal. De coöptatie is immers de uitgelezen techniek om de samenstelling van de Senaat af te stemmen op de werkzaamheden die hem eigen zijn: reflectie, fundamentele debatten, wetsevaluatie en internationale opdrachten. Dit zijn taken die bijzonder nuttig zijn, doch waarvan men weinig electoraal gewin moet verwachten. Meerdere gecoöpteerde senatoren hebben tijdens deze zittingsperiode overigens een stempel gedrukt op de werkzaamheden van de Senaat.

*4. Augmentation du nombre de sénateurs de communauté et de sénateurs élus directs*

Un membre estime que l'augmentation du nombre de sénateurs de communauté et des sénateurs élus directs doit être la même. Grâce à cela, l'on pourrait renforcer les liens avec les conseils de communauté sans perturber les équilibres constitutionnels.

*5. Augmentation proportionnelle des diverses catégories de sénateurs.*

Certains membres estiment qu'il faut augmenter de manière égale le nombre de sénateurs élus directs, le nombre des sénateurs de communauté et le nombre de sénateurs cooptés. La proportionnalité entre les diverses catégories de sénateurs, telle qu'elle est inscrite actuellement dans la Constitution, n'a en effet pas été fixée au hasard. Elle reflète un équilibre auquel on est parvenu en tenant compte de la nature propre et des fonctions du Sénat. L'augmentation du nombre de sénateurs d'une ou deux catégories perturberait cet équilibre.

**E. Discussion finale (24 mars 1999)**

Plusieurs membres maintiennent le point de vue qu'ils ont déjà adopté le 22 janvier 1999.

Deux tendances se dessinent cependant :

- Certains membres prônent une augmentation du nombre de sénateurs. Un membre opte pour une augmentation proportionnelle, les autres pour une augmentation du nombre de sénateurs de communauté. Cette dernière proposition est inspirée principalement par le souhait de renforcer le rôle du Sénat en tant que lieu de rencontre des communautés, mais également par le souci d'éviter une augmentation du nombre total des mandataires.

- D'autres membres soulignent que l'expérience que l'on a du nouveau Sénat n'est pas assez longue pour déjà rediscuter du nombre des sénateurs. La question de savoir si le nombre de sénateurs est suffisant est liée à celle des compétences que la Haute Assemblée entend exercer.

Un membre constate que les points de vue demeurent assez divergents. Il semble difficile de dégager un consensus. Quelle serait d'ailleurs la valeur d'un consensus sur ce point en commission, ou même au sein du Sénat ? Il resterait à savoir si la Chambre des représentants suivrait le Sénat. Il se pourrait bien que la Chambre adopte une position radicalement différente.

Un membre estime que si on veut revaloriser les trois fonctions du Sénat, on peut d'abord essayer de réorganiser les règles internes, plutôt que d'augmenter le nombre de sénateurs. C'est aussi aux sénateurs de réaliser cette valeur ajoutée. Certaines commissions ont gagné, de par la qualité du travail presté, une très grande autorité.

*4. Verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren en het aantal rechtstreeks verkozen senatoren*

Een lid meent dat de verhoging van het aantal senatoren gelijkelijk moet worden gespreid over de gemeenschapssenatoren en de rechtstreeks verkozen senatoren. Op die wijze worden de banden met de gemeenschapsraden sterker aangehaald zonder de grondwettelijke evenwichten te verstoren.

*5. Evenredige verhoging van de verschillende categorieën senatoren*

Enkele leden zijn van oordeel dat het aantal rechtstreeks verkozen senatoren, het aantal gemeenschapssenatoren en het aantal gecoöpteerde senatoren in gelijke mate moeten toenemen. De verhouding tussen de verschillende categorieën senatoren, zoals die nu in de Grondwet ingeschreven staat, is immers niet toevallig gekozen. Zij geeft een evenwicht weer dat terdege rekening houdt met de eigen aard en de functies van de Senaat. De uitbreiding van één of twee categorieën senatoren doorbreekt dat evenwicht.

**E. Eindbespreking (24 maart 1999)**

Meerdere leden blijven bij het standpunt dat zij reeds op 22 januari 1999 innamen.

Wel tekenen zich twee stromingen af :

- Sommige leden bepleiten een verhoging van het aantal senatoren. Eén lid opteert voor een proportionele verhoging, andere leden voor een verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren. Dit laatste voorstel is voornamelijk ingegeven door de wens de Senaat sterker te laten uitgroeien tot een ontmoetingsplaats van de gemeenschappen en door de betrachting het totale aantal mandatarissen niet te doen toenemen.

- Andere leden wijzen erop dat de ervaring met de nieuwe Senaat nog te jong is om reeds te sleutelen aan het aantal senatoren. De vraag of de Senaat voldoende bemand is, hangt samen met de vraag naar de bevoegheden die hij wenst uit te oefenen.

Een lid stelt vast dat de standpunten vrij uiteenlopend blijven. Een consensus lijkt moeilijk. Wat is overigens de waarde van een consensus over dit punt in de commissie of zelfs in de Senaat ? Er blijft immers de vraag of de Kamer van volksvertegenwoordigers de Senaat zal volgen. Het zou wel eens kunnen dat de Kamer tot heel andere standpunten komt.

Indien men wenst dat de drie functies van de Senaat geherwaardeerd worden, zou men er volgens een lid eerst voor kunnen zorgen dat de interne werking verbeterd wordt, alvorens het aantal senatoren te verhogen. De senatoren dienen hun meerwaarde ook zelf te bewijzen. Bepaalde commissies hebben door de kwaliteit van het geleverde werk een zeer groot gezag verworven.

Un membre fait remarquer que l'on peut également essayer, d'améliorer le fonctionnement du Sénat dans les limites du cadre légal existant. On pourrait, par exemple, modifier le nombre de commissions et le nombre de membres au sein de chaque commission. Faut-il vraiment quinze membres par commission? Le Bureau du Sénat pourrait entamer une réflexion à ce sujet, maintenant que la première législature du nouveau Sénat touche à sa fin.

#### **F. Conclusion de la commission (24 mars 1999)**

Le Bureau du Sénat pourra examiner si le fonctionnement de la Haute Assemblée peut être améliorée dans les limites du cadre constitutionnel et légal existant.

## **2. Les deux (ou trois) casquettes des sénateurs de communauté**

### *2.1. Extrait du discours du président du 13 octobre 1998*

«Dans le même ordre d'idées, il est clair qu'il faut également revoir la situation des sénateurs de communauté. Des efforts ont été accomplis en vue d'harmoniser quelque peu nos travaux et ceux des assemblées concernées. En vain. Le principe de la suppression de ce que l'on nomme dans le langage populaire, les deux ou trois «casquettes» était précisément l'un des principes qui sous-tendaient la réforme de 1993. Ce type de cumul est devenu pratiquement impossible dans notre régime institutionnel. L'on a dès lors suggéré de faire siéger les sénateurs de communauté exclusivement au Sénat et de les remplacer, dans leur assemblée d'origine, par leurs suppléants. Cela me paraît être une proposition judiciaire, à condition que les sénateurs en question continuent à entretenir systématiquement un lien privilégié avec l'assemblée dont ils sont issus.»

### *2.2. Examen (22 janvier 1999)*

#### **A. Les conditions de travail difficiles des sénateurs de communauté**

Plusieurs membres confirment que les sénateurs de communauté ont un agenda extrêmement chargé. Concrètement, il est très difficile d'exercer simultanément deux mandats parlementaires.

Les sénateurs de la Communauté française portent d'ailleurs trois casquettes: celle de sénateur, celle de membre du Conseil de la Communauté française et celle de membre du Parlement wallon ou du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Il leur est impossible de participer activement aux travaux des commissions des trois assemblées.

Un membre constate que bien des sénateurs de communauté font finalement un choix entre les deux assemblées. Les uns consacrent une grande partie de

Een lid merkt op dat men ook binnen het bestaande wettelijke kader kan pogen de werking van de Senaat te verbeteren. Men kan bijvoorbeeld het aantal commissies of het aantal leden per commissie wijzigen. Heeft men wel behoefte aan 15 leden per commissie? Het Bureau van de Senaat zou zich, nu de eerste zittingsperiode van de nieuwe Senaat ten einde loopt, hierover kunnen bezinnen.

#### **F. Besluit van de commissie (24 maart 1999)**

Het Bureau van de Senaat kan onderzoeken of de werking van de Senaat, binnen het bestaande grondwettelijke en wettelijke kader, kan worden verbeterd.

## **2. De twee (of drie) petjes van de gemeenschapssenatoren**

### *2.1. Uittreksel uit de toespraak van de voorzitter van 13 oktober 1998*

«Dezelfde gedachtegang volgend, is het duidelijk dat ook de toestand van de gemeenschapssenatoren moet worden herzien. Er werden pogingen ondernomen om onze werkzaamheden en die van de betrokken assemblees enigszins op elkaar af te stemmen. Het bleek verloren moeite. Een van de principes die aan de hervorming van 1993 ten grondslag lagen, was precies de afschaffing van wat in de volksmond de twee of drie «petjes» heet. In ons institutioneel stelsel is een dergelijke cumulatie in de praktijk nagenoeg onwerkbaar geworden. Daarom zijn er stemmen opgegaan om de gemeenschapssenatoren uitsluitend zitting te laten nemen in de Senaat en ze in hun oorspronkelijke assemblee te vervangen door hun opvolger. Dat lijkt mij een verstandig voorstel, op voorwaarde dat die senatoren een geprivilegieerde en systematische band blijven behouden met de assemblee waaruit zij voortkomen.»

### *2.2. Bespreking (22 januari 1999)*

#### **A. De moeilijke werkomstandigheden van de gemeenschapssenatoren**

Meerdere leden bevestigen dat de gemeenschapssenatoren tegen een loodzware agenda aankijken. Het is *de facto* bijzonder moeilijk om twee parlementaire mandaten gelijktijdig uit te oefenen.

De Franse gemeenschapssenatoren hebben trouwens drie petjes: zij zijn senator, lid van de Franse Gemeenschapsraad en lid van het Waalse Parlement of van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Het is onbegonnen werk om actief deel te nemen aan de commissiewerkzaamheden van drie assemblees.

Een lid stelt vast dat vele gemeenschapssenatoren uiteindelijk een keuze maken tussen de twee assemblees. Ofwel richten zij hun energie grotendeels op de

leur énergie au Sénat, tandis que les autres s'engagent principalement au sein de l'assemblée à laquelle ils ont été élus directement. Ils exercent sans aucun doute utilement leur mandat, mais il leur est impossible de remplir de manière satisfaisante le rôle que le constituant avait imaginé en 1993, à savoir celui d'un trait d'union entre les communautés, les régions et l'État fédéral.

### **B. Solutions proposées**

*1. Les sénateurs de communauté démissionnent de leurs mandats au sein de leur Conseil de communauté et au sein de leur Conseil de région*

Certains membres émettent des réserves à l'égard de la proposition de faire siéger les sénateurs de communauté au Sénat exclusivement et de les faire remplacer au sein de leur assemblée d'origine, par leurs suppléants :

— La caractéristique essentielle du concept «sénateur de communauté» est d'associer les représentants des communautés — et indirectement des régions — au processus décisionnel au niveau fédéral. Pour cela, il faut bien entendu que les sénateurs de communauté conservent un lien substantiel avec leur assemblée d'origine. L'on peut se demander ce qui subsisterait de ce lien au cas où ces sénateurs seraient remplacés par leurs suppléants au sein de leur assemblée d'origine ?

— Les sénateurs de communauté se trouveraient dans une position inconfortable vis-à-vis de leurs électeurs, étant donné qu'ils se seraient portés un siège dans un conseil, mais qu'une fois élus, ils iraient siéger au Sénat.

*2. Les sénateurs de communauté démissionnent de leur conseil de région*

Un membre constate que beaucoup de sénateurs de communauté siègent au sein de trois assemblées : un conseil de région, un conseil de communauté et le Sénat. S'ils renonçaient à leur mandat au niveau de la région, leurs tâches en seraient considérablement allégées et ils ne siègeraient plus qu'au sein d'un conseil de communauté et du Sénat. Au sein de leur conseil de région, ces sénateurs seraient remplacés par leurs suppléants. Une proposition dans ce sens a d'ailleurs déjà été déposée au Sénat (1).

Pour les sénateurs de communauté francophones, cela signifierait qu'ils ne siègeraient plus, ni au Parlement wallon, ni au Conseil de Bruxelles-Capitale. Quant aux sénateurs néerlandophones, ils cesseraient

Senaat, ofwel engageren zij zich in hoofdzak in de assemblee waarvoor zij rechtstreeks werden verkozen. Zij geven ongetwijfeld een waardevolle invulling aan hun parlementair mandaat, maar kunnen onvoldoende uitgroeien tot datgene wat de grondwetgever van 1993 voor ogen stond: een bindteken tussen het gewest-, het gemeenschaps- en het federale niveau.

### **B. Voorgestelde oplossingen**

*1. Gemeenschapssenatoren nemen ontslag uit hun gewest- en gemeenschapsraad*

Het voorstel om de gemeenschapssenatoren uitsluitend zitting te laten nemen in de Senaat en ze in hun oorspronkelijke assemblee te vervangen door hun opvolger, stuit bij een aantal leden op enig voorbehoud :

— Het wezenskenmerk van het concept «gemeenschapssenaar» bestaat erin dat de vertegenwoordigers van de gemeenschappen — en indirect van de gewesten — worden betrokken bij de besluitvorming op het federale niveau. Dit vereist uiteraard dat de gemeenschapssenatoren een substantiële band met hun assemblee van oorsprong behouden. Wat rest echter nog van die band indien zij in de gemeenschapsraad worden vervangen door hun opvolger ?

— Gemeenschapssenatoren zouden zich in een weinig comfortabele positie tegenover hun kiezerspubliek bevinden: eerst zijn zij kandidaat voor een zetel in een raad maar, eens verkozen, nemen zij zitting in de Senaat.

*2. Gemeenschapssenatoren nemen ontslag uit hun gewestraad*

Een lid stelt vast dat vele gemeenschapssenatoren in drie raden zetelen: een gewestraad, een gemeenschapsraad en de Senaat. Indien zij afstand zouden doen van hun gewestmandaat, zou hun takenpakket reeds aanzienlijk inkrimpen. Zij zouden dan enkel lid van een gemeenschapsraad en van de Senaat blijven. In de gewestraad zouden zij worden vervangen door hun opvolger. Dit voorstel werd overigens reeds in de Senaat ingediend (1).

Voor de Franstalige gemeenschapssenatoren betekent dit dat zij niet langer in het Waalse Parlement of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zouden zetelen. Nederlandstalige gemeenschapssenatoren zouden, als

(1) Proposition de loi spéciale de Mme Willame-Boonen modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'introduire une incompatibilité entre le mandat de sénateur de communauté et le mandat de membre d'un conseil de région (doc. Sénat, n° 712/1, 1996-1997).

(1) Voorstel van bijzondere wet van mevrouw Willame-Boonen tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, met het oog op de invoering van een onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenschapssenaar en het mandaat van lid van een gewestraad (Stuk Senaat, nr. 1-721/1, 1996-1997).

de siéger en tant qu'élus de la région au Parlement flamand et au Conseil de Bruxelles-Capitale. Les sénateurs de communauté néerlandophones qui cesseraient de siéger au Parlement flamand pour ce qui est des matières relevant de la compétence de la Région flamande continueraient cependant à faire partie de ce Parlement en qualité d'élus de communauté.

Cette solution permettrait aux sénateurs de communauté de conserver un lien organique avec le conseil de communauté qui les a désignés, tout en pouvant consacrer davantage de temps à leur travail au Sénat. De par leur appartenance à un conseil de communauté, ils conserveraient en outre un contact direct avec les membres du conseil régional pour lequel ils avaient été élus initialement.

Cette proposition fait elle aussi l'objet de critiques de la part de certains membres :

— les sénateurs de communauté ne seraient plus considérés comme des représentants à part entière des entités fédérées au Sénat. En effet, les trois régions ne seraient plus représentées au Sénat. Les sénateurs de communauté doivent représenter, non seulement les communautés, mais aussi les régions;

— la proposition aurait pour effet d'augmenter le nombre total de mandataires :

— si l'on excepte le sénateur de communauté désigné par le Conseil de la communauté germanophone, tous les sénateurs de communauté sont des mandataires de région élus directs. Du point de vue de la démocratie, est donc difficile de justifier le fait qu'ils siègeraient au sein d'un Conseil de communauté et au Sénat, mais pas au sein de l'assemblée à laquelle ils ont été élus.

D'autres membres estiment que cette proposition mérite d'être examinée plus attentivement. À cet égard, il y aurait lieu surtout de déterminer comment l'on pourrait continuer à associer d'une manière plus structurelle, les sénateurs de communauté aux conseils de région. Le lien entre les deux ne peut pas être réduit à des contacts occasionnels avec les représentants des conseils de région au sein des conseils de communauté.

### *3. Meilleure coordination des travaux parlementaires*

Un membre estime que les sénateurs de communauté doivent participer activement aux travaux des diverses assemblées dont ils font partie. C'est ainsi seulement qu'ils pourront apporter la valeur ajoutée prévue par le constituant de 1993.

Cela implique qu'il faut maintenir l'essentiel du système actuel. Les diverses assemblées devraient néanmoins mieux harmoniser leurs travaux entre elles. Une telle concertation permettrait d'éviter de nombreux problèmes concrets de calendrier.

gewestverkozenen, ophouden zitting te hebben in de Vlaamse Gewestraad of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De Nederlandstalige gemeenschapssenatoren die in het Vlaams Parlement ophouden zitting te hebben voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoren, zouden wel deel blijven uitmaken van het Vlaams Parlement als gemeenschapsverkozene.

Op deze wijze blijven de gemeenschapssenatoren een organieke band behouden met de gemeenschapsraad die hen heeft aangewezen en krijgen zij toch meer tijd voor hun werkzaamheden in de Senaat. Door hun lidmaatschap van een gemeenschapsraad behouden zij bovendien rechtstreeks contact met de leden van de gewestraad waarvoor zij oorspronkelijk werden verkozen.

Ook dit voorstel stuit bij een aantal leden op kritiek :

— de gemeenschapssenatoren zouden niet langer kunnen worden beschouwd als volwaardige vertegenwoordigers van de deelgebieden in de Senaat. De drie gewesten zullen immers niet langer in de Senaat vertegenwoordigd zijn. De gemeenschapssenatoren moeten niet alleen de gemeenschappen, maar ook de gewesten in de Senaat vertegenwoordigen;

— het totale aantal politieke mandatarissen zou toenemen;

— met uitzondering van de gemeenschapssenator die door de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt aangewezen, zijn alle gemeenschapssenatoren rechtstreeks verkozen gewestmandatarissen. Het is vanuit democratisch oogpunt dan ook moeilijk te rechtvaardigen dat zij wel in een gemeenschapsraad en de Senaat zetelen, doch niet in de assemblee waarvoor zij werden verkozen.

Andere leden menen dat dit voorstel een nader onderzoek verdient. Hierbij moet voornamelijk worden nagegaan hoe de gemeenschapssenatoren op een meer structurele wijze kunnen betrokken blijven bij de gewestraden. Die band mag niet worden teruggebracht tot louter occasionele contacten met de vertegenwoordigers van de gewestraden in de gemeenschapsraden.

### *3. Betere coördinatie van de parlementaire werkzaamheden*

Een lid is van oordeel dat de gemeenschapssenatoren actief moeten deelnemen aan de werkzaamheden van de verschillende assemblees waarvan zij deel uitmaken. Alleen op die wijze leveren zij de meerwaarde die de grondwetgever van 1993 voor ogen stond.

Dit houdt in dat het huidige stelsel in essentie moet behouden blijven. De verschillende assemblees zouden hun werkzaamheden echter beter op elkaar moeten afstemmen. Een dergelijk overleg kan heel wat concrete agendaproblemen voorkomen.



Un membre si dit plutôt sceptique par rapport à la praticabilité de cette proposition. Ce sont en fin de compte les calendriers de sept assemblées qu'il a lieu d'harmoniser. À ce jour, on a uniquement convenu de ne pas faire coïncider deux votes en séance plénière dans deux assemblées différentes. De tels arrangements sont quasi impossibles pour les réunions de commission. Les sénateurs de communauté ne sont par ailleurs pas toujours membres des mêmes commissions.

#### *4. Pas de fonction supplémentaire pour les sénateurs de communauté*

Un membre estime que l'on améliorerait déjà quelque peu les conditions de travail des sénateurs de communauté en évitant de leur attribuer des fonctions importantes dans les assemblées. De telles fonctions entraînent des responsabilités et des obligations supplémentaires. Aucun accord n'a cependant été atteint sur ce point.

#### *D. Discussion finale (24 mars 1999)*

Plusieurs membres reconnaissent que les sénateurs de communauté ne peuvent pas remplir leur rôle constitutionnel de manière optimale, principalement à cause de problèmes d'organisation. Toutefois, ce ne sera assurément pas le cas s'ils démissionnent de leur poste au conseil régional et/ou communautaire.

Un membre souligne que les sénateurs de communauté limitent souvent leur champ d'action à une seule assemblée pour des raisons logistiques, par intérêt personnel ou pour des considérations électoralistes.

Un membre se demande quel rôle les conseils de communauté attribuent aux sénateurs de communauté.

Selon un autre membre, ils sont aussi trop peu nombreux aux conseils de communauté pour pouvoir remplir leur rôle.

#### *E. Conclusions de la commission*

La commission propose de demander aux sénateurs de communauté, au terme de la présente législature, comment ils conçoivent leur rôle, leur statut et leurs conditions de travail. Sur la base de ces informations, on pourra se concerter avec les conseils de communauté et de région pour déterminer comment adapter la mission et les conditions de travail des sénateurs de communauté.

Een lid betoont zich veeleer sceptisch met betrekking tot de haalbaarheid van dit voorstel. Per slot van rekening moeten de agenda's van 7 assemblees op elkaar worden afgestemd. Vooral nog werd alleen afgesproken niet in twee assemblees op hetzelfde ogenblik stemmingen in plenaire vergadering te houden. Dergelijke regelingen met betrekking tot de commissievergaderingen zijn vrijwel onmogelijk. De gemeenschapssenatoren zijn overigens niet steeds lid van dezelfde commissies.

#### *4. Gemeenschapssenatoren nemen geen bijkomende functies op*

Een lid is van oordeel dat de werkomstandigheden van de gemeenschapssenatoren reeds ten dele zouden verbeteren indien zij in de assemblees geen belangrijke functies zouden opnemen. Dat brengt immers bijkomende verantwoordelijkheden en verplichtingen met zich. Hierover werd echter geen overeenkomst bereikt.

#### *D. Eindbespreking (24 maart 1999)*

Meerdere leden erkennen dat de gemeenschapsssenatoren hun grondwettelijke rol niet ten volle kunnen vervullen, in hoofzaak door organisatorische problemen. Dat zal echter zeker niet het geval zijn wanneer zij ontslag nemen uit hun gewest- en/of gemeenschapsraad.

Een lid wijst erop dat, om logistieke redenen, persoonlijke interesses of electorale overwegingen, gemeenschapssenatoren hun actieterrein vaak tot één assemblee beperken.

Een lid vraagt zich af welke rol de gemeenschapsraden aan de gemeenschapssenatoren toebedelen.

Volgens een ander lid vormen zij ook in de gemeenschapsraden een te kleine groep om hun rol te vervullen.

#### *E. Besluit van de commissie*

De commissie stelt voor om, aan het einde van deze zittingsperiode, de gemeenschapssenatoren te vragen naar hun opvatting over hun rol, hun statuut en hun werkomstandigheden. Op grond van die bevindingen kan met de gewest- en gemeenschapsraden worden overlegd hoe de opdracht en de werkomstandigheden van de gemeenschapssenatoren kunnen worden aangepast.

### 3. Les «*sénateurs de communauté*» et le mandat communal

**Article 1<sup>er</sup> ter de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives :**

« Sans préjudice des autres incompatibilités constitutionnelles et légales, les sénateurs de communauté ne peuvent être à la fois titulaire d'un mandat électif communal. Sont assimilés à un mandat électif communal, un mandat dans un centre public d'aide sociale et une fonction de bourgmestre nommé en dehors du conseil. »

#### 3.1. Extrait de l'allocution du président du 13 octobre 1998

« La réforme (du statut des sénateurs de communauté) devrait aller de pair avec la suppression de l'interdiction d'exercer un mandat communal, ce qui rendrait plus normal le recrutement de cette catégorie de sénateurs. »

#### 3.2. Discussion (22 janvier 1999)

##### A. Commentaire de la proposition

Un commissaire déclare que l'incompatibilité légale existante réduit considérablement la base de recrutement des sénateurs de communauté. Nombreux sont les membres de conseils de communauté qui opteraient pour le mandat de sénateur de communauté s'ils ne devaient pas démissionner de leur mandat local. Cette incompatibilité les retient toutefois de poser leur candidature au mandat de sénateur de communauté.

C'est pourquoi il paraît indiqué de supprimer d'ores et déjà l'incompatibilité avec le mandat de conseiller communal.

##### B. Il faudrait maintenir l'incompatibilité existante

Certains membres sont hostiles à la suppression de l'incompatibilité existante. Ils appuient leur thèse sur les arguments suivants :

— L'incompatibilité a été introduite par la loi du 30 décembre 1993. Il ne semble pas opportun de la supprimer à l'heure actuelle.

— Le cumul de mandats politique ne renforce pas la démocratie. La force d'une démocratie réside dans

### 3. De gemeenschapssenatoren en het gemeentelijk mandaat

**Artikel 1ter van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers :**

« Onverminderd de overige grondwettelijke en wettelijke onverenigbaarheden, mogen de gemeenschapssenatoren niet tegelijk titularis zijn van een door verkiezing verkregen gemeentelijk mandaat. Met een door verkiezing verkregen gemeentelijk mandaat worden gelijkgesteld een mandaat in een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en een ambt van burgemeester benoemd buiten de raad. »

#### 3.1. Uittreksel uit de toespraak van de voorzitter van 13 oktober 1998

« De hervorming (van het statuut van de gemeenschapssenatoren) zou gepaard moeten gaan met de afschaffing van het verbod om een gemeentelijk mandaat uit te oefenen, wat tot een meer normale recrutering van die categorie van senatoren zou leiden. »

#### 3.2. Standpunten van de leden (22 januari 1999)

##### A. Toelichting bij het voorstel

Een lid verklaart dat de bestaande wettelijke onverenigbaarheid de recruitersbasis voor gemeenschapssenatoren aanzienlijk versmalt. Vele leden van gemeenschapsraden zouden opteren voor het mandaat van gemeenschapssenaar indien zij geen ontslag uit hun lokaal mandaat dienden te nemen. Die onverenigbaarheid weerhoudt hen er echter van zich kandidaat te stellen voor het mandaat van gemeenschapssenaar.

Om die reden lijkt het aangewezen alvast de onverenigbaarheid met het mandaat van gemeenteraadslid op te heffen.

##### B. De bestaande onverenigbaarheid zou moeten behouden blijven

Sommige leden staan afwijzend tegenover het opheffen van de bestaande onverenigbaarheid. Zij beroepen zich hiervoor op de volgende argumenten :

— De onverenigbaarheid werd ingevoerd door de wet van 30 december 1993. Het lijkt niet gepast om de onverenigbaarheid nu reeds op te heffen.

— De democratie wordt niet versterkt door de cumul van politieke mandaten. De kracht van een de-

la participation active du plus grand nombre possible de citoyens au processus décisionnel.

— Les sénateurs de communauté qui exercent un mandat électif communal seront encore moins disponibles pour le Sénat qu'actuellement. L'expérience nous apprend que des problèmes se posent régulièrement lors de l'établissement de l'ordre des travaux du Sénat, du fait que les sénateurs de communauté invoquent les activités de leurs conseils.

— Un membre déduit de ce dernier argument que le vote de la proposition pourrait être envisagé si les sénateurs de communauté n'exerçaient plus qu'un seul mandat. Il y a donc corrélation entre cette proposition et la proposition visant à remplacer, au sein des conseils de région et de communauté, les sénateurs de communauté par leurs suppléants.

### ***C. L'incompatibilité devrait se limiter aux mandats exécutifs locaux***

Plusieurs membres disent pouvoir souscrire à la proposition dans la mesure où l'on ne touche pas à l'incompatibilité du mandat de sénateur de communauté avec un mandat exécutif local. Un sénateur de communauté pourrait donc être en même temps conseiller communal ou membre d'un conseil de CPAS, mais il ne pourrait être ni échevin, ni bourgmestre, ni président de CPAS.

#### *3.3. Conclusions de la commission*

L'incompatibilité du mandat de sénateur de communauté avec le mandat de conseiller communal ou celui de conseiller de CPAS doit être supprimée.

## ***4. Lessénateurs de communauté et les organisations internationales***

### *4.1. Extrait de l'allocation du président du 13 octobre 1998*

«En outre, (cette proposition) permettrait (aux sénateurs de communauté) de représenter la Belgique au Conseil de l'Europe et dans d'autres organisations internationales» où ces problèmes se posent.

### *4.2. Discussion (22 janvier 1999)*

#### ***A. Commentaire de la proposition***

Un commissaire déclare que diverses organisations internationales s'occupent de matières qui se situent plus dans la ligne des compétences des communautés et des régions que dans celles du pouvoir fédéral. Les conseils de région et de communauté insistent pour pouvoir déléguer les représentants belges — ou, du moins, un certain nombre d'entre eux — aux assemblées de ces institutions internationales. Il s'agit principalement du Conseil interparlementaire consultatif

mocratie schuilt erin dat zoveel mogelijk burgers actief aan de besluitvorming deelnemen.

— De gemeenschapssenatoren die een verkozen gemeentelijk mandaat uitoefenen, zullen nog minder beschikbaar zijn voor de Senaat dan thans het geval is. De praktijk wijst uit dat er zich regelmatig problemen voordoen bij de regeling van de werkzaamheden van de Senaat doordat de gemeenschapssenatoren zich beroepen op de werkzaamheden van hun raden.

— Uit dit laatste argument leidt een lid af dat het voorstel wel kan worden overwogen indien de gemeenschapssenatoren maar één mandaat meer zouden uitoefenen. Het voorstel hangt derhalve samen met het voorstel om de gemeenschapssenatoren in de gewest- en gemeenschapsraden te vervangen door hun opvolgers.

### ***C. De onverenigbaarheid moet worden beperkt tot de uitvoerende lokale mandaten***

Meerdere leden kunnen het voorstel onderschrijven in zoverre niet wordt geraakt aan de onverenigbaarheid van het mandaat van gemeenschapssenator met een uitvoerend lokaal mandaat. Een gemeenschapssenator zou dus wel tevens gemeenteraadslid of raadslid van het OCMW kunnen zijn, doch geen schepen, burgemeester of voorzitter van het OCMW.

#### *3.3. Besluit van de commissie*

De onverenigbaarheid van het mandaat van gemeenschapssenator met het mandaat van gemeenteraadslid en dat van raadslid van het OCMW moet worden opgeheven.

## ***4. De gemeenschapssenatoren en de internationale organisaties***

### *4.1. Uittreksel uit de toespraak van de voorzitter van 13 oktober 1998*

«De gemeenschapssenatoren zouden daarenboven België kunnen vertegenwoordigen in de Raad van Europa en in andere internationale organisaties waar dit probleem aan de orde is.»

### *4.2. Bespreking (22 januari 1999)*

#### ***A. Toelichting bij het voorstel***

Een lid verklaart dat verscheidene internationale organisaties zich inlaten met aangelegenheden die nauwer aansluiten bij de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten dan bij die van de federale overheid. De gewest- en gemeenschapsraden dringen er op aan dat zij de Belgische vertegenwoordigers — of minstens een aantal onder hen — kunnen afvaardigen naar de assemblees van die internationale instellingen. Het betreft voornamelijk de Raadge-

du Benelux et de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Ce souhait des conseils de région et de communauté se heurte toutefois à des objections juridiques. Des dispositions de conventions, de lois et de statuts prévoient que les délégations nationales qui siègent au sein des assemblées des institutions internationales sont composées des Parlements nationaux (1).

En désignant des sénateurs de communauté, l'on pourrait quand même répondre aux souhaits des conseils de région et de communauté sans enfreindre les prescriptions existantes.

Cela ne signifie pas que tous les mandats internationaux doivent être occupés par des sénateurs de communauté. C'est seulement au sein des assemblées interparlementaires où sont abordées des questions qui relèvent de la compétence des régions ou des communautés que la délégation belge peut être, au moins en partie, composée de sénateurs de communauté.

### **B. Critiques de la proposition**

La proposition se heurte aux objections suivantes des membres :

1. Les sénateurs sont déjà trop peu nombreux pour pouvoir accomplir comme il conviendrait toutes les missions du Sénat. Si, de surcroît le Sénat doit déléguer au sein des organisations internationales la majeure partie des représentants belges, le fonctionnement interne du Sénat ne manquera pas de s'en ressentir.

Du reste, les obligations inhérentes aux organisations internationales deviennent de plus en plus lourdes. Le Conseil de l'Europe est d'ailleurs saisi de la proposition visant à réserver une semaine par mois aux réunions du Conseil, si bien que les Parlements nationaux peuvent s'adapter plus aisément aux travaux de celui-ci.

2. Les sénateurs de communauté ont déjà un agenda surchargé. Il serait dès lors inopportun de les déléguer aussi au sein des organisations internationales. Leur principale fonction est de faire office de trait d'union entre les entités fédérées et le niveau fédéral.

Si la Belgique entend jouer un rôle dans les organisations internationales, il convient de déléguer des personnes qui pourront consacrer suffisamment de temps à ce mandat.

3) Il y a lieu de tenir compte, dans la perspective de l'envoi d'une délégation au sein d'une assemblée

vende Interparlementaire Beneluxraad en de parlementaire assemblee van de Raad van Europa.

Deze wens van de gewest- en de gemeenschapsraden stuit echter op juridische bezwaren. Verdragsbepalingen, wetten en statuten bepalen dat de nationale delegaties in de assemblees van de internationale instellingen worden samengesteld uit de nationale parlementen (1).

Door gemeenschapssenatoren aan te wijzen, zou men toch kunnen tegemoet komen aan de wensen van de gewest- en gemeenschapsraden zonder de bestaande voorschriften te schenden.

Dit betekent niet dat alle internationale mandaten moeten worden bekleed door gemeenschapssenatoren. Alleen in de interparlementaire assemblees waar aangelegenheden aan bod komen die tot de bevoegdheid van de gewesten of de gemeenschappen behoren, kan de Belgische delegatie althans ten dele worden samengesteld uit gemeenschapssenatoren.

### **B. Kritiek op het voorstel**

Het voorstel stuit bij de leden op de volgende bezwaren :

1. Het huidige aantal senatoren is reeds onvoldoende om alle opdrachten van de Senaat naar behoren te vervullen. Indien de Senaat ook nog het gros van de Belgische vertegenwoordigers in internationale organisaties moet leveren, zal dit de interne werking van de Senaat niet ten goede komen.

De verplichtingen in de internationale organisaties worden overigens steeds zwaarder. In de Raad van Europa leeft trouwens het voorstel om maandelijks één week voor te behouden voor de vergaderingen van de Raad, zodat de nationale parlementen zich vlotter aan de werkzaamheden van de Raad zouden kunnen aanpassen.

2. De gemeenschapssenatoren hebben reeds een overladen agenda. Het is dan ook weinig opportuun hen ook nog naar internationale organisaties af te vaardigen. Hun voornaamste rol bestaat erin een bindteken te zijn tussen de deelgebieden en het federale niveau.

Indien België een rol wenst te spelen in de internationale organisaties, is het aangewezen personen af te vaardigen die voldoende tijd kunnen vrijmaken voor dit mandaat.

3) Om in aanmerking te komen voor een afvaardiging naar een assemblee van een internationale orga-

(1) Voir, par exemple, la loi du 13 octobre 1961 relative à la procédure de nomination des représentants de la Belgique à l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe (*Moniteur belge* du 21 octobre 1961); les statuts de l'Union interparlementaire; les statuts du Conseil de l'Atlantique-Nord.

(1) Zie bijvoorbeeld de wet van 13 oktober 1961 betreffende de wijze van benoeming van de vertegenwoordigers van België in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa (*Belgisch Staatsblad* van 21 oktober 1961); de statuten van de Interparlementaire Unie; de statuten van de Noord-Atlantische Raad.

d'une organisation internationale, des intérêts et des capacités des candidats. La base de recrutement est toutefois très étroite pour ce qui est des représentants belges, si on se limite aux 21 sénateurs de communauté.

4) La représentation au sein des assemblées interparlementaires ne peut pas être monopolisée par une poignée de mandataires. Certains sénateurs cumulent déjà plusieurs mandats internationaux. Il s'ensuit qu'ils ne participent plus guère aux travaux du Sénat proprement dit.

À cet égard, on peut déplorer que les délégations nationales au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soient les mêmes, en vertu des traités, que les délégations au sein de l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Les intéressés doivent exercer simultanément deux mandats internationaux. *Ratione materiae*, il serait d'ailleurs plus logique de faire un lien identique entre le mandat au sein de l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale et le mandat au sein du Conseil de l'Atlantique-Nord.

5) Pour ce qui est des organisations internationales qui traitent des matières qui tombent sous les compétences des communautés et des régions, les représentants au sein de l'assemblée interparlementaire concernée doivent être désignés directement par les conseils de communauté ou de région. Il n'est pas nécessaire d'organiser une élection en cascade par le biais du Sénat.

Lorsque, par exemple, le Conseil interparlementaire consultatif du Benelux se penche sur la politique portuaire, il est logique que la délégation belge soit constituée de représentants qui ont été désignés par les conseils de région.

L'on réplique que la désignation directe par les conseils de communauté et de région n'est acceptée actuellement que par le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, et ce, non sans controverses. En ce qui concerne les autres assemblées interparlementaires, pareille formule se heurte à une vive opposition de plusieurs États membres — pour la plupart fédéraux.

### **C. Soutien à la proposition**

Certains membres approuvent la proposition, fût-ce à des conditions différentes :

— la représentation belge au sein des assemblées interparlementaires doit être composée, de préférence, de sénateurs de communauté lorsque ces assemblées traitent des matières qui s'inscrivent dans la ligne des compétences des régions et des communautés; plusieurs membres plaident pour que, dans de tel cas, les conseils de région et de communauté désignent eux-mêmes des représentants lorsque les institutions internationales le permettent;

— les représentants belges au sein des autres assemblées parlementaires sont désignés par la Cham-

nisatie, moet men rekening houden met de interesses en de bekwaamheden van de kandidaten. De recrutingsbasis voor de Belgische vertegenwoordigers wordt echter erg smal als men zich beperkt tot de 21 gemeenschapssenatoren.

4) De vertegenwoordiging in interparlementaire assemblees mag niet worden gemonopoliseerd door een handvol mandatarissen. Nu reeds cumuleren sommige senatoren meerdere internationale mandaten. Het gevolg daarvan is dat zij nog nauwelijks inbreng hebben in de werkzaamheden van de Senaat zelf.

In dat opzicht valt het te betreuren dat de nationale delegaties in de parlementaire assemblee van de Raad van Europa verdragsrechtelijk dezelfde zijn als de delegaties in de assemblee van de West-Europese Unie. Zo moet men *de iure* meteen twee internationale mandaten bekleden. *Ratione materiae* ware het overigens logischer dat een dergelijke koppeling wordt gemaakt tussen het mandaat in de assemblee van de West-Europese Unie en het mandaat in de Noord-Atlantische Raad.

5) Indien een internationale organisatie aangelegenheden behandelt die aansluiten bij de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten, moeten de vertegenwoordigers in de betrokken interparlementaire assemblee rechtstreeks worden aangewezen door de gemeenschaps- of gewestraden. Men hoeft dus geen getrapte verkiezing via de Senaat te organiseren.

Indien, bij voorbeeld, de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad zich buigt over het havenbeleid, is het logisch dat de Belgische delegatie bestaat uit vertegenwoordigers die werden aangewezen door de gewestraden.

Hierop wordt gerepliceerd dat de rechtstreekse aanwijzing door de gemeenschaps- en gewestraden vooralsnog alleen wordt aanvaard door de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, weze het niet zonder betwisting. Voor wat de andere interparlementaire assemblees betreft, stuit een dergelijke formule op krachtig verzet vanwege meerdere — veelal federale — lidstaten.

### **C. Steun aan het voorstel**

Sommige leden stemmen in met het voorstel, weze het onder uiteenlopende voorwaarden :

— de Belgische vertegenwoordiging in interparlementaire assemblees bestaat bij voorkeur uit gemeenschapssenatoren indien die assemblees aangelegenheden behandelen die aansluiten bij de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen; enkele leden pleiten ervoor dat in dat geval de gewest- en gemeenschapsraden zelf vertegenwoordigers aanwijzen indien de internationale instellingen zulks toestaan;

— de Belgische vertegenwoordigers in de overige interparlementaire assemblees worden aangewezen

bre des représentants et le Sénat. Un membre souhaite que les sénateurs de communauté entrent également en considération;

— un commissaire estime qu'il n'est pas souhaitable que la Chambre des représentants désigne tous les représentants fédéraux et le Sénat uniquement les représentants des entités fédérées. Le Sénat doit, lui aussi, pouvoir déléguer des représentants fédéraux, par exemple à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;

— un membre estime qu'il y a lieu de remplacer les sénateurs de communauté au sein des conseils de région et de communauté, lorsqu'ils exercent un mandat international.

door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Een lid wenst dat ook gemeenschapssenatoren hiervoor in aanmerking komen;

— een lid acht het niet wenselijk dat de Kamer van volksvertegenwoordigers alle federale vertegenwoordigers zou aanwijzen en de Senaat alleen de vertegenwoordigers van de deelgebieden. Ook de Senaat moet federale vertegenwoordigers naar bijvoorbeeld de parlementaire assemblee van de Raad van Europa kunnen afvaardigen;

— een lid is van oordeel dat gemeenschapssenatoren in de gewest- en gemeenschapsraden moeten worden vervangen wanneer zij een internationaal mandaat opnemen.

**SECTION 6.  
LA REPRÉSENTATION  
DES GERMANOPHONES**

**1. Représentation garantie au niveau fédéral**

*1.1. Note du Conseil de la Communauté germanophone (28 septembre 1998):*

Pour ce qui est de la représentation des germanophones au niveau fédéral (Chambre et Sénat), le Conseil s'est prononcé dans le passé pour une représentation renforcée — et surtout — une représentation garantie. Le Conseil réitère ce souhait, dont la réalisation pourrait prendre plusieurs formes (voir par exemple la proposition de M. Chantraine instituant une représentation garantie de la région de la langue allemande à la Chambre des représentants — Document du Sénat 534/1).

Arguments avancés à l'appui de cette revendication:

— spécificité de la région de langue allemande: du point de vue historique, territorial et linguistico-culturel, les 9 communes de la région de langue allemande constituent une entité propre, distincte des régions avoisinantes (surtout de l'arrondissement de Verviers). Pour prendre en compte cette spécificité, il faut donner à la population de la région de langue allemande la possibilité de désigner elle-même ses représentants au sein des Chambres fédérales;

— parallélisme avec les autres élections: pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, du Parlement européen et du Conseil provincial de Liège, la représentation de la région est garantie, suite à la modification des lois électorales. Dans un souci de transparence et de cohérence, il devrait en être de même pour l'élection des Chambres fédérales;

— représentation équilibrée des entités fédérales de la Belgique au niveau fédéral: par principe, les chambres législatives d'un État fédéral ne devraient pas seulement être composées sur la base de critères purement démographiques; il faudrait également tenir compte d'une façon ou d'autre des différentes entités fédérées. Dès lors, le Conseil de la Communauté germanophone se prononce pour un renforcement de la représentation germanophone sur le plan fédéral.

*1.2. Conclusions de la commission (24 mars 1999)*

La commission ne souhaite pas prendre position sur ce point de discussion, étant donné que la proposition ne s'inscrit pas dans le cadre de sa mission.

**AFDELING 6.  
VERTEGENWOORDIGING  
VAN DE DUITSTALIGEN**

**1. Gewaarborgde vertegenwoordiging op federaal vlak**

*1.1. Nota van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)*

Wat de vertegenwoordiging van de Duitstaligen op federaal vlak (Kamer en Senaat) aangaat, heeft de Raad zich in het verleden verscheidene keren uitgesproken voor een versterkte — en vooral — gewaarborgde vertegenwoordiging. De Raad spreekt opnieuw deze wens uit die op verschillende wijzen in de praktijk kan worden gebracht (zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel van de heer Chantraine tot inrichting van een vertegenwoordiging van het Duitstalig gebied in de Kamer van volksvertegenwoordigers — Stuk Senaat 534/1).

Als motivering voor deze wens kunnen volgende argumenten worden aangevoerd:

— de bijzonderheid van het Duitstalige gebied: qua geschiedenis, territorium, cultuur en taal vormen de 9 gemeenten van het Duitstalige gebied een zelfstandige eenheid die zich van het omliggende gebied (inz. het arrondissement Verviers) onderscheidt. Om rekening te houden met dit feit, moet worden gewaarborgd dat de bevolking van het Duitstalige gebied haar eigen vertegenwoordigers naar de federale Kamers zendt:

— het parallellisme met andere verkiezingen: voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, het Europees Parlement en de Luikse Provincieraad is een eigen vertegenwoordiging door wijzigingen van de kieswetten gewaarborgd. Omwille van de overzichtelijkheid en de coherentie zou dit ook voor de verkiezing van de federale Kamers moeten gelden:

— evenwichtige vertegenwoordiging van de Belgische deelstaten op federaal vlak: principieel zouden de wetgevende kamers van een federale Staat — wat België door de verschillende staatsvormingen is geworden — niet enkel volgens een criterium worden samengesteld waarbij alleen de bevolking telt: er zou rekening moeten worden gehouden met de verschillende deelstaten. Om deze reden spreekt de Raad zich uit voor een versterkte vertegenwoordiging van de Duitstaligen op federale vlak.

*1.2. Besluit van de commissie (24 maart 1999)*

De commissie wenst over dit discussiepunt geen standpunt in te nemen, aangezien het voorstel niet kadert binnen de opdracht van de commissie.

## **2. *Répresentation garantie au niveau régional***

### *2.1. Note du Conseil de la Communauté germanophone (28 septembre 1998)*

Le Conseil de la Communauté germanophone souhaite également une représentation garantie au sein du Conseil régional wallon. Bien entendu, cette représentation garantie devrait uniquement être assurée aussi longtemps que la Région wallonne reste compétente pour la région en question.

Arguments avancés à l'appui de cette revendication:

— spécificité de la région de langue allemande: voir point 1,

— parallélisme avec d'autres élections: voir point 1

### *2.2. Conclusions de la commission (24 mars 1999)*

La commission ne souhaite pas prendre position sur le point en discussion, car la proposition sort du cadre de sa mission.

## **3. *Présence de parlementaires germanophones au sein du Conseil régional wallon***

### *3.1. Note du Conseil de la Communauté germanophone (28 septembre 1998)*

La présence de parlementaires domiciliés dans la région de langue allemande et qui ont prêté serment en langue allemande, soit exclusivement soit en premier lieu, pose problème dans le fonctionnement du Conseil régional wallon. La légalité des décrets du Conseil régional wallon, qui portent tant sur des matières reprises de la Communauté française que sur des matières régionales (p. ex. le budget), est remise en question, parce qu'aux termes de la loi spéciale, le parlementaire germanophone ne peut pas participer au vote sur des matières communautaires reprises par la Région, mais qu'en revanche, il dispose tout naturellement du droit de vote pour les matières régionales.

### *3.2. Conclusions de la commission (24 mars 1999)*

La commission ne souhaite pas prendre position sur le point en discussion, car la proposition sort du cadre de sa mission.

## **2. *Gewaarborgde vertegenwoordiging op regionaal vlak***

### *2.1. Nota van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)*

Ook in de Waalse Gewestraad wenst de Raad van de Duitstalige Gemeenschap een gewaarborgde vertegenwoordiging. Deze gewaarborgde vertegenwoordiging zou echter slechts zolang worden gehandhaafd als het Waalse Gewest voor het genoemde gebied bevoegd is.

Als motivering voor deze wens kunnen volgende argumenten worden aangevoerd:

— de bijzonderheid van het Duitstalig gebied: zie punt 1

— het parallellisme met andere verkiezingen: zie punt 1

### *2.2. Besluit van de commissie (24 maart 1999)*

De commissie wenst over dit discussiepunt geen standpunt in te nemen, aangezien het voorstel niet kadert binnen de opdracht van de commissie.

## **3. *Aanwezigheid van Duitstalige volksvertegenwoordigers in de Waalse Gewestraad***

### *3.1. Nota van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (28 september 1998)*

De aanwezigheid van volksvertegenwoordigers die in het Duitstalig gebied woonachtig zijn en hun eed uitsluitend of in de eerste plaats in het Duits hebben afgelegd, leidt tot problemen bij de werking van de Waalse Gewestraad: de wettelijkheid van de decreten van de Waalse Gewestraad die zowel aangelegenheden betreffen die van de Franse Gemeenschap zijn overgenomen alsook regionale bevoegdheden (bv. begrotingen) wordt in twijfel getrokken omdat de Duitstalige volksvertegenwoordiger enerzijds luidens de bijzondere wet niet aan stemmingen over overgenomen gemeenschapsaangelegenheden mag deelnemen, anderzijds bij stemmingen over regionale aangelegenheden vanzelfsprekend over dit recht beschikt.

### *3.2. Besluit van de commissie (24 maart 1999)*

De commissie wenst over dit discussiepunt geen standpunt in te nemen, aangezien het voorstel niet kadert binnen de opdracht van de commissie.



## SECTION 7. LA COMPOSITION DE QUELQUES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

### 7.1. Point de vue d'un membre (21 janvier 1999)

Les entités fédérées ne sont toujours pas représentées au sein d'une série d'institutions fédérales importantes telles que la Banque nationale, la Commission bancaire et financière, la SNCB, l'INAMI, l'ONSS, l'ONAFS, l'Office du Ducroire, etc.) bien qu'une telle représentation soit indiquée du point de vue de la fonctionnalité et de l'harmonisation des politiques.

En attendant une défédéralisation plus poussée, les entités fédérées doivent dès à présent, dans le cadre institutionnel actuel, être représentées directement dans les organes de gestion ou les organes décisionnels des principales institutions fédérales.

### 7.2. Discussion (5 février 1999)

#### **A. L'exclusivité de la répartition des compétences**

Pour un membre, cette proposition est incompatible avec l'exclusivité de la répartition des compétences. Les sphères de compétence de l'autorité fédérale, des communautés et des régions sont scindées en matières qu'une autorité exerce à l'exclusion de toutes les autres.

Un autre membre réplique que les activités de plusieurs institutions précitées s'étendent en partie à des matières communautaires ou régionales. Il suffit de penser à l'INAMI, organe-clé des soins de santé. Or, la politique en matière de soins de santé relève en grande partie des communautés. La SNCB est un autre exemple. Les chemins de fer relèvent certes de la compétence de l'autorité fédérale, mais la politique des transports est une matière régionale. Cette politique s'exercerait d'une manière plus fluide si les régions et les communautés étaient représentées dans les institutions concernées.

Un membre fait remarquer que les membres du conseil d'administration de la SNCB sont désignés par l'autorité fédérale. Dans la pratique, l'autorité fédérale tient bel et bien compte des intérêts régionaux. Ainsi a-t-elle appelé le directeur général de la société flamande des transports «De Lijn» à siéger au conseil d'administration de la SNCB. Il s'agit là d'une solution pragmatique.

#### **B. Proposition impraticable**

Un membre trouve la proposition impraticable. L'autorité fédérale a créé des institutions dans le cadre de sa propre sphère de compétence. En vertu de l'article 8 de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés et les régions peuvent également créer des institutions dans les matières relevant de leurs

## AFDELING 7. SAMENSTELLING VAN EEN AANTAL FEDERALE INSTELLINGEN

### 7.1. Standpunt van een lid (21 januari 1999)

De deelstaten zijn nog niet vertegenwoordigd in een aantal belangrijke federale instellingen (zoals de Nationale Bank, de Commissie voor Bank- en Financien, de NMBS, RIZIV, RSZ, RKW, Delcredere, ...), hoewel dit uit het oogpunt van functionaliteit en beleidsafstemming aangewezen is.

De deelstaten dienen reeds in het huidige institutionele kader en in afwachting van verdere defederalisering, rechtstreeks vertegenwoordigd te worden in beheers- of beslissingsorganen van belangrijke federale instellingen.

### 7.2. Bespreking (5 februari 1999)

#### **A. De exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling**

Een lid vindt dit voorstel onverenigbaar met de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheidssferen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten zijn opgesplitst in aangelegenheden die de ene overheid, met uitsluiting van alle andere, kan uitoefenen.

Een ander lid repliceert dat de activiteiten van meerdere geciteerde instellingen zich ten dele uitstrekken tot gemeenschaps- of gewestaangelegenheden. Men denke maar aan het RIZIV, — een sleutelorgaan in de gezondheidszorg. Het gezondheidsbeleid is evenwel in ruime mate een gemeenschapsbevoegdheid. Een ander voorbeeld is de NMBS. De spoorwegen behoren weliswaar tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar het vervoerbeleid is een gewestelijke aangelegenheid. De beleidsuitoefening zou vlotter verlopen indien de gewesten en de gemeenschappen vertegenwoordigd zijn in de betrokken instellingen.

Een lid wijst erop dat de leden van de beheerraad van de NMBS worden aangewezen door de federale overheid. In de praktijk blijkt de federale overheid terdege rekening te houden met de gewestbelangen. Zo wees zij ook de directeur-generaal van de Vlaamse vervoersmaatschappij «De Lijn» aan tot lid van de beheerraad van de NMBS. Dit is een pragmatische oplossing.

#### **B. Onwerkbaar voorstel**

Een lid vindt het voorstel onwerkbaar. De federale overheid heeft instellingen opgericht binnen haar eigen bevoegdheidssfeer. Op grond van artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen ook de gemeenschappen en de gewesten instellingen oprichten in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid

compétences. Il est toutefois particulièrement peu pratique de prendre pour règle générale de nommer dans ces institutions des représentants de toute autorité ayant directement ou indirectement, un lien quelconque avec les activités de l'institution concernée. Cela ne ferait que compliquer inutilement la constitution de nombreux organes.

Suivant cette logique, l'autorité fédérale devrait être représentée dans une foule d'institutions régionales et communautaires. Les conseils d'administration des instituts de formation professionnelle devraient compter des représentants fédéraux pour la raison que le droit du travail et la sécurité sociale, relèvent de la compétence exclusive du fédéral. Celui-ci octroie par ailleurs nombre de mandats de recherche aux universités. Cela justifie-t-il la présence d'un représentant fédéral à leur conseil d'administration ?

Dans certains cas, le législateur a inscrit une telle représentation dans la loi, compte tenu de l'imbrication de certaines compétences. Cela n'a hélas, pas été un gage de coopération, comme en attestent les difficultés rencontrées par le Conseil fédéral de la politique scientifique et les organes de l'Office belge du commerce extérieur. Par ailleurs, il doit être possible de résoudre ces problèmes, avec un minimum de bonne volonté.

Concertation, association et représentation au sein des institutions sont les pierres angulaires du fédéralisme belge. Lorsque la loi les prescrit, il faut les respecter. Mais on ne peut pas multiplier à l'infini le nombre des représentants des différents niveaux de pouvoir dans les institutions.

### **C. Proposition sortant du cadre de la mission**

Un membre émet des réserves quant à la discussion de cette proposition. La mission de la commission consiste à évaluer le fonctionnement des structures fédérales. Pour ce faire, la commission dresse un inventaire des points de discussion. Ces points de discussion portent sur des observations relatives au fonctionnement actuel des structures. La commission soumet les points de discussion à des experts. Elle entend des fonctionnaires et des ministres, chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Enfin, lorsqu'elle constate l'existence d'un blocage ou d'un dysfonctionnement, elle en fait la description et formule éventuellement une proposition.

Le présent point de discussion ne repose cependant pas sur la constatation que les institutions fédérales précitées ne fonctionnent pas correctement. Il n'y a manifestement aucune plainte au sujet du fonctionnement de la Banque nationale, de l'INAMI, etc. Il y a purement et simplement une proposition visant à restructurer ces institutions. Or, la commission n'a pas pour mission de se prononcer sur de telles propositions. Il s'agit d'une proposition d'inspiration pure-

behoren. Het is evenwel bijzonder onpraktisch om, bij wijze van algemene regel, in die instellingen vertegenwoordigers te benoemen van iedere overheid die, rechtstreeks of indirect, enig raakvlak heeft met de activiteiten van de betrokken instelling. Dat zou de samenstelling van talloze organen nodeloos bemoeilijken.

Op grond van die logica zou de federale overheid moeten worden vertegenwoordigd in talrijke gewest- en gemeenschapsinstellingen. In de beheerraden van de instituten voor beroepsvorming zouden federale vertegenwoordigers moeten zetelen, want de federale te overheid is exclusief bevoegd voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. De federale overheid kent tal van onderzoeksopdrachten toe aan de universiteiten. Wettigt dat de aanwezigheid van een federale vertegenwoordiger in hun beheerraden ?

In sommige gevallen heeft de wetgever, rekening houdend met de verwevenheid van bepaalde bevoegdheden, een dergelijke vertegenwoordiging in de wet ingeschreven. Dat is helaas, geen waarborg gebleken voor een vlotte samenwerking, — getuige de moeilijkheden die de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid en de organen van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel ondervinden. Anderzijds moeten dergelijke problemen met enige goede wil kunnen worden overwonnen.

Overleg, betrokkenheid en vertegenwoordiging in instellingen zijn hoekstenen van het Belgische federalisme. Waar de wet hen voorschrijft, moeten zij ook worden geëerbiedigd. Men mag de vertegenwoordiging in instellingen evenwel niet tot in het ongerijmde vermenigvuldigen.

### **C. Voorstel buiten de opdracht**

Een lid tekent voorbehoud aan tegen de bespreking van dit voorstel. De opdracht van de commissie bestaat erin de werking van de federale structuren te evalueren. Daarbij legt de commissie een inventaris aan van discussiepunten. Die discussiepunten betreffen opmerkingen over de huidige werking van de structuren. De commissie legt de discussiepunten voor aan deskundigen. Zij hoort, telkens zij dit nodig acht, ambtenaren en ministers. Zij polst naar het standpunt van andere betrokken overheden. Wanneer zij tenslotte vaststelt dat er daadwerkelijk een knelpunt of een dysfunctie is, geeft zij hiervan een beschrijving en formuleert zij eventueel een voorstel.

Het voorliggende discussiepunt vertrekt evenwel niet vanuit de vaststelling dat de genoemde federale instellingen niet naar behoren functioneren. Er is kennelijk geen klacht over de werking van de Nationale Bank, het RIZIV, enz. Er is louter het voorstel om deze instellingen te herstructureren. Welnu, het is niet de opdracht van de commissie om zich over dergelijke voorstellen uit te spreken. Dit is een louter politiek geïnspireerd voorstel, dat niet vertrekt vanuit

ment politique, qui n'est pas fondée sur une évaluation du fonctionnement actuel des institutions.

Plusieurs membres se rallient à cette observation.

De l'avis d'un membre, cette conclusion ne s'applique pas à l'Office du ducroire. Celui-ci œuvre dans le domaine du commerce extérieur, qui est largement régionalisé. On pourrait donc poser que les régions doivent à tout le moins être représentées au sein de l'Office du ducroire.

Un autre membre souhaite aller plus loin encore et associer les régions à la gestion d'autres institutions fédérales. Cette mesure serait susceptible de renforcer la loyauté fédérale des entités fédérées. En Allemagne, par exemple les *Länder* sont représentés au sein de la Bundesbank. Pourquoi ne pourrait-on pas en faire autant en Belgique?

### 7.3. Conclusions de la commission

La commission ne souhaite pas prendre position sur ce point de discussion. La proposition n'est pas basée sur la constatation d'un fonctionnement déficient des institutions fédérales précitées. La proposition ne s'inscrit dès lors pas dans le cadre de la mission de la commission, qui est d'évaluer le fonctionnement actuel des institutions.

een evaluatie van de huidige werking van die instellingen.

Meerdere leden betuigen hun instemming met deze opmerking.

Volgens een lid geldt deze conclusie niet voor de Delcrederedienst. Deze dienst houdt verband met de buitenlandse handel, een grotendeels geregionaliseerde materie. Men zou dus kunnen stellen dat de gewesten ten minste vertegenwoordigd dienen te zijn in de Delcrederedienst.

Een ander lid wenst nog verder te gaan en de gewesten te betrekken bij het beheer van andere federale instellingen. Dat kan de federale loyautéit van de deelgebieden verhogen. In Duitsland, bij voorbeeld, zijn de landen vertegenwoordigd in de Bundesbank. Waaron zou dat in België niet kunnen?

### 7.3. Besluit van de commissie

De commissie wenst over dit discussiepunt geen standpunt in te nemen. Het voorstel vertrekt niet vanuit de vaststelling dat de opgesomde federale instellingen gebrekkig functioneren. Het voorstel kadert derhalve niet binnen de opdracht van de commissie, namelijk de evaluatie van de huidige werking van de instellingen.

**SECTION 8.  
LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT  
DE LA COUR DES COMPTES**

*8.1. Point de vue du gouvernement de la Communauté française (Note du 29 juin 1998, point 7.4.3)*

La Cour des comptes est une institution dépendant du pouvoir législatif fédéral mais dont la mission de contrôle et d'audit du pouvoir exécutif s'exerce également pour les compte des assemblées des entités fédérées. Or, celles-ci sont jusqu'à présent très peu associées au fonctionnement et à l'organisation de la Cour.

*8.2. Point de vue du gouvernement flamand (Note du ministère de la Communauté flamande, « Paquets de compétences homogènes »)*

L'article 180 de la Constitution est libellé comme suit :

« Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes.

Cette Cour est organisée par la loi. »

La persistance du visa préalable fait que le traitement des données financières reste lent et pesant.

Si le système du visa préalable était réservé à des cas exceptionnels, spécifiquement prescrits, le traitement des données financières serait plus rapide et plus transparent.

Les comptes du comptable qui n'ont pas été rendus dans le délai légal prescrit sont établis d'office par le service de contrôle interne aux frais du comptable.

L'approbation des comptes des comptables par la Cour des comptes pourrait se faire dans certains délais. Comme ce n'est pas le cas actuellement, les comptes annuels risquent de ne pas être établis en temps voulu.

**AFDELING 8.  
WERKWIJZE EN SAMENSTELLING  
VAN HET REKENHOF**

*8.1. Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering (Nota van 29 juni 1998, punt 7.4.3)*

Het Rekenhof is een instelling die afhankelijk is van de federale wetgevende macht maar die haar controle- en doorlichtingsbevoegdheid ten aanzien van de uitvoerende macht ook uitoefent voor rekening van de assemblees van de deelgebieden. Deze laatste worden tot op heden heel weinig betrokken bij de werking en de organisatie van het Hof.

*8.2. Standpunt van de Vlaamse regering (Nota van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, « Homogene bevoegdheidspakketen »)*

Artikel 180 van de Grondwet luidt als volgt :

« De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers benoemd, voor de tijd bij de wet bepaald.

Dit hof is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.

Dit Hof wordt door de wet georganiseerd. »

Het voorafgaand visum betekent het voortbestaan van een logge en trage werking van de verwerking van de financiële gegevens.

Wanneer alleen in uitzonderlijke, specifiek, voorgeschreven gevallen voorzien wordt in een voorafgaand visum-systeem, gebeurt de verwerking van de financiële gegevens sneller en transparanter.

De rekeningen van de rekenplichtige die niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn zijn afgelegd, worden ambtshalve door de interne controledienst opgemaakt op kosten van de rekenplichtige.

De goedkeuring van de rekeningen van de rekenplichtigen door het Rekenhof zou kunnen gebeuren binnen bepaalde tijdslimieten. Momenteel is dit niet het geval, zodat het op tijd opmaken van een jaarrekening in het gedrang komt.

Compte tenu de l'autonomie des communautés et des régions en ce qui concerne le traitement en question, il conviendrait qu'elles règlent elles-mêmes le fonctionnement et l'organisation de la Cour des comptes.

C'est pourquoi le texte suivant est proposé:

«L'État fédéral, les communautés et les régions créent de manière autonome une chambre des comptes distincte.

Chaque chambre des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes ainsi que des comptes envers l'autorité concernée.

La chambre des comptes veille à ce qu'aucun crédit d'engagement de l'allocation de base des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Chaque chambre de comptes exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis, y compris les recettes fiscales.

Chaque chambre des comptes arrête les comptes des différentes autorités et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire.

Le compte annuel de l'État fédéral, des communautés et des régions est soumis à la Chambre des représentants ou au Conseil concerné de communauté ou de région, avec les observations de la chambre des comptes compétente.

La chambre des comptes fédérale est organisée par la loi. Les chambres des comptes des communautés et des régions sont organisées par un décret ou une ordonnance.

Les membres de chaque chambre des comptes sont nommés, en ce qui concerne l'État fédéral, par la Chambre des représentants et, en ce qui concerne les communautés et les régions, par leurs Conseils respectifs.»

*8.3. Point de vue du Conseil de la Communauté germanophone (Note du 28 septembre 1998, point 4.3)*

La communication entre le Conseil et la Cour est régulièrement entravée et mise à mal par des problèmes non seulement linguistiques, qui sont les plus fréquents, mais également par des problèmes d'organisation administrative.

Dès lors, le Conseil se prononce pour la création d'une section (deux conseillers) qui ressorte directement à l'autorité de l'assemblée plénière et qui soit chargée des dossiers des «autorités germanophones», une solution qu'il a déjà préconisée dans son avis du 20 octobre 1997 sur la réforme du règlement d'ordre

Gelet op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten inzake de bedoelde verwerking is het aangewezen dat zij zelf de werking en de organisatie van het Rekenhof regelen.

Daarom wordt de volgende tekst voorgesteld:

«De federale staat, de gemeenschappen en gewesten stellen autonoom een afzonderlijke Rekenkamer in.

Elke afzonderlijke Rekenkamer is belast met het nazien en het verevenen van de rekeningen en van de rekenplichtingen van de betrokken overheid.

De Rekenkamer waakt erover dat geen vastlegingskrediet van de basisallocatie van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft.

Elke Rekenkamer oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten.

Elke Rekenkamer stelt de rekeningen van de verschillende overheden vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen.

De jaarrekening van de federale Staat, gemeenschappen en gewesten wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers of de desbetreffende Raad van de gemeenschappen en gewesten onderworpen met de opmerkingen van de bevoegde Rekenkamer.

De federale Rekenkamer wordt door de wet georganiseerd. De Rekenkamers van de gemeenschappen en de gewesten worden door een decreet of ordonantie georganiseerd.

De leden van elke Rekenkamer worden wat de federale Staat betreft benoemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en wat de gemeenschappen en de gewesten betreft door hun respectieve Raden.»

*8.3. Standpunt van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (Nota van 28 september 1998, punt 4.3)*

Vooraf taalproblemen maar ook administratieve organisatieproblemen belemmeren de vlotte communicatie tussen de Duitstalige Raad en het Hof.

Om deze reden bepleit de Raad overeenkomstig zijn advies van 20 oktober 1997 betreffende de wijziging van het reglement van het Rekenhof de inrichting van een aparte sectie (2 Duitstalige raadsheren) die zich met de aangelegenheden van de «Duitstalige besturen» zou bezighouden en direct aan de plenaire

intérieur de la Cour avec tout ce qu'elle implique comme restructurations au niveau du personnel et de l'intendance.

#### 8.4. *Point de vue d'un membre (21 janvier 1999)*

Les entités fédérées doivent fixer elles-mêmes les règles de gestion de leurs finances. L'option prise consiste à avoir une Cour des comptes fédérale, composée d'une chambre néerlandophone et d'une chambre francophone. La chambre néerlandophone est compétente pour le contrôle de l'exécution du budget flamand. Les entités fédérées doivent être associées à la nomination des membres de la chambre de la Cour des comptes correspondante.

#### 8.5. *Discussion (5 février 1999)*

##### **A. Propositions sortant du cadre de la mission de la commission**

Un membre fait remarquer que la Cour des comptes soumet les comptes généraux des communautés et des régions, accompagnés de ses observations, aux conseils de communauté et de région. La Cour des comptes joue donc un rôle important en ce qui concerne les entités fédérées. Les propositions relatives à la Cour des comptes doivent être discutées par la présente commission.

Un membre déclare que les propositions de la Communauté française (8.1), de la Communauté flamande (8.2) et d'un membre (8.4) ne reposent pas sur dysfonctionnement de la Cour des comptes.

La Communauté flamande formule cependant, à propos du fonctionnement de la Cour des comptes, deux observations qui concernent, non pas la répartition des compétences, mais la procédure administrative devant cette Cour. L'on peut éventuellement remédier auxdits dysfonctionnements en adaptant la procédure. La Communauté flamande ne propose cependant aucune modification de la procédure, mais demande que l'État, les communautés et les régions créent chacun leur propre chambre des comptes.

Il est donc question en fait de trois propositions qui ne sont pas basées sur une évaluation du fonctionnement actuel de la Cour des comptes. Or, la commission s'est fixé pour règle de ne pas examiner les propositions de réformes institutionnelles qui ne sont pas basées sur une évaluation du fonctionnement actuel (voir aussi les points 7.2 et 7.3).

Le Conseil de la Communauté germanophone soulève par contre des problèmes concrets liés à la répartition des compétences (voir point 8.3). La Communauté germanophone souhaite une restructuration restreinte de la Cour des comptes pour que l'on puisse résoudre les problèmes linguistiques que l'on

vergadering zou zijn onderworpen. Gelijkaardige herstructureringen bij het personeel en de logistiek zouden met deze maatregel gepaard moeten gaan.

#### 8.4. *Standpunt van een lid (21 januari 1999)*

De deelstaten dienen zelf de regels te bepalen over het beheer van hun financiën. Er wordt geopteerd voor een federaal Rekenhof, samengesteld uit een Nederlandstalige en een Franstalige Kamer. De Nederlandstalige Kamer is bevoegd voor de controle op de uitvoering van de Vlaamse begroting. De deelstaten moeten worden betrokken bij de benoeming van de overeenstemmende Kamer van het Rekenhof.

#### 8.5. *Bespreking (5 februari 1999)*

##### **A. Voorstellen buitendeopdracht van de commissie**

Een lid merkt op dat het Rekenhof de algemene rekening van de gemeenschappen en de gewesten met zijn opmerkingen onderwerpt aan de gemeenschappen en gewestraden. Het Rekenhof vervult dus een belangrijke rol voor de deelgebieden. De voorstellen met betrekking tot het Rekenhof dienen door deze commissie te worden besproken.

Een lid verklaart dat de voorstellen van de Franse Gemeenschap (8.1), de Vlaamse Gemeenschap (8.2) en een lid (8.4) niet steunen op een gebrekkige werking van het Rekenhof.

De Vlaamse Gemeenschap formuleert wel twee bedenkingen bij de werking van het Rekenhof, doch die discussiepunten houden verband met de administratieve procedure die voor het Rekenhof geldt, niet met de bevoegdheidsverdeling. De aangehaalde dysfuncties kunnen eventueel worden verholpen middels een aanpassing van de procedure. De Vlaamse Gemeenschap stelt echter geen wijziging van de procedure voor, maar vraagt dat de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ieder een eigen Rekenkamer zouden oprichten.

Het gaat bijgevolg om drie voorstellen die niet vertrekken vanuit een evaluatie van de huidige werking van het Rekenhof. De commissie hanteert evenwel als leidraad dat zij zich niet buigt over voorstellen tot institutionele hervormingen, indien die voorstellen niet zijn gegrondvest op een evaluatie van de huidige werking (zie ook de punten 7.2 en 7.3).

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap werpt daarentegen wel concrete problemen op die verband houden met de bevoegdheidsverdeling (zie punt 8.3). De Duitstalige Gemeenschap wenst een beperkte herstructurering van het Rekenhof om de huidige taalproblemen op te lossen. De bespreking van een

rencontre actuellement. L'examen d'un tel point de discussion s'inscrit bel et bien dans le cadre de la mission de la commission.

D'autres membres disent souscrire à cette thèse. La commission examine uniquement les propositions qui portent sur des points de discussion concrets résultant de l'évaluation du fonctionnement actuel des structures fédérales.

Un membre ne voit pas pourquoi le point de discussion soulevé par la Communauté germanophone s'inscrirait dans le cadre de la mission de la commission contrairement aux autres points.

### ***B. Prémisse erronée***

Un membre partage l'avis selon lequel les trois propositions contestées sortent du cadre de la mission de la commission. Il souhaite néanmoins émettre une considération générale à ce sujet.

Les propositions partent de l'idée qu'une autorité doit avoir son mot à dire pour ce qui est de la composition et du fonctionnement de toute institution ou organisation dont les activités ont des conséquences directes ou indirectes sur elle, ce qui est indéfendable. En effet, faut-il parce que la Cour des comptes, la Cour d'arbitrage, le Conseil d'État, les cours et tribunaux, la police, etc., sont des institutions ou des organisations qui travaillent également au service des communautés et des régions, que chaque région et chaque communauté soit associée à leur composition et à leur fonctionnement, ait des représentants en leur sein ou doive créer elle-même des institutions similaires? Les personnes soucieuses du bon fonctionnement des institutions et des structures ne peuvent donner qu'une réponse négative à cette question. Chaque autorité a ses propres compétences et elle doit les exercer correctement et chaque autorité doit pouvoir attendre des autres autorités qu'elles exercent également leurs compétences correctement.

dergelijk discussiepunt behoort wel tot de opdracht van de commissie.

Andere leden onderschrijven deze stelling. De commissie onderzoekt voorstellen alleen wanneer zij verband houden met concrete discussiepunten die voortkomen uit de evaluatie van de huidige werking van de federale structuren.

Een lid ziet niet in waarom het discussiepunt aange-reikt door de Duitstalige Gemeenschap wel binnen de opdrachtoomschrijving van de commissie thuishoort en de overige punten niet.

### ***B. Foutief uitgangspunt***

Een lid deelt de opvatting dat de drie betwiste voorstellen de opdracht van de commissie overstijgen. Niettemin wenst hij er een algemene beschouwing aan te wijden.

De voorstellen vertrekken vanuit het standpunt dat een overheid inspraak moet hebben in de samenstelling en de werkwijze van iedere instelling of organisatie waarvan de activiteiten, rechtstreeks of indirect, een weerslag hebben op die overheid. Welnu, die redenering is onhoudbaar. Het Rekenhof, het Arbitragehof, de Raad van State, de hoven en rechtbanken, de politie, ... zijn stuk voor stuk instellingen of organisaties die ook ten dienste van de gemeenschappen en de gewesten staan. Betekent zulks dat ieder gewest en iedere gemeenschap moet worden betrokken bij de samenstelling en de werkwijze van die instellingen, of dat zij erin vertegenwoordigers moeten hebben, of dat zij zelf dergelijke instellingen moeten oprichten? Wie bekommerd is om de goede werking van de instellingen en de structuren, kan die vraag alleen maar ontkennend beantwoorden. Iedere overheid heeft haar bevoegdheden, die zij naar behoren moet uitoefenen. Iedere overheid moet er echter ook op vertrouwen dat de andere overheden hun bevoegdheden naar behoren uitoefenen.

**SECTION 9.  
LA COMPOSITION DE LA COUR D'ARBITRAGE  
ET DU CONSEIL D'ÉTAT**

*9.1. Point de vue d'un membre (21 janvier 1999)*

Les entités fédérées devraient être associées à la présentation des membres de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État.

*9.2. Conclusion de la commission*

Les propositions concernent des réformes institutionnelles qui ne visent pas à remédier à un dysfonctionnement éventuel de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État. L'examen de telles propositions ne relève donc pas de la mission de la commission.

**SECTION 10.  
LE STATUT DE LA RÉGION  
DE BRUXELLES-CAPITALE**

Quelques membres souhaitent que la commission aborde également certains aspects de la question du statut de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au cours du débat qui s'ensuit, certains membres évoquent la polémique à laquelle cette question a donnée lieu récemment.

La commission ne souhaite pas prendre position sur cette matière qui sort du cadre de sa mission.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

*Les rapporteurs,*  
Ludwig CALUWÉ.  
Luc COENE.  
Claude DESMEDT.  
Robert HOTYAT.

*Le président,*  
Frank SWAELEN.

**AFDELING 9.  
SAMENSTELLING VAN HET ARBITRAGEHOF  
EN VAN DE RAAD VAN STATE**

*9.1. Standpunt van een lid (21 januari 1999)*

De deelstaten zouden moeten worden betrokken bij de voordrachten van leden van het Arbitragehof en de Raad van State.

*9.2. Besluit van de commissie*

De voorstellen betreffen institutionele hervormingen die niet beogen te remediëren aan een eventueel gebrekkige werking van het Arbitragehof en de Raad van State. Een bespreking van dergelijke voorstellen behoort niet tot de opdracht van de commissie.

**AFDELING 10.  
STATUUT VAN HET BRUSSELS  
HOOFDSTEDELIJK GEWEST**

Enkele leden wensen dat ook sommige aspecten van het statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de commissie wordt besproken.

In het debat dat hierop volgde, wezen sommige leden op de polemiek die recent over deze aangelegenheid werd gevoerd.

De commissie wenst in deze aangelegenheid geen standpunt in te nemen, aangezien dit niet behoort tot de opdracht van de commissie.

\*  
\* \*

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 8 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*  
Ludwig CALUWÉ.  
Luc COENE.  
Claude DESMEDT.  
Robert HOTYAT.

*De voorzitter,*  
Frank SWAELEN.



# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1998-1999

---

30 MARS 1999

---

**Évaluation du fonctionnement  
des nouvelles structures fédérales**

---

## **ANNEXES**

AU RAPPORT  
FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR MM. **CALUWÉ, COENE, DESMEDT**  
ET **HOTYAT**

---

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1998-1999

---

30 MAART 1999

---

**Evaluatie van de werking van  
de nieuwe federale structuren**

---

## **BIJLAGEN**

BIJ HET VERSLAG  
NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEREN **CALUWÉ, COENE, DESMEDT**  
EN **HOTYAT**

---

## ANNEXES

## SOMMAIRE

## BIJLAGEN

## INHOUD

	Pages		Blz.
	—		—
Annexe 1: Problèmes généraux soulevés par la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions . . . . .	883	Bijlage 1: Algemene problemen van bevoegdheidsverdeling tussen Staat, gemeenschappen en gewesten .	883
Annexe 2: Les compétences principales des régions . . . . .	893	Bijlage 2: Belangrijkste bevoegdheden van de gewesten	893
Annexe 3: Les compétences des communautés . . . . .	918	Bijlage 3: De bevoegdheden van de gemeenschappen .	918
Annexe 4: Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales en matière agricole . . . . .	945	Bijlage 4: Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren inzake landbouw . . . . .	945
Annexe 5: Le statut juridique des régies communales à caractère industriel ou commercial . . . . .	949	Bijlage 5: Het rechtsstatuut van de gemeentebedrijven van industriële of commerciële aard . . . . .	949
Annexe 6: Missions confiées à la députation permanente par les lois fédérales et les arrêtés . . . . .	951	Bijlage 6: Taken toevertrouwd aan de bestendige deputatie door federale wetten en uitvoeringsbesluiten . . . . .	951
Annexe 7: Intervention de M. J. De Cock, administrateur général de l'INAMI, lors de l'audition de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat le 27 novembre 1998 . . . . .	953	Bijlage 7: Tussenkomst van J. De Cock, administrateur-generaal van het RIZIV in de hoorzitting van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat op 27 november 1998 . . . . .	953
Annexe 8: Document INAMI: schéma des compétences actuelles . . . . .	958	Bijlage 8: RIZIV-document: schema met de huidige bevoegdheden . . . . .	958
Annexe 9: Répartition des compétences en matière de politique des soins de santé en Belgique . . . . .	972	Bijlage 9: Bevoegdheidsverdeling gezondheidszorgbeleid in België . . . . .	972
Annexe 10: Audition du professeur Koen Lenaerts (10 juillet 1998) . . . . .	990	Bijlage 10: Hoorzitting prof. dr. Koen Lenaerts (10 juli 1998) . . . . .	990
Annexe 11: L'enregistrement et la publication des accords de coopération conclus en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles . . . . .	1009	Bijlage 11: De registratie en de bekendmaking van samenwerkingsakkoorden, gesloten in toepassing van artikel 92bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen . . . . .	1009
Annexe 12: Aperçu et portée des mécanismes de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions . . . . .	1011	Bijlage 12: Overzicht van de samenwerkingsvormen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en hun draagwijdte . . . . .	1011
Table des matières . . . . .	1020	Inhoudsopgave . . . . .	1020

## ANNEXE 1

—————

**PROBLÈMES GÉNÉRAUX SOULEVÉS PAR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS**

Note de Wouter Pas

septembre 1996

**1. La compétence résiduelle**

L'un des principes de base du fédéralisme belge, c'est que les communautés et les régions ne disposent que de compétences attribuées. Elles ne peuvent régler que les matières qui leur ont été attribuées par la Constitution, ou en vertu de celle-ci et ce uniquement pour ce qui est du territoire pour lequel elles sont compétentes.

L'autorité fédérale a elle aussi quelques compétences attribuées, mais elle dispose en outre des compétences dites «résiduelles», si bien qu'elle a compétence pour régler toutes les matières qui n'ont pas été attribuées formellement à une autorité déterminée.

En 1993, l'on a inséré dans la Constitution l'article 35, aux termes duquel ce principe a été inversé, puisqu'il prévoit que l'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

La Constitution soumet elle-même l'entrée en vigueur de cette disposition à deux conditions. La première veut qu'une loi votée à une majorité spéciale détermine quelle autorité, des communautés ou des régions, est compétente pour les matières résiduelles. La deuxième veut que l'on insère, dans la Constitution, une liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale.

L'on peut donc en principe transférer les compétences résiduelles. Il faut bien entendu d'abord que la volonté politique pour ce faire existe. L'article 35 suscite en outre beaucoup de scepticisme au niveau de la doctrine<sup>(1)</sup>. La rédaction d'une liste exhaustive de matières exclusivement fédérales exige la plus grande minutie et nécessite une adaptation du reste de la Constitution. Par ailleurs, l'article 35 n'indique pas clairement à quelle autorité (communauté ou région) les compétences résiduelles doivent être attribuées.

Mais ce scepticisme ne peut pas faire perdre de vue que l'article 35 vise peut-être, non seulement à ouvrir une possibilité, mais également à imposer l'obligation d'inverser les compétences résiduelles.

Francis Delpérée fait une comparaison avec l'ancien article 68, dans lequel il avait été inscrit en 1988 que les communautés étaient compétentes pour la coopération internationale, y compris la

(1) Alen, A. et Delpérée, F., «Les compétences résiduelles», J.T., 1991, 805-808; Offeciers, C., «Residuaire bevoegdheid. Enkele juridische bedenkingen bij de politieke stellingnames», N. Tijd. Pol., 1992, 57-76; Peeters, P., «Vlottende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische Staat: een zinvolle en haalbare kaart?», TBP, 1990, 79-87.

## BIJLAGE 1

—————

**ALGEMENE PROBLEMEN VAN BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN STAAT, GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN**

Nota van Wouter Pas

september 1996

**1. De residuaire bevoegdheid**

Een basisbeginsel van het Belgisch federalisme is dat de gemeenschappen en de gewesten enkel toegewezen bevoegdheden hebben. Ze kunnen enkel aangelegenheden regelen die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegekend en enkel voor het grondgebied waarvoor ze bevoegd zijn.

De federale overheid, daarentegen, heeft ook enkele toegewezen bevoegdheden, maar beschikt daarnaast over de zogenaamde residuaire bevoegdheid. Ze is bevoegd om al datgene te regelen wat niet uitdrukkelijk aan een bepaalde overheid is opgedragen.

In 1993 werd artikel 35 in de Grondwet ingevoegd, dat de omkering van dit principe voorziet. Volgens artikel 35 is de federale overheid slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De Grondwet zelf stelt de inwerkingtreding van deze bepaling afhankelijk van twee voorwaarden. Ten eerste moet een bijzondere meerderheidswet bepalen welke overheid, gemeenschappen of gewesten, bevoegd zijn voor de residuaire materies. Ten tweede moet in de Grondwet een lijst van exclusieve federale bevoegdheden worden opgenomen.

In principe kan de residuaire bevoegdheid dus overgeheveld worden. Hiervoor moet natuurlijk op de eerste plaats de politieke wil aanwezig zijn. Bovendien, stoot artikel 35 op heel wat scepsis in de rechtsleer<sup>(1)</sup>. Het opstellen van een exhaustieve lijst van exclusieve federale materies dient zeer zorgvuldig te gebeuren, en vereist bovendien een aanpassing van de rest van de Grondwet. Daarnaast is onduidelijk aan welke overheid (gemeenschappen of gewesten) de residuaire bevoegdheid dient toe te komen.

Toch mag deze scepsis niet uit het oog doen verliezen dat artikel 35 misschien niet enkel een mogelijkheid, maar ook de verplichting inhoudt om de residuaire bevoegdheid om te keren.

Francis Delpérée maakt de vergelijking met het oude artikel 68, waarin in 1988 ingeschreven werd dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de internationale samenwerking, met inbegrip

(1) Alen, A. en Delpérée, F., «De residuaire bevoegdheden», RW, 1991-92, 345-349 (ook verschenen in het Frans in JT 1991, 805-808); Offeciers, C., «Residuaire bevoegdheid. Enkele juridische bedenkingen bij de politieke stellingnames», N. Tijd. Pol., 1992, 57-76; Peeters, P., «Vlottende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische staat: een zinvolle en haalbare kaart?», TBP, 1990, 79-87.

conclusion de traités. Dans un premier temps, l'on a considéré que cette disposition ouvrait une possibilité pour le législateur spécial. Plus tard, le silence du législateur a toutefois été présenté comme une inconstitutionnalité et l'on a admis qu'il fallait combler cette lacune (1).

En tout cas, l'on n'a prévu aucun délai (2) pour ce qui est de l'exécution de l'article, si bien que l'on peut se demander si l'inscription, dans la Constitution, d'une disposition qui reste longtemps lettre morte peut contribuer à renforcer l'autorité et la pertinence sociale de celle-ci. L'exécution de l'article 35 peut être, en outre, l'occasion rêvée d'une réflexion approfondie à propos de la répartition des compétences au sein de la Belgique fédérale (3) et d'une évaluation de cette répartition.

## 2. Compétences implicites et compétences réservées

Le législateur décréte ne dispose que de compétences attribuées. Dans l'exercice de celles-ci, il ne peut pas porter atteinte aux compétences que la Constitution réserve à la loi. Selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, ce principe est basé sur l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI et non pas sur la Constitution même. Par conséquent, une autre loi (spéciale ou ordinaire) peut déroger à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI et donner au législateur décréte une autorisation spéciale et formelle de s'occuper d'une matière fédérale réservée. L'on trouve des exemples de dérogation de ce type dans les articles 11 et 79 de la LSRI.

Cependant, l'on n'a pas considéré que l'article 10 de la LSRI fournissait une telle autorisation formelle et spéciale (4). Selon l'interprétation qu'en donne la Cour d'arbitrage, l'article 10 de la LSRI reconnaît aux conseils la compétence implicite de prendre des décrets dans des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, à la triple condition qu'ils leur soient nécessaires pour l'exercice de leurs compétences attribuées, que la matière réservée au législateur fédéral se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions décrétales sur la matière fédérale ne soit que marginale (5).

En 1993, l'on a modifié l'article 19, § 1<sup>er</sup>, en ce sens que l'interdiction de s'occuper des matières réservées n'est plus applicable en ce qui concerne les compétences implicites visées à l'article 10 de la LSRI. L'incidence de cette modification est très limitée. En tous cas, la Cour d'arbitrage n'a admis l'application de l'article 10 de la LSRI que dans cinq de ses arrêts.

## 3. Recherche scientifique (6)

Dans le cadre de la LSRI, la recherche scientifique est considérée comme une compétence accessoire (7) et parallèle, si bien que les communautés, comme les régions et le pouvoir fédéral sont compétents pour la recherche scientifique nécessaire à leurs

(1) Delpérée, F., «Les attributions de l'État», dans La Belgique fédérale, Delpérée, F., Bruxelles, Bruylant, 1994, 233, n° 264.

(2) À moins que ce ne soit un «délai raisonnable»: Bribosia, H. et Van Boxstael, J.-L., Le partage des compétences dans la Belgique fédérale, Bruges, La Chartre, 1994, 137, n° 220.

(3) Comparer Coenraets, P., et Maron, E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?, Bruxelles, Bruylant, 1994, 187.

(4) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 44, 23 décembre 1987, *Moniteur belge* du 27 janvier 1988.

(5) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 32/92, 23 avril 1992, *Moniteur belge* du 30 mai 1992.

(6) Voir à ce sujet Goux, C., La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences, Namur, Faculté de droit, 1996.

(7) Les compétences accessoires sont des compétences instrumentales permettant de réaliser l'exercice effectif des compétences matérielles. On les trouve surtout aux articles 6bis à 16 de la LSRI, et elles appartiennent tant aux communautés qu'aux régions.

van het sluiten van verdragen. In eerste instantie werd deze bepaling beschouwd als een mogelijkheid voor de bijzondere wetgever. Later werd het stilzitten van de wetgever echter beschouwd als een ongrondwettigheid en ging men er vanuit dat deze lacune opgevuld moest worden (1).

In ieder geval is er geen termijn (2) die bepaalt wanneer het artikel uitgevoerd zou moeten worden. Wel kan de bedenking gemaakt worden of het inschrijven van een grondwetsbepaling, die op lange termijn dode letter blijft, bevorderlijk is voor het gezag en de maatschappelijke relevantie van een Grondwet. Bovendien kan de uitvoering van artikel 35 een geschikte gelegenheid zijn voor een grondige reflectie over en evaluatie van de bevoegdheidsverdeling in het federale België (3).

## 2. Impliciete bevoegdheden en voorbehouden bevoegdheden

De decreetgever beschikt slechts over toegewezen bevoegdheden. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden mag hij geen inbreuk maken op de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden. Volgens een vaste rechtspraak van het Arbitragehof is dit principe gebaseerd op artikel 19, § 1, BWHI en niet op de Grondwet zelf. Bijgevolg kan een andere (bijzondere of gewone) wet afwijken van artikel 19, § 1, BWHI en een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging geven aan de decreetgever om een voorbehouden federale materie te betreden. Voorbeelden daarvan vindt men in artikel 11 of 79 BWHI.

Artikel 10 BWHI werd echter niet als zo'n uitdrukkelijke en bijzondere machtiging beschouwd (4). Artikel 10 BWHI, zoals uitgelegd door het Arbitragehof, erkent de impliciete gevoegdheden van de Raden om decreten te nemen in aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn, op voorwaarde dat dergelijke bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een eigen, toegewezen bevoegdheid; dat de aan de federale wetgever voorbehouden materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling; en dat de weerslag van de decretale bepalingen of de federale aangelegenheid slechts marginaal is (5).

In 1993 werd artikel 19, § 1, gewijzigd in de zin dat het verbod om de gereserveerde materies te betreden, niet meer van toepassing is voor de impliciete bevoegdheden op basis van artikel 10 BWHI. De weerslag van deze wijziging is zeer beperkt. Het Arbitragehof aanvaardde sowieso slechts in vijf arresten de toepassing van artikel 10 BWHI.

## 3. Wetenschappelijk onderzoek (6)

Wetenschappelijk onderzoek wordt in de BWHI opgevat als een accessoire (7) en parallelle bevoegdheid, zodat zowel gemeenschappen, gewesten als de federale overheid bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor hun

(1) Delpérée, F., «Les attributions de l'état», in La Belgique fédérale, Delpérée, F., Brussel, Bruylant, 1994, 233, nr. 264.

(2) Tenzij dan «een redelijk termijn»: Bribosia, H. en Van Boxstael, J.-L., Le partage des compétences dans la Belgique fédérale, La Chartre, 1994, 137, nr. 220.

(3) Vgl. Coenraets, P., en Maron, E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?, Brussel, Bruylant, 1994, 187.

(4) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 1988.

(5) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 32/92, 23 april 1992, *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 1992.

(6) Zie hiervoor Goux, C., La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences, Namen, Faculté de droit, 1996.

(7) Accessoire bevoegdheden zijn instrumentele bevoegdheden waarmee de daadwerkelijke uitoefening van de materiële bevoegdheden kan worden gerealiseerd. Ze zijn vooral te vinden in de artikelen 6bis tot en met 16 BWHI, en ze komen toe zowel aan de gemeenschappen als aan de gewesten.

compétences matérielles respectives(1). La recherche scientifique est donc considérée comme un «simple» support de la politique.

Le pouvoir fédéral n'a pourtant pas uniquement compétence pour ce qui est de la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences.

Il remplit également une fonction de coordination: en ce qui concerne la mise en œuvre de réseaux d'échange de données entre institutions scientifiques (sur le plan national et international), en ce qui concerne des programmes et actions nécessitant une mise en œuvre homogène sur le plan national ou international, en ce qui concerne un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays, ou, enfin, en ce qui concerne la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche. La compétence relative à certaines institutions scientifiques et culturelles fédérales peut être inscrite également dans le cadre de cette fonction de coordination.

L'autorité fédérale peut en outre intervenir dans les matières dévolues aux communautés et aux régions. Elle peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des communautés ou des régions, lorsque cette recherche fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou concerne des actions et des programmes qui débordent les intérêts d'une communauté ou d'une région.

Cette fonction «coordinatrice» de l'autorité fédérale et la politique fédérale en matière de recherche scientifique dans les domaines communautaires et régionaux nécessitent une bonne collaboration entre les différents niveaux de pouvoir. C'est pourquoi l'on a prévu, dans différents cas, l'obligation de conclure un accord de coopération ou de procéder à des consultations. Il semble toutefois que cette coopération ne soit pas facile (2) dans la pratique.

#### 4. Fiscalité

En matière de fiscalité, il convient de faire une distinction entre le mode général de financement des communautés et des régions, d'une part, et les compétences fiscales des communautés et des régions, d'autre part, qui constituent l'un des éléments du système de financement(3). Pour autant que les communautés et les régions sont compétentes pour mettre en place leur propre fiscalité, elles pourront ajouter de nouvelles sources de revenus à celles qu'elles ont déjà.

Dans le cadre de la présente note préparatoire, il ne sera question que des sources de revenus ouvertes grâce aux instruments fiscaux propres aux communautés et aux régions. Les autres sources de revenus sont, en effet, en grande partie des quotités affectées du produit d'impôts fédéraux (impôt des personnes physiques et

respectieve materiële bevoegdheden(1). Wetenschappelijk onderzoek wordt dus als (louter) beleidsondersteunend beschouwd.

Toch is de federale overheid niet enkel bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek dat gekoppeld is aan zijn bevoegdheden.

De federale overheid heeft ook een coördinerende functie: inzake de oprichting van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen (nationaal en internationaal), inzake programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak, inzake het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land, of tenslotte inzake de medewerking van België aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen. Ook de bevoegdheid inzake bepaalde federale cultureel-wetenschappelijke instellingen kan hier onder gebracht worden.

Bovendien kan de federale overheid ook optreden op het domein van de gemeenschappen en de gewesten. Ze kan initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor wetenschappelijk onderzoek in gemeenschaps- en gewest-aangelegenheden wanneer dit onderzoek ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is, ofwel wanneer het betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

Zowel deze «coördinerende» functie van de federale overheid als het federaal beleid inzake wetenschappelijk onderzoek op gemeenschaps- en gewestdomeinen vereist een goede samenwerking tussen de verschillende gezagsniveaus. In verschillende gevallen is daarom een verplichting tot een samenwerkingsakkoord of tot consultatie voorzien. In de praktijk lijkt deze samenwerking echter niet vlot te verlopen(2).

#### 4. Fiscaliteit

Inzake fiscaliteit moet men een onderscheid maken tussen de algemene wijze van financiering van de gemeenschappen en de gewesten enerzijds en de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, die een onderdeel vormen van het financieringssysteem(3). Door het instellen van eigen belastingen kunnen de gemeenschappen en de gewesten, voor zover zij hiervoor bevoegd zijn, nieuwe inkomstenbronnen toevoegen aan de bestaande.

In het kader van deze voorbereidende nota wordt niet ingegaan op de andere inkomstenbronnen van gemeenschappen en gewesten dan deze die voortvloeien uit eigen fiscale instrumenten. Het betreft immers grotendeels toegewezen gedeelten van de opbrengsten van federale belastingen (personenbelasting en BTW).

(1) Article 6bis LSRI. La disposition insérée par la loi spéciale du 8 août 1988 a été modifiée en 1993, dans le but de préciser davantage la compétence des communautés et des régions. Il faut cependant conclure, sur la base du texte 6bis de la LSRI, qu'il n'y a aucune différence en matière de portée: Peeters, P., «Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten», dans *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Alen, A. et Suetens, L.P., Bruges, La Chartre, 1993, 45, n° 37.

(2) D'après Karine Biver, le texte constitue une amélioration (par rapport à l'article 6bis de 1980), mais comporte encore des imprécisions qui rendent une répartition efficace des compétences difficile: Biver, K., «La recherche scientifique», dans *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Bruxelles, Bruylant, 1994, 241, n° 274.

(3) Voir aussi l'article 1<sup>er</sup>, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (dénommée ci-après «loi de financement»).

(1) Artikel 6bis BWHI. De bepaling zoals die door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd ingevoegd werd in 1993 gewijzigd, met de bedoeling de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten duidelijker te laten uitkomen. Op basis van de tekst van 6bis BWHI moet men echter concluderen dat er geen verschil in draagwijdte bestaat: Peeters, P., «Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten», in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Alen, A. en Suetens, L.P., Brugge, Die Keure, 1993, 45, nr. 37.

(2) Volgens Karine Biver is de tekst een verbetering (ten aanzien van artikel 6bis van 1980), maar bevat hij toch nog onnauwkeurigheden die een efficiënte bevoegdheidsverdeling bemoeilijken: Biver, K., «La recherche scientifique», in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Brussel, Bruylant, 1994, 241, nr. 274.

(3) Zie ook artikel 1, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (verder: financieringswet).

TVA). La technique de répartition de ce produit consiste essentiellement à attribuer des montants de base aux communautés et/ou aux régions, lesquels sont ensuite répartis entre les communautés et/ou les régions selon une clef de répartition. La fixation de ces montants et de la clef de répartition constitue une question essentiellement politique, qui ne suscite que peu d'observations d'un point de vue scientifique. L'on peut certes faire remarquer que cette technique d'affectation de (quotités de) recettes fiscales fédérales constitue une technique de financement qui n'engage quasiment pas la responsabilité financière, ou du moins pas dans la même mesure que c'est le cas pour les recettes fiscales propres de ces entités. Ces dernières sont en effet assurées de se voir attribuer des moyens financiers déterminés et ne sont pas vraiment incitées à dépenser moins que ce qu'elles reçoivent(1). Elles n'ont pas davantage voix au chapitre dans la politique menée par le pouvoir fédéral relative à l'impôt des personnes physiques et à la TVA.

La question du pouvoir fiscal propre des entités fédérées doit faire l'objet d'un examen distinct selon qu'il s'agit des communautés ou des régions(2).

En principe, les régions disposent d'un pouvoir fiscal intégral, qui est toutefois limité à deux égards. En premier lieu, les régions ne peuvent pas taxer des matières faisant déjà l'objet d'un impôt fédéral(3). En deuxième lieu, le pouvoir fédéral peut abolir des impôts régionaux existants, soit en les supprimant formellement, soit en instaurant lui-même un impôt similaire, ce qui a pour conséquence que les impôts régionaux existants (subordonnés) deviennent sans objet. D'autre part, les régions disposent également d'un pouvoir fiscal protégé: ni le pouvoir fédéral ni les communautés ne peuvent instaurer une taxe sur l'eau ou les déchets.

La question du pouvoir fiscal des communautés est moins simple. Les limites territoriales à l'intérieur desquelles les régions peuvent exercer leur pouvoir (fiscal) sont très clairement établies. Tel n'est pas le cas pour les communautés. La Constitution différencie la compétence territoriale des communautés selon la matière sur laquelle elle porte: en ce qui concerne l'emploi des langues, la Communauté française et la Communauté flamande ne sont pas compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale; elles le sont au contraire pour les matières culturelles et personnalisables.

Le problème est que la Constitution n'indique aucunement ce qu'est l'effet territorial des décrets fiscaux des communautés, alors qu'elle le fait pour les autres compétences communautaires. L'on peut dès lors se demander si les communautés disposent vraiment d'un pouvoir fiscal propre. Cette question appelle une

(1) Comparez Quertainmont, Ph., «Le fédéralisme et l'assainissement des finances publiques», dans la Constitution fédérale du 5 mai 1993, Bruxelles, Bruylant, 1993, 225-226, qui va même jusqu'à plaider pour inverser également, si l'on procède effectivement au transfert des compétences résiduelles, le système de financement, de façon que le pouvoir fédéral serait financé par les communautés et les régions.

(2) Ce pouvoir fiscal des communautés et des régions, qu'elles tirent de l'article 170, § 2, de la Constitution, ne peut d'ailleurs être confondu avec les «impôts des communautés» (article 5bis de la loi de financement) ni avec les «impôts régionaux» (art. 3 de la loi de financement). Ceux-ci constituent des impôts fédéraux que les communautés et les régions peuvent modifier partiellement ou entièrement et dont le produit leur revient. Ils peuvent être qualifiés d'impôts (partiellement) transférés. Voir également Van Orshoven, P., «Gemeenschaps- en gewestbelastingen», AFT 1990, 123-129.

(3) Le gouvernement flamand voulait ainsi frapper d'une redevance la commercialisation de réfrigérateurs polluants (CFC). Le Conseil d'État a déclaré que c'était là une forme de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), laquelle est déjà réglée par le pouvoir fédéral. L'on peut cependant se demander si l'on peut tenir un raisonnement aussi strict: dans cette optique, une redevance sur la consommation d'eau peut en effet être assimilée à une TVA, ce qui aurait pour conséquence que les régions ne seraient pas compétentes en la matière. D'une façon plus générale, les régions ne pourraient créer aucune taxe sur les transactions portant sur des biens et des services. Cette conception semble être trop restrictive.

De verdelingstechniek van deze opbrengsten bestaat in essentie uit het toekennen van basisbedragen aan de gemeenschappen en/of de gewesten, die vervolgens worden verdeeld tussen de gemeenschappen en/of de gewesten volgens een verdeelsleutel. Het vaststellen van deze bedragen en van de verdeelsleutel is een essentieel politieke vraag, waar vanuit wetenschappelijk oogpunt weinig opmerkingen kunnen worden gemaakt. Hier kan wel worden opgemerkt dat deze techniek van toewijzing van (gedeelten van) federale belastinginkomsten een financieringstechniek is die nauwelijks enige financiële verantwoordelijkheid impliceert in hoofde van de deelgebieden, of althans niet in dezelfde mate als het geval is voor eigen fiscale inkomsten van de deelgebieden. De deelgebieden weten zich immers verzekerd van bepaalde financiële middelen en hebben geen echte stimulus om minder uit te geven dan de middelen die zij krijgen(1). Zij hebben ook geen inspraak in het beleid dat de federale overheid voert met betrekking tot de personenbelasting en de BTW.

De vraag naar de eigen belastingsbevoegdheid van de deelgebieden moet onderscheiden behandeld worden voor de gemeenschappen en de gewesten(2).

De gewesten beschikken in beginsel over een integrale fiscale bevoegdheid, die echter in dubbel opzicht beperkt is. In de eerste plaats mogen de gewesten geen belasting invoeren op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een federale belasting(3). In de tweede plaats kan de federale overheid bestaande gewestelijke belastingen opheffen, weze het door ze uitdrukkelijk af te schaffen, weze het door zelf een gelijkaardige belasting in te voeren, waardoor de (ondergeschikte) bestaande gewestelijke belastingen vervallen. Anderzijds beschikken de gewesten ook over een beschermde belastingsbevoegdheid: noch de federale overheid, noch de gemeenschappen mogen een belasting op water of afval invoeren.

De vraag naar de belastingsbevoegdheid van de gemeenschappen is minder eenvoudig. Voor de gewesten ligt ondubbelzinnig vast binnen welke territoriale grenzen zij hun (fiscale) bevoegdheden kunnen uitoefenen. Voor de gemeenschappen is dit niet het geval. De Grondwet differentieert de territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen naargelang de materie: inzake taalgebruik zijn de Vlaamse en de Franse Gemeenschap niet bevoegd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad; inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden is dit wel het geval.

Het probleem is dat de Grondwet, in tegenstelling tot de andere gemeenschapsbevoegdheden, nergens aangeeft wat de territoriale toepassing is van de belastingsdecreten van de gemeenschappen. Men kan zich dan ook afvragen of de gemeenschappen wel überhaupt over een eigen fiscale bevoegdheid beschikken. Deze vraag

(1) Vgl. Quertainmont, Ph., «Le fédéralisme et l'assainissement des finances publiques», in La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Brussel, Bruylant, 1993, 225-226, die er zelfs voor pleit om, indien men daadwerkelijk de residuaire bevoegdheden zou overdragen, ook het financieringsstelsel om te keren, zodat de federale overheid gefinancierd zou worden door de gemeenschappen en de gewesten.

(2) Overigens mag deze fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, die zij putten uit artikel 170, § 2, van de Grondwet, niet verward worden met de zogenaamde «gemeenschapsbelastingen» (artikel 5bis van de financieringswet) en «gewestelijke belastingen» (artikel 3 financieringswet). Dit zijn federale belastingen die geheel of gedeeltelijk door de gemeenschappen of gewesten kunnen worden gewijzigd en waarvan de opbrengst aan hen toekomt. Ze kunnen worden getypeerd als (gedeeltelijk) overgedragen belastingen. Zie ook Van Orshoven, P., «Gemeenschaps- en gewestbelastingen», AFT, 1990, 123-129.

(3) Zo wilde de Vlaamse regering een heffing invoeren op het in de handel brengen van milieubelastende (niet cfk—vrije) koelkasten. De Raad van State stelde dat dit een vorm van belasting over toegevoegde waarde (BTW) is, die reeds door de federale overheid wordt geregeld. Men kan zich echter afvragen of deze redenering zo strikt kan worden aangehouden: in die optiek kan immers ook een waterheffing gelijkgesteld worden met een BTW, zodat de gewesten ter zake niet bevoegd zouden zijn. Meer in het algemeen zouden de gewesten geen enkele belasting kunnen invoeren die verband houdt met de omzet van goederen en diensten. Dit lijkt een te restrictieve opvatting te zijn.

réponse affirmative: l'article 170, § 2, parle clairement d'un pouvoir fiscal pour les communautés, tout comme pour les régions. La question est alors de savoir si et comment ce pouvoir fiscal peut faire l'objet d'une mise en œuvre territoriale. L'on a été confronté à ce problème à l'occasion des «taxes Anselme» projetées par l'exécutif de l'époque de la Communauté française(1).

L'on peut défendre plusieurs points de vue à cet égard. Premièrement, l'on pourrait affirmer que les compétences territoriales des communautés sont illimitées et que celles-ci peuvent dès lors lever des taxes sur l'ensemble du territoire de la Belgique. La Communauté germanophone pourrait cependant lever des taxes uniquement dans la région de langue allemande, puisqu'il n'existerait pas d'ambiguïté à ce sujet.

Non seulement ce point de vue est incohérent, mais il aboutit à des résultats absurdes. L'on peut en effet difficilement prétendre qu'il soit conforme à la conception globale du constituant que la Communauté flamande puisse lever des impôts dans la région de langue française et que la Communauté française puisse faire de même dans la région de langue néerlandaise.

Selon un deuxième point de vue, chaque communauté disposerait du pouvoir fiscal dans sa région linguistique respective. Aucune communauté n'en disposerait dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Toutefois, cette thèse n'a quasiment pas de fondement dans la Constitution; de plus, elle donnerait lieu à une inégalité de traitement difficilement justifiable entre les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les habitants des trois autres régions linguistiques.

Selon un troisième point de vue — lequel est une variante du deuxième —, tant la Communauté française que la Communauté flamande disposeraient du pouvoir fiscal dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Cette thèse suscite toutefois, elle aussi, de sérieuses objections constitutionnelles. Tout d'abord, de même que la thèse précédente, elle n'a pas de fondement clair dans la Constitution. Ensuite, elle génère également une inégalité de traitement, difficilement justifiable, entre les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les habitants des trois autres régions linguistiques. Ou bien la Communauté française et la Communauté flamande doivent chacune taxer des personnes et/ou des institutions distinctes, de façon que chaque personne et/ou institution soit taxée ou puisse être taxée par une des deux communautés. Cela est très difficile à organiser dans la pratique. En outre, il faudrait lier cette individualisation du pouvoir fiscal dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale aux dépenses, de sorte qu'on doive déclarer appartenir à l'une des deux communautés pour l'enseignement, la culture, les impôts, etc. Dans le cas contraire, l'on pourrait en quelque sorte choisir sa communauté comme on fait ses emplettes. C'est pourquoi toute la question est de savoir si cette option et souhaitable d'un point de vue politique.

Le quatrième point de vue est en fait une variante du troisième et semble être l'interprétation qui soit la plus conforme à la Constitution. Tant la Communauté française que la Communauté flamande sont compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais doivent exercer le pouvoir fiscal conjointement. Cela suppose que les deux communautés se concertent au préalable et concluent de préférence un accord de coopération leur permettant de répartir entre elles le produit des impôts qu'elles créent et perçoivent conjointement. Pareil accord de coopération nécessite bien entendu que les Conseils de communauté concernés donnent leur accord.

moet bevestigend worden beantwoord: artikel 170, § 2, spreekt duidelijk van een fiscale bevoegdheid voor de gemeenschappen, net zoals voor de gewesten. De vraag is dan of en hoe deze fiscale bevoegdheid «territoriaal geïmplementeerd» kan worden. Deze problematiek deed zich voor naar aanleiding van de voorgenomen «Anselme-taksen» van de toenmalige Executieve van de Franse Gemeenschap(1).

Dienaangaande kan men verschillende standpunten verdedigen. In de eerste plaats zou men kunnen stellen dat de territoriale bevoegdheden van de gemeenschappen onbepaald zijn en dat zij bijgevolg belastingen kunnen heffen over het volledige grondgebied van België. De Duitstalige Gemeenschap zou echter enkel belastingen kunnen heffen in het Duitse taalgebied, omdat daarover geen dubbelzinnigheid zou kunnen bestaan.

Dit standpunt is niet alleen incoherent, maar leidt tot absurde resultaten. Men kan immers moeilijk betogen dat het in overeenstemming is met de globale opvatting van de grondwetgever dat de Vlaamse Gemeenschap belastingen zou kunnen heffen in het Franse taalgebied en de Franse Gemeenschap in het Nederlandse taalgebied.

Een tweede mogelijk standpunt is dat elke gemeenschap fiscaal bevoegd is in zijn overeenstemmend taalgebied. In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad is geen enkele gemeenschap fiscaal bevoegd. Deze stelling vindt echter nauwelijks steun in de Grondwet; bovendien zou een moeilijk te verantwoorden ongelijke behandeling worden toegelaten tussen de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de inwoners van de drie andere taalgebieden.

Een derde mogelijkheid is een variante op de tweede, waarbij echter zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap ook fiscaal bevoegd zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Ook deze stelling stuit echter op ernstige grondwettelijke bezwaren. In de eerste plaats vindt ze, net zoals de vorige stelling, geen duidelijke steun in de Grondwet. Bovendien stelt ze eveneens een moeilijk te verantwoorden verschillende behandeling in tussen de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de inwoners van de drie andere taalgebieden. Ofwel kunnen zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap alle inwoners en instellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad belasten, waardoor het mogelijk is dat zij tweemaal worden belast. Ofwel moeten de Vlaamse en de Franse Gemeenschap elk afzonderlijke personen en/of instellingen belasten, waarbij elke persoon en/of instelling door één van beide gemeenschappen wordt belast of kan worden belast. Het is zeer moeilijk om zulks praktisch te organiseren. Bovendien zou men deze individualisering van de belastingsbevoegdheid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad aan de uitgaven moeten koppelen, zodat men zich tot één van beide gemeenschappen moet bekennen voor onderwijs, cultuur, belastingen en dergelijke meer. In het andere geval zou men als het ware aan «gemeenschapsshoping» kunnen gaan doen. Het is om deze redenen zeer de vraag of deze optie politiek wenselijk is.

Een vierde mogelijkheid is *in se* een variante op de derde en lijkt de meest grondwetconforme interpretatie. Zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap zijn bevoegd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, maar moeten de fiscale bevoegdheid gezamenlijk uitoefenen. Dit veronderstelt dat beide gemeenschappen voorafgaandelijk overleg plegen en bij voorkeur een samenwerkingsakkoord sluiten waarbij zij onderling de opbrengsten van belastingen verdelen die zij samen invoeren en innen. Uiteraard behoeft een dergelijk samenwerkingsakkoord de instemming van de betrokken Gemeenschapsraden.

(1) Voir Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J., et Vanderveeren, C., «Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden», Anvers, Maklu, 1993, 112.

(1) Zie Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J. en Vanderveeren, C., Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden, Antwerpen, Maklu, 1993, 112.

Selon un dernier point de vue, l'on pourrait prétendre que les communautés disposent bel et bien d'un pouvoir fiscal, mais que celui-ci est inopérant en pratique, en raison de l'absence de dispositions concernant la compétence territoriale. C'est plus ou moins cette théorie que l'on a adoptée dans les accords de la Saint-Michel(1) et que l'on peut parfaitement qualifier de théorie du *statu quo*. Cette thèse à l'avantage de générer le calme politique, mais présente le net désavantage qu'il faut subvenir différemment aux besoins financiers d'une ou de plusieurs communautés, comme on l'a aussi constaté dans les accords de la Saint-Michel.

### 5. Droits fondamentaux

Un problème particulier concerne la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions en matière de droits fondamentaux.

La section de législation du Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises que «les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique. Il ne se conçoit pas que ces libertés, qui apparaissent comme des attributs de la personne humaine, puissent, au sein d'un même État, tantôt être reconnues et tantôt ne pas l'être.

Ni la Constitution révisée ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux communautés et aux régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés déjà consacrées, ne pourront-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le constituant lui-même, soit par le législateur national. On ne peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences.»

C'est ce que le Conseil d'État a écrit dans un avis de 1987 concernant une proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs(2) et qui a été confirmé ensuite à plusieurs reprises dans des avis concernant la publicité de l'administration, le droit à la libre collecte d'informations, ... (3)

Selon le Conseil d'État, le pouvoir fédéral est compétent pour les droits fondamentaux. Comme l'obligation générale de motivation était considérée comme un corollaire du droit fondamental du citoyen à l'information dans ses relations avec l'administration, le législateur fédéral est donc compétent. Le Conseil d'État estime toutefois aussi que le pouvoir décrétole peut renforcer les règles fédérales générales au moyen de règles qui lui sont propres (il s'agit à nouveau d'une application des compétences apparemment concurrentes). Cela signifie que, tant que le législateur fédéral n'est pas intervenu, les communautés et les régions peuvent imposer des obligations en la matière, étant entendu qu'elles doivent s'assurer en temps utile que les dispositions spécifiques qu'elles ont adoptées sont compatibles avec les dispositions générales que le législateur fédéral aurait prises. Un devoir d'information actif liant les autorités et le droit de consulter les documents administratifs ont également été considérés comme

(1) Voir Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J., et Vanderveeren, C., *o.c.*, 117.

(2) Avis du Conseil d'État (section de législation), 21 octobre 1987, doc. Sénat., SE 1988 n° 215/2, 11.

(3) La pratique en matière d'avis connaît, certes, une certaine évolution, mais la règle selon laquelle «le domaine des droits et libertés fondamentaux relève en principe de la compétence du législateur fédéral» reste intacte. Exemple: avis du Conseil d'État (section de législation) du 28 novembre 1990 sur un projet dont est issue la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, doc. Chambre, 1990-1991, n° 1610/1, 50-51 et avis du Conseil d'État (section de législation) du 30 janvier 1995 sur une proposition de loi relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1657/3, 7.

Een laatste mogelijkheid is dat men er van uitgaat dat de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen wel degelijk bestaan maar, bij ontstentenis van bepalingen omtrent de territoriale bevoegdheid, in de praktijk onwerkzaam zijn. Het is min of meer deze theorie die werd gevolgd in het Sint-Michielsakkoord(1) en die men best kan typeren als de *status quo*-theorie. Deze stelling biedt het voordeel van de politieke windstille, maar heeft als beduidend nadeel dat de financiële behoeften van een of meer gemeenschappen op een andere wijze gelenigd moeten worden, zoals ook bleek in het Sint-Michielsakkoord.

### 5. Grondrechten

Een bijzonder probleem betreft de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake grondrechten.

De afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigde verschillende malen dat «de fundamentele vrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving. Het is ondenkbaar dat die vrijheden, welke wezenlijke attributen van de mens blijken te zijn, in een zelfde staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheden toegekend inzake fundamentele rechten en vrijheden. Evenmin als zij in de uitoefening van hun bevoegdheden afbreuk kunnen doen aan de reeds gevestigde vrijheden, zullen zij die vrijheden kunnen miskennen waarvan het bestaan door de Grondwetgever zelf of door de nationale wetgever zal worden erkend. Een beperking van hun bevoegdheden kan daarin eigenlijk niet worden gezien.»

Dit schrijft de Raad van State in een advies van 1987 over een voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen(2), maar het wordt nadien herhaaldelijk bevestigd in adviezen bijvoorbeeld met betrekking tot openbaarheid van bestuur, recht op vrije nieuwsgaring... (3).

De Raad van State gaat er dus vanuit dat de federale overheid bevoegd is voor grondrechten. Aangezien de algemene motiveeringsplicht beschouwd werd als een uitvloeisel van het fundamentele recht van de burger op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur, is de federale wetgever dus bevoegd. Wel mag, volgens de Raad van State, de decreetgever de algemene federale regels met eigen regels versterken (opnieuw een toepassing van de oneigenlijke concurrerende bevoegdheden). Dit wil zeggen dat wanneer de federale wetgever nog niet is opgetreden, de gemeenschappen en gewesten ter zake reeds verplichtingen kunnen opleggen, met dien verstande dat ze zich te gepasten tijde ervan zullen moeten vergewissen dat de door hen aangenomen specifieke bepalingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de federale wetgever intussen zou hebben uitgevaardigd. Ook een actieve informatieplicht voor de overheid en een inzage-recht in administratieve stukken werden als onderdeel van het genoemde grond-

(1) Zie Clement, J., D'Hondt, H., Van Crombrugge, J. en Vanderveeren, C., *o.c.*, 117.

(2) Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 21 oktober 1987, Gedr. St., Senaat, BZ 1988, nr. 215/2, 11.

(3) Er is wel enige evolutie in de adviespraktijk, maar het beginsel dat «het domein van de fundamentele rechten en vrijheden in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort» blijft intact. Bijvoorbeeld: advies van de Raad van State (afd. wetg.), 28 november 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Gedr. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610/1, 50-51 en advies Raad van State (afd. wetg.), 30 januari 1995 over een voorstel van wet betreffende het recht van vrije informatie-garing en uitzending van korte berichtgeving, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1657/3, 7.



faisant partie du droit fondamental susvisé (droit à l'information dans les relations avec l'administration) et, partant, comme une compétence fédérale de principe.

La Cour d'arbitrage a, elle aussi, reconnu, dans un cas concret unique, que le pouvoir fédéral avait compétence pour un droit fondamental(1). Elle s'est toutefois basée en l'espèce sur la compétence résiduelle du législateur fédéral.

La thèse de la section de législation du Conseil d'État reste difficile à suivre dans sa généralité, car le constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions des compétences en matière de droits fondamentaux(2).

C'est ce qu'illustrent les articles de la Constitution relatifs à la protection de la vie privée et au droit de consulter les documents administratifs.

Le droit fondamental à la protection de la vie privée a été inscrit à l'article 22 de la Constitution. Cet article dispose en outre que des limitations du droit fondamental ne peuvent être apportées que par une loi fédérale. Le pouvoir décrétoal est toutefois compétent pour garantir la protection de la vie privée.

En mentionnant la loi, le décret ou l'ordonnance à l'article 22 de la Constitution, le constituant a voulu s'inscrire dans le cadre de la répartition des compétences existantes(3) et il reconnaît le pouvoir accordé aux communautés et aux régions de renforcer le droit fondamental(4).

En ce qui concerne le droit fondamental de consulter les documents administratifs (article 32 de la Constitution), le pouvoir décrétoal est également habilité à arrêter les modalités d'exercice de ce droit et les limitations de celui-ci.

En effet, ces compétences sont des compétences parallèles : cela signifie que les différents niveaux de pouvoir sont pleinement habilités à régler la même matière, simultanément mais indépendamment l'un de l'autre. Il importe en l'espèce de savoir quel critère il y a lieu d'utiliser pour répartir cette même compétence entre les différents niveaux.

Les modalités (c'est-à-dire la réglementation générale du droit de consultation : comment celle-ci doit-elle être demandée, comment consulte-t-on les documents, etc.) sont réglées par le législateur ou par le pouvoir décrétoal pour ce qui est des documents administratifs relevant respectivement des autorités fédérales, des autorités communautaires et des autorités régionales(5).

En ce qui concerne le pouvoir d'établir des exceptions, l'on applique à la fois le critère formel qui vient d'être employé (la

recht (recht op informatie in betrekking met bestuur) beschouwd en dus als een principieel federale bevoegdheid.

Ook het Arbitragehof erkende in een enkel concreet geval de federale bevoegdheid inzake een grondrecht(1). Het Hof baseerde zich daarbij echter op de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

De stelling van de afdeling wetgeving van de Raad van State is in zijn algemeenheid nog moeilijk te volgen. De grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben immers aan de gemeenschappen en gewesten bevoegdheden inzake grondrechten toegekend(2).

Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de grondwetsartikelen inzake de bescherming van het privé-leven en inzake het recht op inzage van bestuursdocumenten.

Het grondrecht op bescherming van het privé-leven werd ingevoegd in artikel 22 van de Grondwet. Het artikel bepaalt bovendien dat beperkingen op het grondrecht enkel mogelijk zijn door een federale wet. De decreetgever is wel bevoegd om het privé-leven te waarborgen.

Door in het tweede lid van artikel 22 van de Grondwet, wet, decreet of ordonnantie te vermelden wilde de grondwetgever aansluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling(3) en erkent hij de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ter versterking van het grondrecht(4).

Inzake het grondrecht op inzage van bestuursdocumenten (artikel 32 van de Grondwet) wordt ook aan de decreetgever uitdrukkelijk de bevoegdheid gegeven om de modaliteiten voor de uitoefening van het recht en de beperkingen op het recht vast te stellen.

Deze bevoegdheden zijn immers parallelle bevoegdheden : dit wil zeggen dat de verschillende gezagsniveaus volwaardig bevoegd zijn om dezelfde aangelegenheden, gelijktijdig maar onafhankelijk van elkaar te regelen. Daarbij is het dan van belang te weten welk criterium aangewend moet worden om diezelfde bevoegdheid over de verschillende niveaus te verdelen.

Voor de modaliteiten (dit wil zeggen de algemene regeling van het inzage-recht : hoe moet de inzage gevraagd worden, hoe raadpleegt men de documenten, enz.) geldt dat deze geregeld worden door de wetgever of decreetgever voor de bestuursdocumenten van respectievelijk de federale of de gemeenschaps- of gewestoverheden(5).

Inzake de bevoegdheid om uitzonderingen vast te stellen geldt zowel het net gebruikte formele criterium (dit wil zeggen op welke

(1) Il s'agissait de la réglementation relative au droit de réponse. La Cour a considéré que ce principe découle nécessairement de la liberté de la presse et de la liberté d'opinion. C'est pourquoi elle considère que cette matière relève de la compétence fédérale, et ce, sur la base de la compétence résiduelle générale du législateur fédéral, y compris en ce qui concerne la radiodiffusion et la télévision, qui sont des médias relevant de la compétence des communautés (cf. Cour d'arbitrage, 28 mai 1991, n° 41/91, *Moniteur Belge* du 10 juillet 1991, commentaire P. Peeters «De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord — kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof», *RW*, 1991-1992, 481-484, 483).

(2) R. Thielemans le démontre clairement dans «Grondrechten en de bevoegdheden van Staat, gemeenschappen en gewesten. Openbaarheid van bestuur, motivering van bestuurshandelingen en ombudsman», *TBP*, 1990, 838-853.

(3) Le constituant a malgré tout influencé de la sorte la répartition des compétences existantes. En effet, la section de législation du Conseil d'État avait dit précédemment que le législateur fédéral était seul compétent pour fixer, dans le respect des conventions internationales, le degré de protection de la vie privée et pour déterminer, à l'égard de toutes les matières quelles sont les mesures nécessaires ou simplement utiles en vue de cette protection. Ce point de vue n'est donc plus conforme à la Constitution (cf. avis du Conseil d'État (section de législation), 28 juin 1991, doc. Conseil flamand, 1991-1992, n° 535/1).

(4) L'on peut douter que la distinction entre «garantie» et «limitation» soit claire dans la pratique.

(5) Et ce, sur la base du pouvoir qu'ont les communautés et les régions de régler le fonctionnement de leurs organes (article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

(1) Het betrof de regeling inzake het recht van antwoord. Het Hof beschouwde dit als noodzakelijk gevolg van de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Daarom beschouwt het Hof dit als een federale bevoegdheid, op grond van de algemene residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, ook wat betreft de radio-omroep en de televisie, welke media zijn die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren : Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 14/91, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1991, commentaar P. Peeters, «De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord — kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof», *RW*, 1991-1992, 481-484, 483.

(2) Dit wordt duidelijk aangetoond door R. Thielemans, «Grondrechten en de bevoegdheden van Staat, gemeenschappen en gewesten. Openbaarheid van bestuur, motivering van bestuurshandelingen en ombudsman», *TBP*, 1990, 838-853.

(3) Toch heeft de grondwetgever hiermee de bestaande bevoegdheidsverdeling beïnvloed. De afdeling wetgeving van de Raad van State had vroeger immers gezegd dat uitsluitend de federale wetgever bevoegd was om «met inachtneming van de internationale verdragen, te bepalen welke graad van bescherming de persoonlijke levenssfeer geniet alsook ten aanzien van alle aangelegenheden te bepalen welke maatregelen met het oog op die bescherming noodzakelijk, ja zelfs gewoon nuttig zijn». Deze stelling is dus niet meer in overeenstemming met de Grondwet. Advies van de Raad van State (afd. wetg.), 28 juni 1991, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1991-1992, nr. 535/1.

(4) Of het onderscheid tussen het «waarborgen» en het «beperken» in de praktijk duidelijk is, kan betwijfeld worden.

(5) Dit op basis van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de werking van hun overheden te regelen (artikel 87 BWHI).

question de savoir à quelles autorités les exceptions se rapportent) et le critère matériel (c'est-à-dire sur la base des autres compétences matérielles de l'État, des communautés et des régions).

L'on ne peut pas tenir compte seulement du critère formel; sinon cela signifierait, par exemple, qu'un Conseil régional pourrait limiter le droit de consulter les documents d'une autorité régionale pour ménager la monnaie belge. Ce faisant, ce Conseil s'arrogerait manifestement une compétence fédérale.

Cependant, ces deux critères ne s'appliquent pas non plus cumulativement, car sinon un certain nombre d'exceptions nécessaires ne pourraient être imposées par aucun législateur. Tel serait le cas, par exemple, des exceptions au droit de consulter les documents des autorités communautaires sur la base de la sécurité ou de la défense du pays.

La solution adéquate consiste donc à appliquer d'abord le critère relatif au contenu, puis, le cas échéant, le critère formel.

En d'autres termes, chaque législateur impose, sur la base de sa compétence matérielle, des exceptions pour ce qui est des documents de l'ensemble des autorités administratives. C'est ainsi que la loi fédérale pourrait interdire la publication de tous les documents administratifs, au cas où la sécurité de la population le requerrait.

D'autre part, les conseils de communauté et de région peuvent mettre des restrictions à la consultation des documents de leurs autorités et des autorités administratives fédérales (par exemple les communautés sur la base de leur compétence en matière de protection de la jeunesse).

Le législateur fédéral a suivi ce raisonnement. En effet, la loi prise en exécution de l'article 32 de la Constitution(1) définit des causes d'exception qui sont valables aussi pour les autorités administratives non fédérales (articles 1<sup>er</sup> et 6, §§ 1<sup>er</sup> et 2).

En outre, le ministre fédéral de l'Intérieur a déclaré qu'«il (lui) semble tout aussi logique que les régions et les communautés prévoient des exceptions — basées évidemment sur des matières relevant de leur compétence — auxquelles les autorités fédérales devraient se soumettre. Cette logique est inhérente à l'esprit et à l'équilibre prévus dans l'article de la Constitution»(2).

Cette répartition des compétences, qui est effectivement logique, n'en risque pas moins de soulever des problèmes. Qu'advient-il si, par exemple, une communauté prévoit dans son décret des limitations du droit de consulter des documents administratifs fédéraux, alors que les autres communautés ne le font pas? Il convient avant tout d'éviter cela par la concertation et la coopération entre les communautés et les régions.

En outre, les diverses compétences qui doivent servir de critères pour la détermination de la compétence en matière d'exceptions en ce qui concerne le droit de consultation peuvent également être elles-mêmes parallèles. Prenons l'exemple de la protection de la vie privée. En vertu de l'article 22 de la Constitution, l'État, les communautés et les régions sont tous compétents pour garantir la protection de la vie privée dans la limite de leurs pouvoirs. Établir, en ce qui concerne le droit de consultation, des exceptions ménageant la vie privée revient à intervenir de manière protectrice vis-à-vis de celle-ci. Ce n'est donc pas sans plus une compétence fédérale, mais une compétence parallèle de l'État, des communautés et

overheden hebben de uitzonderingen betrekking), als het materieel criterium (dit wil zeggen op grond van de andere materiële bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten).

Het kan niet zo zijn dat alleen het formele criterium geldt, want dat zou betekenen dat bijvoorbeeld een gewestraad het inzage-recht in documenten van een gewestoverheid kan inperken omwille van de positie van de Belgische munt. Zo zou deze Raad zich duidelijk een federale bevoegdheid toeëigenen.

Toch gelden evenmin de twee criteria cumulatief. Dan zouden immers een aantal noodzakelijke uitzonderingen door geen enkele wetgever kunnen worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld uitzonderingen op het inzage-recht van documenten van gemeenschapsoverheden op basis van de veiligheid of de verdediging van het land.

De juiste oplossing bestaat er dus in dat eerst het inhoudelijk en dan eventueel het formeel criterium moet worden toegepast.

Dit wil zeggen dat iedere wetgever op basis van zijn materiële bevoegdheid uitzonderingen oplegt voor de documenten van alle administratieve overheden. Zo kan de federale wet bijvoorbeeld de openbaarmaking verbieden van alle bestuursdocumenten indien de veiligheid van de bevolking dit vereist.

Anderzijds kunnen de Raden van de gemeenschappen en de gewesten beperkingen opleggen aan de inzage van documenten van hun overheden én van de federale administratieve overheden (bijvoorbeeld de gemeenschappen op basis van hun bevoegdheid inzake jeugdbescherming).

De federale wetgever heeft deze redenering gevolgd. In de wet genomen ter uitvoering van artikel 32 van de Grondwet(1) worden immers uitzonderingsgronden vastgelegd die ook gelden voor niet-federale administratieve overheden (artikelen 1 en 6, §§ 1 en 2).

Daarenboven verklaarde de federale minister van Binnenlandse Zaken dat «omgekeerd het volstrekt logisch [lijkt] dat gewesten en gemeenschappen uitzonderingsgronden bepalen — uiteraard gebaseerd op eigen bevoegdheden — waardoor de federale overheid zou gebonden zijn. Dit is nu eenmaal inherent aan de geest en het ingebouwde evenwicht van het grondwetsartikel»(2).

Deze bevoegdheidsverdeling is inderdaad logisch, maar houdt toch potentiële problemen in. Wat gebeurt er bijvoorbeeld indien één gemeenschap in haar decreet beperkingen voorziet in de inzage van federale bestuursdocumenten, terwijl de andere gemeenschappen dit niet doen? In eerste instantie is het aangewezen dit te vermijden door overleg en samenwerking tussen de gemeenschappen en de gewesten.

Bovendien kunnen de onderscheiden bevoegdheden die als criterium moeten dienen om de bevoegdheid inzake uitzonderingen op het inzage-recht te bepalen, zelf ook parallel zijn. Nemen we het voorbeeld van de bescherming van het privéleven. Volgens artikel 22 van de Grondwet zijn de Staat, de gemeenschappen en de gewesten allen bevoegd om, overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, de bescherming van het privéleven te waarborgen. Het vaststellen van uitzonderingen met betrekking tot het inzage-recht omwille van de privacy, is beschermend optreden ten aanzien van de privacy. Dit is dus niet zonder meer een federale bevoegdheid, maar wel een parallelle bevoegdheid van de Staat, de

(1) Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Moniteur belge* du 30 juin 1994.

(2) Doc. Chambre, 1992-1993, n° 1112/13, 26.

(1) Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1994.

(2) Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/13, 26.

des régions, que ceux-ci exercent conformément à leur pouvoir sous-jacent. Il convient donc, en l'occurrence, d'appliquer le critère formel en second lieu. Cela signifie qu'en ce qui concerne la protection du respect de la vie privée, le législateur fédéral ne peut prévoir que des exceptions relatives au droit de consulter des documents administratifs des autorités fédérales. Les Conseils de communauté et de région ne peuvent le faire quant à eux que pour les autorités communautaires et régionales (1).

Avec la répartition de compétence décrite ci-dessus, l'application pratique des règles et des exceptions en matière de droit de consultation ne sera pas simple (2). C'est ainsi, par exemple, que si les régions sont habilitées à délivrer des permis de bâtir, y compris pour une centrale nucléaire, elles ne peuvent pas rendre public le dossier relatif au permis de bâtir et, plus précisément, les données relatives à la protection de la centrale, lorsque l'intérêt qu'il y a à le rendre public ne contrebalance pas l'intérêt qu'il y a à protéger la sécurité de la population (3), étant donné que le pouvoir fédéral est compétent en ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire (et, dès lors, en ce qui concerne les centrales nucléaires). La décision de publication est donc prise par une autorité régionale, mais celle-ci doit prendre en considération l'intérêt du pouvoir fédéral. Inversement, un fonctionnaire fédéral devra lui aussi tenir compte des réglementations régionales ou communautaires relatives aux exceptions en matière de publicité.

En conclusion, nous constatons que les communautés et les régions possèdent bel et bien des compétences en matière de droits fondamentaux et que la répartition des compétences n'est pas toujours précise ni efficace dans la pratique. Il peut être opportun de réexaminer plus particulièrement la répartition des compétences en ce qui concerne la publicité de l'administration.

À cet égard, l'on peut éventuellement envisager une systématisation de la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux. En effet, il est surprenant que l'on doive donner, à l'actuel titre II de la Constitution, une interprétation de la notion de loi qui s'écarte de l'interprétation courante. Comme nous l'avons déjà dit, il ressort de l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles que, lorsque, selon la Constitution, une matière doit être réglée « par » ou « en vertu de la loi », les conseils de communauté et de région n'ont pas compétence dans cette matière, à moins que les lois spéciales ou ordinaires de réformes institutionnelles ne les aient habilités explicitement. Ainsi, la loi spéciale du 16 juillet 1993 a habilité le pouvoir décentralisé à fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition (4). Pour attribuer cette compétence, on n'a donc pas modifié l'article 15 de la Constitution. Le constituant confirme, dès lors, la thèse selon laquelle l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles constitue la base des « compétences réservées ».

En insérant dans la Constitution les articles 22, 23 et 32, le constituant semble avoir suivi la même logique. Lorsqu'il utilise le terme « loi », il entend exclusivement la loi fédérale.

La possibilité que le législateur a, comme nous venons de le voir, de « s'écarter » des matières réservées à la loi par la Constitu-

(1) Comme on l'a dit, la loi du 11 avril 1994 suit le raisonnement ci-dessus. Il semble toutefois, à la lumière de notre exemple relatif à la protection de la vie privée, que le législateur fédéral outrepassa quand même ses compétences en imposant cette cause d'exception pour ce qui est des documents administratifs de toutes les autorités administratives, même non fédérales, en ce compris les autorités communautaires et régionales (article 6, § 2, 1<sup>o</sup>).

(2) Voir M. Boes., « Openbaarheid van bestuur. Bevoegdheidsverdeling. De federale openbaarheidsregeling » *Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen*, Louvain, Instituut voor Administratief Recht, 1996, 14-15.

(3) Voir l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi précitée du 11 avril 1994.

(4) Article 11, troisième alinéa, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

gemeenschappen en de gewesten, naar gelang van de onderliggende bevoegdheid. Hier moet dus, in tweede orde, het formele criterium toegepast worden. Dit wil zeggen dat de federale wetgever ter bescherming van de eerbiediging van het privéleven enkel uitzonderingen kan voorzien voor het inzage-recht in bestuursdocumenten van federale overheden. En gemeenschaps- en gewestoverheden kunnen dit enkel voor gemeenschaps- en gewestoverheden (1).

De aldus beschreven bevoegdheidsverdeling houdt in dat de praktische toepassing van de regels en de uitzonderingen inzake het inzage-recht niet eenvoudig zullen zijn (2). Zo zijn bijvoorbeeld de gewesten bevoegd voor het afleveren van bouwvergunningen, ook voor kerncentrales, maar daar de federale overheid bevoegd is voor de kernbrandstofcyclus (en dus ook voor kerncentrales), mag het gewest het dossier van de bouwvergunning en meer bepaald de gegevens betreffende de beveiliging van de centrale, niet openbaar maken als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking (3). De beslissing over de openbaarmaking wordt dus genomen door een gewestoverheid, maar die moet rekening houden met een federaal beleidsbelang. Omgekeerd zal ook een federale ambtenaar rekening moeten houden met de gewestelijke of gemeenschapsregelingen inzake uitzonderingen op de openbaarheid.

Concluderend stellen we vast dat gemeenschappen en gewesten wel degelijk bevoegdheden hebben inzake grondrechten en dat deze bevoegdheidsverdeling niet altijd duidelijk en praktisch werkzaam is. Het kan aangewezen zijn om in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling inzake de openbaarheid van bestuur opnieuw te bekijken.

Daarbij kan eventueel nagedacht worden over een systematisering van de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten. Het valt immers op dat in de huidige titel II van de Grondwet het begrip « wet » heel verschillend geïnterpreteerd dient te worden. Zoals reeds uiteengezet volgt uit artikel 19, § 1, BWHI dat wanneer volgens de Grondwet een aangelegenheid « bij » of « krachtens de wet » dient te worden geregeld, de Raden van gemeenschappen en gewesten in deze aangelegenheden niet bevoegd kunnen zijn, tenzij het door de bijzonder of gewone wetten tot hervorming der instellingen een uitdrukkelijke machtiging is gegeven. Aldus machtigde de bijzondere wet van 16 juli 1993 de decreetgever om de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden (4). Om deze bevoegdheid toe te kennen werd dus niet artikel 15 van de Grondwet gewijzigd. De grondwetgever bevestigt dus de stelling dat artikel 19, § 1, BWHI de basis vormt door de « voorbehouden bevoegdheden ».

Bij het invoegen van de artikelen 22, 23 en 32 van de Grondwet lijkt de grondwetgever deze logica te hebben voortgezet. Wanneer hij de term « wet » gebruikt, bedoelt hij hiermee enkel en alleen de federale wet.

De bovengenoemde mogelijkheid voor de wetgever om af te wijken van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden mate-

(1) Zoals gezegd volgt de wet van 11 april 1994 de bovenstaande redenering. Gelet op ons voorbeeld inzake de bescherming van het privéleven lijkt de federale wetgever echter toch zijn bevoegdheid te overschrijden door deze uitzonderingsgrond op te leggen voor de bestuursdocumenten van alle administratieve overheden, ook de niet-federale, met inbegrip van de gemeenschaps- en gewestoverheden (artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>).

(2) Zie Boes, M., « Openbaarheid van bestuur. Bevoegdheidsverdeling. De federale openbaarheidsregeling » *Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen*, Leuven, Instituut voor Administratief Recht, 1996, 14-15.

(3) Zie artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, van de genoemde wet van 11 april 1994.

(4) Artikel 11, derde lid, 3<sup>o</sup>, BWHI.

tion s'explique néanmoins par le fait que le constituant de 1831 entendait uniquement, par «réservé à la loi», «réservé au pouvoir législatif (et non au Roi)» et ne pensait absolument pas à une répartition ultérieure des compétences entre l'État, les communautés et les régions.

Actuellement, le constituant l'envisage bel et bien. Il semble bien, dès lors, qu'il faille exclure la possibilité que le législateur accorde une habilitation qui soit contraire à cela (1).

---

(1) Par exemple, pour les articles 160, 161 et 181, § 2, insérés en 1993.

ries, vindt echter haar verantwoording in het feit dat de grondwetgever van 1831 met «voorbehouden aan de wet» enkel «voorbehouden aan de wetgevende macht (en niet aan de Koning)» bedoelde en helemaal niet dacht aan een latere bevoegdheidsverdeling tussen Staat, gemeenschappen en gewesten.

Daar denkt de grondwetgever nu wel degelijk aan. Daarmee lijkt dan ook te moeten worden uitgesloten dat de wetgever een machtiging verleent die hiermee in strijd is (1).

---

(1) Bijvoorbeeld ten aanzien van de 1993 ingevoegde artikelen 160, 161 et 181, § 2.

**ANNEXE 2****LES COMPÉTENCES PRINCIPALES  
DES RÉGIONS**

par Philippe COENRAETS,  
assistant en droit public à l'ULB,  
avocat au barreau de Bruxelles

**Introduction**

L'objectif de la présente note est d'offrir une synthèse des éventuelles difficultés qui caractérisent la mise en œuvre des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. L'attention ne sera toutefois pas portée sur les compétences accessoires et parallèles (compétences pénales, fiscales, internationales, recherche scientifique et fédéralisme coopératif). Cet examen se fera, de manière globale, à l'occasion de l'analyse des compétences communautaires.

C'est l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, de réformes institutionnelles, modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, qui énumère les compétences principales des régions. Celles-ci font l'objet de dix rubriques. À chaque rubrique seront consacrés, d'une part, un descriptif de la compétence examinée, et d'autre part, une analyse relative à la mise en œuvre de cette compétence.

**1. L'aménagement du territoire****A. Descriptif de la compétence**

Les régions sont compétentes pour :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire (1);
- les plans d'alignement de la voirie communale;
- l'acquisition, l'aménagement et l'équipement des zones industrielles ou artisanales;
- la rénovation urbaine;
- la rénovation des sites économique désaffectés;
- la politique foncière;
- les monuments et les sites.

**B. Analyse critique**

Depuis la réforme de 1980, l'aménagement du territoire (avec l'urbanisme) est, avec la politique du logement, l'une des deux matières pour lesquelles les régions sont entièrement compétentes.

La loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas prévu d'exceptions à cette compétence.

On peut affirmer que les régions disposent, en l'espèce, d'un bloc homogène de compétences qui, jusqu'à présent, n'a donné lieu qu'à peu de contentieux.

(1) La question des autorisations d'urbanisme en matière militaire a été posée. Il en ressort que les zones reprises aux plans d'aménagement dans la catégorie « militaires » échappent aux contrôles des régions, une simple information de courtoisie a lieu. En revanche, si des travaux de construction à caractère militaire sont projetés hors de la zone militaire, la région redevient compétente (Travaux préparatoires à la loi spéciale du 8 août 1988, doc. parl., Ch., 516/1 (SE 1988)).

**BIJLAGE 2****BELANGRIJKSTE BEVOEGDHEDEN  
VAN DE GEWESTEN**

Philippe COENRAETS,  
assistent publiek recht aan de ULB,  
advocaat bij de balie te Brussel

**Inleiding**

Deze nota wil duidelijk maken welke de eventuele moeilijkheden zijn die gepaard gaan met de tenuitvoerlegging van de regels voor de bevoegdheidsverdeling tussen het federale gezag en de gewesten. Er zal geen aandacht worden besteed aan de bijkomende en parallelle bevoegdheden (strafrechtelijke, fiscale, internationale bevoegdheden, wetenschappelijk onderzoek en samenwerkingsfederalisme). Die zaken zullen aan de orde komen bij het onderzoek van de gemeenschapsbevoegdheden.

De belangrijkste bevoegdheden van de gewesten worden opgesomd in artikel 6, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993. Die bevoegdheden zijn in tien rubrieken ingedeeld. Voor elke rubriek volgt hierna een omschrijving van de bevoegdheid en een kritische analyse over het uitoefenen van die bevoegdheid.

**1. Ruimtelijke ordening****A. Omschrijving van de bevoegdheid**

De gewesten zijn bevoegd voor :

- de stedenbouw en de ruimtelijke ordening (1);
- de rooiplannen van de gemeentewegen;
- de verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie of ambacht;
- de stadsvernieuwing;
- de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;
- het grondbeleid;
- de monumenten en de landschappen.

**B. Analyse**

Sedert de hervorming van 1980 zijn de ruimtelijke ordening (samen met stedenbouw) en het huisvestingsbeleid de twee aangelegenheden waarvoor de gewesten volkomen bevoegd zijn.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft voor deze bevoegdheid niet voorzien in uitzonderingen.

De gewesten beschikken terzake dan ook over een homogeen bevoegdheidspakket, dat tot dusver tot weinig betwistingen aanleiding heeft gegeven.

(1) Er werd een vraag gesteld over de militaire stedenbouwkundige vergunningen. Daaruit blijkt dat de zones die zijn opgenomen in de plannen van aanleg in de categorie « militaire » niet onder het toezicht van de gewesten vallen. De gewesten worden alleen uit beleefdheid geïnformeerd. Wanneer daarentegen bouwwerken van militaire aard gepland worden buiten de militaire zone wordt opnieuw het gewest bevoegd (Parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, Gedr. St. Kamer, 516/1 (BZ 1988)).

La Cour d'arbitrage a toutefois précisé très tôt — ici comme dans d'autres matières — que «la région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'État de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence.» (cf. arrêt n° 54 du 24 mai 1988).

Dans un arrêt du 6 juin 1995(1), la Cour d'arbitrage considère que l'article 39 de la Constitution ainsi que les articles 6 à 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont attribué aux régions une compétence exclusive dans les matières qui leur ont été transférées.

Les régions sont compétentes pour apporter des limitations au droit de propriété dès lors que cette limitation intervient dans le cadre d'une matière qui leur a été transférée.

Le législateur régional est, en l'espèce, compétent pour apporter des limitations au droit de propriété dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de rénovation rurale et de conservation de la nature.»

Il faut néanmoins signaler qu'en ce qui concerne la politique de sécurité contre l'incendie, la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire avait été mise en doute.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la matière de la protection et de la lutte contre l'incendie peut être divisée, du point de vue de la compétence, entre le législateur fédéral et les législateurs régionaux.

Il s'agit donc d'une véritable compétence partagée entre l'État fédéral et les régions. (Cf. arrêts 40 à 41 du 29 octobre 1987 et arrêt 49 du 10 mars 1988).

## 2. L'environnement et l'eau

### A. Descriptif de la compétence

Ce bloc de compétence relève des régions hormis quatre exceptions inscrites au bénéfice de l'État fédéral:

a) La protection du travail: les régions sont compétentes pour la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, mais sous réserve des mesures de police interne, qui relèvent de la protection du travail, laquelle est du ressort de l'État fédéral.

b) Les normes de produits: il s'agit de tenir compte de la mobilité des produits et de la nécessité de garantir la libre circulation des marchandises; cette matière est d'ailleurs de plus en plus régie au niveau européen.

Les «normes de produits» incluent les prescriptions techniques, mais également les taxes et redevances destinées à décourager la production et la consommation de certains produits nuisibles à l'environnement, telles que les écotaxes.

Le législateur n'a pas voulu considérer l'eau potable comme un produit; aussi les réglementations techniques la concernant ressortissent-elles aux régions.

c) La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs. Il faut rattacher cette exception à la compétence globalement réservée à l'État fédéral pour tout le cycle des combustibles nucléaires.

(1) CA, arrêt du 6 juin 1995, n° 41/95, Recueil des arrêts de la Cour d'arbitrage, p. 633.

Het Arbitragehof heeft echter in een vroeg stadium bepaald — en het Hof heeft dat ook in andere aangelegenheden gedaan — dat «het gewest stedenbouw en ruimtelijke ordening niet mag opvatten op een zodanige wijze dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.» (cf. arrest nr. 54 van 24 mei 1988).

In een arrest van 6 juni 1995(1) verklaart het Arbitragehof het volgende: «Artikel 39 van de Grondwet en de artikelen 6 en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de gewesten een exclusieve bevoegdheid toegewezen voor de aangelegenheden die naar hen zijn overgeheveld.

De gewesten zijn bevoegd om beperkingen aan te brengen op het eigendomsrecht wanneer die beperking past in het kader van een aangelegenheid die naar hen werd overgeheveld.

De gewestelijke wetgever is ten deze bevoegd om beperkingen op het eigendomsrecht aan te brengen in de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud.»

Wat betreft het brandbeveiligingsbeleid, dient er niettemin op gewezen te worden dat de bevoegdheid van de gewesten inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening ter discussie is gesteld.

Uit de jurisprudentie van het Arbitragehof volgt dat de bevoegdheid inzake brandbeveiliging en brandbestrijding gedeeld kan worden tussen de federale wetgever en de gewestelijke wetgevers.

Het gaat hier dus om een echte gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten (cf. arresten nrs. 40 en 41 van 29 oktober 1987 en arrest nr. 49 van 10 maart 1988).

## 2. Leefmilieu en waterbeleid

### A. Omschrijving van de bevoegdheid

Dit bevoegdheidspakket is aan de gewesten opgedragen met uitzondering van vier aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is:

a) De arbeidsbescherming: de gewesten zijn bevoegd voor de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, maar de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming, behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

b) De productnormen: er moet rekening worden gehouden met de mobiliteit van de producten en met de noodzaak het vrije verkeer van goederen te garanderen; deze aangelegenheid wordt trouwens meer en meer op Europees niveau geregeld.

De «productnormen» omvatten de technische voorschriften, maar ook de productheffingen die zijn bestemd om de productie en het verbruik van bepaalde producten die schadelijk zijn voor het leefmilieu te ontmoedigen, zoals de milieuheffingen.

De wetgever heeft het drinkwater niet als een product willen beschouwen; de technische regelgeving betreffende het drinkwater is dan ook een gewestbevoegdheid.

c) De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval. Deze uitzondering is een gevolg van het feit dat de federale overheid in alle opzichten bevoegd is voor de hele kernbrandstofcyclus.

(1) AH, arrest van 6 juni 1995, nr. 41/95, Verzameling van de arresten van het Arbitragehof, blz. 633.

La Cour d'Arbitrage abonde en ce sens.(1).

Il convient toutefois de bien départager ce qui relève des compétences fédérales à ce titre et les compétences générales des régions. Les autorisations spécifiques des installations nucléaires restent fédérales; mais la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire leur vaut de délivrer les permis de bâtir; de plus, en raison de leur compétence en matière d'environnement, elles peuvent octroyer ou refuser les permis de déversement non radioactifs aux installations nucléaires.

d. Le transit des déchets. Le terme «transit» doit être entendu au sens restreint. L'on entend par là le transit international et non le transfert de déchets d'une région à l'autre. Dans ce dernier cas, il appartient à la région sur le territoire de laquelle les déchets sont transportés d'accorder ou non l'autorisation nécessaire. L'importation et l'exportation des déchets relèvent quant à elles des régions.

### B. Analyse

La loi spéciale de réformes institutionnelles confie la matière de l'environnement aux régions hormis quatre exceptions restant de compétences fédérales. Les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 répartissant les compétences en matière d'environnement ont souffert de leur caractère disparate et de leur rédaction complexe(2). La doctrine avait manifesté, à de nombreuses reprises, son souhait d'une plus grande cohérence et d'une unification des blocs de compétence concernant la protection du milieu(3). La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État va certainement dans le bon sens(4). Ainsi, l'environnement et la politique de l'eau, pour lesquelles les régions sont compétentes, sont, désormais, rassemblées en une seule disposition: l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale(5). Ces deux matières comprennent la protection de l'environnement(6), la politique des déchets(7), la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, et la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

Quatre exceptions à la compétence régionale sont toutefois maintenues. Elles concernent la police interne des établissements

(1) C.A., arrêt du 12 juillet 1995, n° 57/95, Recueil des arrêts de la Cour d'Arbitrage, p. 834.

(2) Par delà les incohérences que l'on peut identifier au sein même de chaque bloc de compétences, il faut également souligner qu'en ce qui concerne l'environnement, la loi du 8 août 1980 comprenait, en fait, pas moins de cinq blocs touchant de près ou de loin à l'environnement. Il s'agissait, suivant l'ordre adopté par la loi spéciale, de l'aménagement du territoire, l'environnement, la rénovation rurale et la conservation de la nature, la politique de l'eau et l'énergie.

(3) B. Jadot, «Les compétences en matière d'environnement: l'imbroglio», *Environnement*, 1983, p. 3; B. Jadot, «D'impossibles droits de l'environnement?», *Wallonie*, 1987, p. 99.

(4) Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge* du 20 juillet 1993, p. 16774; la proposition de loi, qui est à l'origine de cette loi spéciale, est largement inspirée par une précédente proposition, soumise déjà à l'avis de la section de législation du Conseil d'État (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 91/92, n° 600/1 et 2).

(5) L'environnement et la politique de l'eau étaient, jusqu'à présent, repris séparément dans la loi spéciale (article 6, § 1<sup>er</sup>, V).

(6) La proposition de loi vise, en effet, et sans que l'énumération n'ait un caractère limitatif, la protection du sol, du sous-sol, de l'eau, de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit.

(7) La loi spéciale rassemble ainsi les rubriques de protection de l'environnement et de politique des déchets (L. Lavrysen, «Répercussions de la régionalisation en matière d'environnement», *Actualités du droit*, 1991, p. 541, n° 30).

Het Arbitragehof is het daarmee eens(1).

Er moet echter een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de federale bevoegdheden op dit stuk en de algemene bevoegdheden van de gewesten. De specifieke vergunningen voor het exploiteren van kerninstallaties blijven federaal. Maar aangezien de gewesten bevoegd zijn voor ruimtelijke ordening, geven zij de bouwvergunningen af; wegens hun bevoegdheid inzake leefmilieu kunnen zij bovendien aan de kerninstallaties een lozingsvergunning voor niet-radioactieve stoffen afgeven of weigeren.

d. De doorvoer van afvalstoffen. Het woord «doorvoer» moet in beperkte zin opgevat worden. Daaronder wordt verstaan de internationale doorvoer en niet het vervoer van afvalstoffen van een gewest naar een ander. In dat laatste geval is het gewest op het grondgebied waarvan de afvalstoffen worden vervoerd, bevoegd om de noodzakelijke vergunning al dan niet af te geven. De import en de export van afvalstoffen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

### B. Analyse

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen heeft de bevoegdheid voor het leefmilieu aan de gewesten opgedragen, met uitzondering van vier bevoegdheden die federaal blijven. De bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de bevoegdheden inzake leefmilieu verdelen, zijn niet op elkaar afgestemd en zeer ingewikkeld geformuleerd(2). In de rechtsleer is er herhaaldelijk op gewezen dat de bevoegdheidspakketten inzake leefmilieu meer samenhang dienen te vertonen en eenvormiger gemaakt moeten worden(3). De bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale overheidsstructuur gaat ongetwijfeld in de goede richting(4). Zo zijn het leefmilieu en het waterbeleid, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, voortaan in een enkele bepaling samengebracht: artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet(5). Deze twee aangelegenheden omvatten de bescherming van het leefmilieu(6), het afvalstoffenbeleid(7), de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

Vier uitzonderingen op de gewestbevoegdheid blijven evenwel behouden: de interne politie voor bepaalde bedrijven, het vaststel-

(1) A.H., arrest van 12 juli 1995, nr. 57/95, Verzameling van de arresten van het Arbitragehof, blz. 834.

(2) Ondanks de incoherenties die men in elk bevoegdheidspakket aantreft, moet ook onderstreept worden dat wat het milieu betreft de wet van 8 augustus 1980 niet minder dan 6 pakketten bevatte die min of meer te maken hadden met het milieu. Wanneer we de volgorde volgen die door de speciale wet werd in acht genomen, zijn dat achtereenvolgens de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de landinrichting en het natuurbehoud, het waterbeleid en het energiebeleid.

(3) B. Jadot, «Les compétences en matière d'environnement: l'imbroglio», *Environnement*, 1983, blz. 3; B. Jadot, «D'impossibles droits de l'environnement?», *Wallonie*, 1987, blz. 99.

(4) Bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1993, blz. 16774; het wetsvoorstel dat aan de basis van deze bijzondere wet ligt, steunt grotendeels op een vorig voorstel dat reeds voor advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State (Gedr. St. Kamer, BZ 91/92, nr. 600/1 en 2).

(5) Het leefmilieu en het waterbeleid werden tot op heden afzonderlijk behandeld in de bijzondere wet (artikel 6, § 1, II, en 6, § 1, V).

(6) Het wetsvoorstel heeft immers betrekking op de bescherming van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging alsmede de strijd tegen de geluidshinder. Deze opsomming is niet limitatief.

(7) De bijzondere wet brengt aldus de afdelingen bescherming van het leefmilieu en afvalstoffenbeleid bij elkaar (L. Lavrysen, «Répercussions de la régionalisation en matière d'environnement», *Actualités du droit*, 1991, blz. 541, nr. 30).

classés, l'établissement des normes de produits, la protection contre les radiations ionisantes et le transit des déchets.

a) La police interne des établissements classés

La loi spéciale du 16 juillet 1993 confirme, d'une part, que les régions sont compétentes pour la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, et, d'autre part, que l'autorité fédérale conserve sa compétence pour prendre des mesures relevant de la police interne de ces établissements(1).

Ces deux notions ont néanmoins été modifiées pour limiter la sphère des compétences fédérales. Ainsi, la police interne ne concerne plus que la protection du travail au sein des établissements classés. Tout autre aspect de la police interne fait, désormais, partie des compétences régionales.

Il faut, ici, insister sur le fait qu'une plus grande cohérence institutionnelle indiquerait de confier à une seule autorité administrative le soin de s'assurer du respect des conditions légales, réglementaires et individuelles permettant d'assurer la protection tant des riverains que des travailleurs de l'entreprise.

b) L'établissement des normes de produits

Les compétences régionales avaient été limitées par la loi spéciale du 8 août 1988 lorsqu'il s'agissait de définir les normes générales et sectorielles en matière d'environnement. En effet, cette compétence ne pouvait être exercée qu'en conformité aux normes européennes, et nationales, lorsqu'il n'existait pas de normes européennes. La possibilité pour l'autorité fédérale d'arrêter ces normes avait créé des difficultés en privant les régions d'une part essentielle de leur autonomie. Il en était de même pour les normes relatives à la politique de l'eau.

La section de législation du Conseil d'État avait fait remarquer que dans ce cadre, il revenait aux régions (quand il existait des normes européennes à transposer) d'arrêter les normes spécifiques de produits pour l'hygiène et l'environnement.

Afin d'assurer le respect des principes de libre circulation des marchandises et de l'union économique belge, le texte de l'article 6 est modifié en 1993 afin de réserver à l'autorité fédérale la compétence exclusive d'établir les normes de produits.

Le nouveau texte préserve en même temps la faculté pour les régions d'arrêter toutes normes générales et sectorielles, même lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

Depuis la réforme de 1993, la situation est donc plus limpide: d'un côté les régions sont devenues entièrement compétentes en ce qui concerne l'établissement de normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement alors que de l'autre côté, l'État fédéral demeure compétent uniquement pour établir des normes de produits.

Désormais, les entités régionales peuvent, en principe, fixer les normes générales et sectorielles, en lieu et place de l'autorité fédérale, tout en continuant à se conformer aux normes européennes(2). En l'absence de telles normes, les régions devront, au moins, tenir compte des limites qui découlent du marché interne et de l'union économique et monétaire(3). *« Cette limite se traduit concrètement par la compétence qu'a le législateur fédéral d'arrêter les normes de produits qui sont à observer au moment de la mise sur le marché de produits, et d'en sanctionner les infractions. En effet, dans le cadre d'une UEM, les prescriptions*

len van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen en de doorvoer van afvalstoffen.

a) De interne politie voor bepaalde bedrijven

De bijzondere wet van 16 juli 1993 bevestigt enerzijds dat de gewesten bevoegd zijn voor de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en anderzijds dat de federale overheid bevoegd blijft voor de maatregelen betreffende de interne politie van die bedrijven(1).

Die twee begrippen werden evenwel gewijzigd om de strekking van de federale bevoegdheden te beperken. Zo heeft de interne politie alleen nog betrekking op de arbeidsbescherming in die bepaalde bedrijven. Elk ander aspect van de interne politie is voortaan een bevoegdheid van de gewesten.

Met het oog op een grotere institutionele samenhang zou het wenselijk zijn dat één enkele bestuurslaag verantwoordelijk is voor de naleving van de wettelijke, verordeningen- en individuele bepalingen die zowel de omwonenden als de werknemers van het bedrijf moeten beschermen.

b) Het vaststellen van de productnormen

De bijzondere wet van 8 augustus 1988 heeft beperkingen gesteld op de bevoegdheid van de gewesten om algemene en sectoriële normen inzake leefmilieu te bepalen. Die bevoegdheid mocht immers alleen worden uitgeoefend in overeenstemming met de Europese normen, en in overeenstemming met de nationale normen indien er geen Europese normen bestonden. De mogelijkheid van de federale overheid om die normen vast te stellen heeft tot moeilijkheden geleid aangezien de gewesten op die manier een belangrijk deel van hun autonomie verloren zagen gaan. Hetzelfde gold voor de normen inzake waterbeleid.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt dat het de gewesten toekwam (wanneer Europese normen omgezet moesten worden) om de specifieke productnormen voor de gezondheid en het leefmilieu vast te stellen.

Om de beginselen van het vrije verkeer van goederen en de Belgische economische unie na te leven werd artikel 6 in 1993 gewijzigd en kreeg de federale overheid de exclusieve bevoegdheid om productnormen vast te stellen.

De nieuwe tekst behoudt eveneens de mogelijkheid voor de gewesten om alle algemene en sectoriële normen vast te stellen, zelfs wanneer er geen Europese normen bestaan.

Sedert de hervorming van 1993 is de toestand dus doorzichtiger: enerzijds zijn de gewesten volkomen bevoegd voor het vaststellen van algemene en sectoriële normen inzake bescherming van het leefmilieu, terwijl de federale overheid anderzijds uitsluitend bevoegd blijft voor het vaststellen van de productnormen.

Voortaan kunnen de deelgebieden in principe de algemene en sectoriële normen vaststellen in plaats van de federale overheid en daarbij moeten ze de Europese normen naleven(2). Ontbreken dergelijke normen, dan zullen de gewesten op z'n minst rekening moeten houden met de beperkingen die het gevolg zijn van de interne markt en van de economische en monetaire unie(3). *« Deze beperking vertaalt zich concreet in de bevoegdheid van de federale wetgever om de productnormen die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van producten, te bepalen en de overtredingen ervan te sanctioneren. In een EMU dienen de*

(1) *Ibidem*, p. 542, n° 31; H. Dumont, «Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles», Rev. trav., 1984, p. 205.

(2) Développements de la proposition de loi spéciale tendant à achever la structure fédérale de l'État, Doc. parl., Sénat, session 1992-1993, n° 558/1, pp. 18 et 20 (ci-après «Développements»).

(3) M. Herbiet, «Le marché interne et la politique de l'environnement», Les compétences en matière de gestion de l'environnement, Story-Scientia, Bruxelles, 1990, p. 273.

(1) *Ibidem*, blz. 542, nr. 31; H. Dumont, «Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles», Rev. trav., 1984, blz. 205.

(2) Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558/1, blz. 18 en 20 (hieronder «Toelichting»).

(3) M. Herbiet, «Le marché interne et la politique de l'environnement», Les compétences en matière de gestion de l'environnement, Story-Scientia, Brussel, 1990, blz. 273.



auxquelles doivent répondre les produits, du point de vue de l'environnement, doivent être uniformes» (1).

La définition des normes de produits demeure, par souci d'homogénéité, de la compétence de l'autorité fédérale (2). Elle permet, en outre, de justifier le caractère uniquement national de «l'octroi d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, imposées à l'occasion de leur mise sur le marché, et qui sont destinés à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles à l'environnement» (3). Il s'agit évidemment d'une problématique dont les aspects financiers ne sont pas, du moins en ce qui concerne les écotaxes, négligeables. L'incidence du droit européen ne peut, elle non plus, être négligée. Les directives européennes ne laissent, en effet, que peu de latitude aux États membres dans la définition de ces normes.

En outre, à l'instar de la réglementation européenne relative aux transits de déchets, le règlement CEE 880/92 du 23 mars 1992 relatif à un système communautaire pour l'octroi d'écolabels, stipule que, pour le 1<sup>er</sup> décembre 1992 au plus tard, chaque État membre devait désigner l'instance ou les instances compétentes pour octroyer l'écolabel européen. Le respect de l'UEM permet de justifier l'unicité de l'instance belge désignée à cette fin (4).

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale est à mettre en relation avec l'article 6, § 4, prévoyant l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits.

Il nous faut constater que la notion de normes de produits n'est pas clairement définie dans la loi spéciale.

Déjà dans un arrêt du 25 février 1988, la Cour d'arbitrage s'attachait à définir plus précisément la notion.

La Cour d'arbitrage donnait à cette occasion à la notion de «normes» le sens restreint de normes techniques, c'est-à-dire de seuils de nuisance au-delà desquels la détérioration de l'environnement est jugée inacceptable.

Cette définition jurisprudentielle était par trop restrictive et l'on aurait gagné à définir expressément la notion de «normes de produits».

On notera à ce sujet l'intéressant arrêt de la Cour d'arbitrage du 2 février 1995 (5), dont nous avons extrait deux points :

«Les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire; les écotaxes agissent sur le prix des produits, par le biais d'une taxe spécifique, de sorte que les producteurs et les consommateurs soient incités à se tourner vers des produits réputés moins nuisibles à l'environnement (...) Les écotaxes grevant les produits ne sont pas des normes de produits mentionnées à l'article 6, paragraphe 1, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1988. (...)

(1) Développements, p. 17; les normes de produits sont définies comme fixant «les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits» (voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n<sup>o</sup> 47 du 25 février 1988 et n<sup>o</sup> 55 du 26 mai 1988 et la recommandation du Conseil des Communautés européennes 75/436/CEE du 3 mars 1975).

(2) Il est toutefois précisé dans l'exposé introductif de l'un des auteurs de la proposition de loi spéciale que «les régions sont compétentes pour ce qui est de la réglementation technique concernant la qualité de l'eau de distribution. Cette réglementation pourrait, en effet, être considérée également comme une norme de produits» (Doc. parl., Sénat, session 1992-1993, n<sup>o</sup> 558-5, p. 67). L'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 4<sup>o</sup>, nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoit expressément cette compétence.

(3) Développements, p. 18.

(4) *Ibidem*, p. 18.

(5) Cour d'Arbitrage, arrêt du 2 février 1995, n<sup>o</sup> 4/95 Recueil des arrêts de la Cour d'arbitrage, p. 39.

voorschriften waaraan producten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden, immers uniform te zijn» (1).

Het vaststellen van de productnormen blijft terwille van de eenvormigheid een federale bevoegdheid (2). Dat rechtvaardigt bovendien het uitsluitend nationale karakter van «het toekennen van milieukeuren en de productheffingen, geheven naar aanleiding van het op de markt brengen van producten, en die bedoeld zijn om de consumptie en productie van bepaalde milieu-onvriendelijke producten tegen te gaan» (3). Het gaat hier uiteraard om een problematiek waarvan de financiële aspecten, althans wat de milieuheffingen betreft, niet te verwaarlozen zijn. De invloed van het Europees recht mag evenmin vergeten worden. De Europese richtlijnen laten immers weinig ruimte aan de Lid-Staten voor het bepalen van die normen.

Naar het voorbeeld van de Europese regelgeving betreffende de doorvoer van afvalstoffen bepaalt verordening EEG 880/92 van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren dat elke Lid-Staat uiterlijk op 1 december 1992 de bevoegde instantie(s) moest aanwijzen voor het toekennen van het Europese milieukeur. Vanuit het oogpunt van de EMU is het gerechtvaardigd dat daartoe één enkele Belgische instantie is aangewezen (4).

Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet moet samen gelezen worden met artikel 6, § 4, dat bepaalt dat de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van federale regelingen inzake productnormen.

Het begrip «productnormen» wordt evenwel in de bijzondere wet niet nauwkeurig omschreven.

Het Arbitragehof heeft al in een arrest van 25 februari 1988 gepoogd dat begrip nauwkeuriger te omschrijven.

Het Arbitragehof gaf aan het begrip «normen» de beperkte betekenis van technische normen, dit wil zeggen drempels die niet overschreden mogen worden zonder dat de aantasting van het leefmilieu onaanvaardbaar wordt geacht.

Deze definitie van de rechtspraak was al te beperkend en men had er beter aan gedaan het begrip «productnormen» uitdrukkelijk te omschrijven.

In dit verband kunnen we verwijzen naar het belangrijke arrest van het Arbitragehof van 2 februari 1995 (5), waaruit wij twee passages lichten :

«Productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan de producten moeten beantwoorden; milieutaksen werken in op de prijs van de producten bij wege van een specifieke belasting zodat producenten en verbruikers gestimuleerd worden om over te schakelen naar voor het milieu minder schadelijk geachte producten. De milieutaksen op producten zijn geen «algemene en sectoriële normen» als bedoeld in artikel 6, § 1, II, lid 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988. (...)

(1) Toelichting, blz. 17; de productnormen worden gedefinieerd als «normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten (zie de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 en 55 van 26 mei 1988 en de aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen 75/436/EEG van 3 maart 1975)».

(2) In de inleidende uiteenzetting van één van de auteurs van het voorstel van bijzondere wet wordt evenwel gepreciseerd dat «de gewesten bevoegd zijn voor de technische reglementering inzake de kwaliteit van het leidingwater. Deze reglementering zou immers ook als een productnorm kunnen beschouwd worden» (Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-5, blz. 67). Artikel 6, § 1, II, 4<sup>o</sup>, nieuw, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet uitdrukkelijk in die bevoegdheid.

(3) Toelichting, blz. 17.

(4) *Ibidem*, blz. 18.

(5) Arbitragehof, arrest van 2 februari 1995, nr. 4/95, Verzameling van arresten van het Arbitragehof, blz. 39.

Dès lors qu'un tel impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de freiner la mise à la consommation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que la commercialisation de ces produits serait soumise à des conditions différentes suivant la région où ils sont mis en vente. De telles mesures pourraient entraver la libre circulation de ces biens et fausser le jeu de la concurrence.

La nécessité de tracer un cadre uniforme qui respecte l'union économique en matière d'écotaxes justifie que le législateur fédéral use de sa compétence fiscale ».

«Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement.

Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

Tant les normes de produits que les écotaxes visent donc une modification des comportements, mais d'une manière différente: les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire; (...)».

En ce qui concerne l'eau potable, bien que d'un point de vue économique, elle doit être considérée incontestablement comme un produit, il résulte des travaux préparatoires que d'un point de vue juridique cette assimilation ne peut être opérée.

«Dans le but d'éviter tout malentendu et parce que la production d'eau potable est une partie substantielle d'une politique de l'eau régionale intégrée, il est opté pour le maintien de la réglementation technique au niveau des régions.» (Doc. Sénat, SE 1991-1992, 600/1, p. 5).

En conclusion, on peut retenir que la notion de «norme de produit» mériterait d'être définie par la loi spéciale.

### c) Le transit des déchets

L'article 6, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoyait que, nonobstant leurs compétences en matière de politique des déchets, les régions n'étaient pas compétentes pour l'importation, l'exportation, et le transit des déchets. Le caractère international de ces mouvements transfrontaliers de déchets permettait de justifier l'existence d'une compétence spéciale au profit de l'autorité nationale (1).

La loi spéciale du 16 juillet 1993 modifie le libellé de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 3°, en y supprimant les mots «importation et exportation des déchets». Cette modification est motivée par la nature déjà régionale des règles relatives aux transferts non frontaliers de déchets. Dans un souci de cohérence politique, les régions disposent également, à présent, des compétences relatives

(1) J.P. Hannequart, «Droit européen et droit belge relatifs aux transports transfrontaliers de déchets», Aménagement, 1990, p. 63; L. Lavrysen, «Grensoverschrijdende overbrenging van giftige en gevaarlijke afvalstoffen in het licht van de Belgische en de Vlaamse wetgeving», Les problèmes juridiques posés par les flux transfrontières de déchets toxiques, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 31; Ph. Coenraets, «Responsabilité civile et gestion des déchets», Entr. et dr., 1991, p. 175, n° 10; Cour d'Arbitrage, 31 janvier 1989, n° 1/89, *Moniteur belge* du 3 mars 1989.

Vermits met een dergelijke belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, moet de federale wetgever erover waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

Indien elk gewest afzonderlijk maatregelen zou nemen waarvan het doel erin bestaat het in het verbruik brengen van sommige producten af te remmen en het gebruik van minder schadelijk voor het milieu geachte stoffen aan te moedigen, zou daaruit kunnen voortvloeien dat de commercialisering van die producten onderworpen zou worden aan onderscheiden voorwaarden volgens het gewest waarin zij te koop worden aangeboden. Dergelijke maatregelen zouden het vrije verkeer van die goederen kunnen belemmeren en de concurrentie vervalsen. (...)

De noodzaak een uniform kader uit te tekenen dat de economische unie inzake milieutaksen in acht neemt verantwoordt dat de federale wetgever zijn fiscale bevoegdheid gebruikt.»

«Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu.

Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.

Zowel met productnormen als met milieutaksen wordt aldus een gedragswijziging nagestreefd, maar op een verschillende manier: productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan de producten moeten beantwoorden (...)»

Wat het drinkwater betreft, dat moet uit economisch oogpunt weliswaar onmiskenbaar als een product beschouwd worden, maar uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit uit juridisch oogpunt niet mogelijk is.

«Om elk misverstand te voorkomen en omdat de drinkwatervoorziening een substantieel onderdeel vormt van een geïntegreerd gewestelijk waterbeleid, wordt geopteerd voor het behoud van de technische reglementering op het niveau van de gewesten» (Stuk Senaat, BZ 1991-1992, 600/1, blz. 5).

Tot besluit kan men stellen dat het begrip «productnorm» door de bijzondere wet nader omschreven dient te worden.

### c) De doorvoer van afvalstoffen

Artikel 6, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde dat de gewesten, niettegenstaande hun bevoegdheden inzake afvalstoffenbeleid, niet bevoegd waren voor de import, de export en de doorvoer van afvalstoffen. De bijzondere bevoegdheid van de nationale overheid terzake was gewettigd door het internationale karakter van het grensoverschrijdende vervoer van de afvalstoffen (1).

De bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft de formulering van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 3°, gewijzigd door de woorden «invoer en uitvoer» van radioactief afval te schrappen. Deze wijziging was gerechtvaardigd omdat de regels betreffende het niet-grensoverschrijdende vervoer van afvalstoffen al een gewestbevoegdheid waren. Terwille van de politieke samenhang zijn de

(1) J.P. Hannequart, «Droit européen et droit belge relatifs aux transports transfrontaliers de déchets», Aménagement, 1990, blz. 63; L. Lavrysen, «Grensoverschrijdende overbrenging van giftige en gevaarlijke afvalstoffen in het licht van de Belgische en de Vlaamse wetgeving», Les problèmes juridiques posés par les flux transfrontières de déchets toxiques, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 31; Ph. Coenraets, «Responsabilité civile et gestion des déchets», Entr. et dr., 1991, blz. 175, nr. 10; Arbitragehof, 31 januari 1989, nr. 1/89, *Belgisch Staatsblad* van 3 maart 1989.

à l'autorisation des transferts internationaux. L'exercice de ces compétences pourra faire l'objet d'un accord de coopération à conclure entre l'État et les régions.

Le transit des déchets demeure, par contre, une matière fédérale(1). Il faut entendre par là le transit par le territoire belge de déchets en provenance et à destination de l'étranger.

En maintenant, dans ce cas, le statu quo par rapport aux règles de répartition de compétences originelles, le législateur entend tirer les conséquences de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, d'un nouveau règlement européen concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Ce règlement a pour effet d'imposer aux États membres le principe de l'unité de l'autorité chargée de contrôler le transit des déchets, ce qui exclut l'intervention conjointe d'entités fédérées. La législation fédérale demeurera donc applicable dans cette matière(2).

Ici aussi, l'article 6, § 4, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale dispose que les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des normes relatives au transit des déchets.

Il nous faut constater, à ce propos, que la notion même de déchet a donné lieu à des interprétations diverses.

Selon la Cour d'arbitrage, «constitue un déchet toute substance et tout objet dont le détenteur se défait volontairement ou a l'obligation de se défaire en vertu de dispositions légales ou réglementaires.» (arrêt 1/89)

Selon cette définition jurisprudentielle, le déchet doit être considéré comme une matière à détruire (on exclut donc du champ d'application de la notion «les matières à traiter»). Cette interprétation restrictive est désormais dépassée.

En effet, la notion de déchets recouvre tant l'élimination que la valorisation des déchets.

La difficulté de donner un contenu précis à certaines notions devrait inciter le législateur spécial à les définir plus précisément dans le texte même de la loi, et ce particulièrement en matière de répartition des compétences matérielles; on y gagnerait assurément en sécurité juridique.

#### d) La protection contre les radiations ionisantes

En matière de déchets radioactifs, comme en matière de radiations ionisantes, le législateur fédéral détient une compétence indivisible. À l'instar de ce que prévoyait déjà l'article 6, II, 2<sup>o</sup> de la loi spéciale, la loi spéciale du 16 juillet 1993 maintient la compétence fédérale relative aux déchets radioactifs, en l'étendant, explicitement, à la protection contre les radiations ionisantes. Les jurisprudences de la Cour d'arbitrage(3) et du Conseil d'État(4) n'avaient, d'ailleurs, jamais remis en question cette compétence.

La modification du texte n'implique, par conséquent, aucune extension des compétences nationales mais un simple statu

gewesten nu ook bevoegd voor het afgeven van vergunningen voor internationaal vervoer. Voor de uitoefening van die bevoegdheden kan een samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de Staat en de gewesten.

De doorvoer van afvalstoffen blijft daarentegen een federale bevoegdheid(1). Daaronder dient te worden verstaan de doorvoer via het Belgisch grondgebied van afvalstoffen afkomstig uit en met bestemming naar het buitenland.

Door in dit geval de oorspronkelijke regels van de bevoegdheidsverdeling te handhaven, wil de wetgever de gevolgen trekken uit de inwerkingtreding op 1 januari 1993 van een nieuwe Europese verordening betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Europese Gemeenschap. Deze verordening verplicht de Lid-Staten één enkele instantie bevoegd te maken voor het toezicht op de doorvoer van afvalstoffen, wat uitsluit dat elk van de deelgebieden zou kunnen optreden. Terzake blijft de federale wetgeving dus van toepassing(2).

Ook voor deze materie bepaalt artikel 6, § 4, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet dat de gewestregeringen betrokken worden bij het opstellen van de normen betreffende de doorvoer van afvalstoffen.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat het begrip «afvalstoffen» op verschillende manieren is geïnterpreteerd.

Volgens het Arbitragehof wordt «als afvalstof aangemerkt elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wets- of verordeningbepalingen.» (arrest 1/89)

Volgens deze definitie van de rechtspraak zijn afvalstoffen te beschouwen als stoffen die vernietigd moeten worden (het begrip «te verwerken stoffen» valt hier dus niet onder). Deze beperkende interpretatie is nu echter achterhaald.

Het begrip «afvalstoffen» omvat thans zowel het elimineren als het recycleren van afvalstoffen.

Gelet op de moeilijkheden die men ondervindt om de juiste strekking van sommige woorden te bepalen, zou de bijzondere wetgever die begrippen nauwkeuriger moeten omschrijven in de tekst zelf van de wet, inzonderheid waar het gaat om de verdeling van de materiële bevoegdheden. De rechtszekerheid zou er zeker door verbeterd worden.

#### d) De bescherming tegen ioniserende stralingen

De bevoegdheid van de federale wetgever inzake radioactief afval en ioniserende stralingen is ondeelbaar. Artikel 6, II, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet bepaalde reeds dat het radioactief afval een federale bevoegdheid was en de bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft die federale bevoegdheid uitdrukkelijk uitgebreid tot de bescherming tegen ioniserende stralingen. De jurisprudentie van het Arbitragehof(3) en van de Raad van State(4) heeft die bevoegdheid trouwens nooit ter discussie gesteld.

De nationale bevoegdheden worden door de tekstwijziging bijgevolg niet uitgebreid: het statu quo blijft gehandhaafd(5).

(1) Développements, p. 19.

(2) Sur cette législation: L. Lavrysen, «De nieuwe wetgeving op de invoer, de uitvoer en de doorvoer van probleemafval», Milieu en bedrijf, 1987, p. 5; D. Vandermeersch, «Het koninklijk besluit van 2 juni 1987 houdende reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen», Milieurecht. Recente ontwikkelingen, I, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 13.

(3) Cour d'arbitrage, 24 juin 1998, n<sup>o</sup> 54, *Moniteur belge* du 11 juin 1988.

(4) Conseil d'État, 4 avril 1986, *JT*, 1987, p. 266 (Mouv. comm., 1987, n<sup>os</sup> 8/9, p. 356).

(5) Développements, p. 21; F. Dehousse, «La réforme de l'État et l'énergie nucléaire», Ann. fac. dr. Lg., 1986, p. 338; B. Haubert, «Vers un élargissement des compétences régionales en matière d'énergie?», Wallonie, 1985, p. 231; Y. Lejeune, «Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences», *JT*, 1987, p. 267; Y. Lejeune, «La protection contre les radiations ionisantes: une tâche nationale?», Mouv. comm., 1987, p. 352.

(1) Toelichting, blz. 19.

(2) Over deze wetgeving: L. Lavrysen, «De nieuwe wetgeving op de invoer, de uitvoer en de doorvoer van probleemafval», Milieu en bedrijf, 1987, blz. 5; D. Vandermeersch, «Het koninklijk besluit van 2 juni 1987 houdende reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen», Milieurecht. Recente ontwikkelingen, I, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 13.

(3) Arbitragehof, 24 juni 1998, nr. 54, *Belgisch Staatsblad* van 11 juni 1988.

(4) Raad van State, 4 april 1986, *JT*, 1987, blz. 266 (Mouv. comm., 1987, nrs. 8/9, blz. 356).

(5) Toelichting, blz. 21; F. Dehousse, «La réforme de l'État et l'énergie nucléaire», Ann. fac. dr. Lg., 1986, blz. 338; B. Haubert, «Vers un élargissement des compétences régionales en matière d'énergie?», Wallonie, 1985, blz. 231; Y. Lejeune, «Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences», *JT*, 1987, blz. 267; Y. Lejeune, «La protection contre les radiations ionisantes: une tâche nationale?», Mouv. comm., 1987, blz. 352.

quo(1). En effet, la compétence des régions en matière de déchets n'inclut pas celle relative aux déchets radioactifs (2).

Les régions ne sont pas pour autant tout à fait exclues dans la mesure où elles conservent la faculté de soumettre les autorisations de bâtir des centrales nucléaires à l'étude préalable d'incidences à condition qu'elle soit limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ainsi que de délivrer tout permis de déversement de substances non radioactives pour des installations nucléaires situées sur leur territoire (même si seul l'État fédéral reste compétent pour délivrer le permis d'exploiter).

La question de la répartition des compétences entre l'État et les régions a donné lieu à un arrêt de la Cour d'arbitrage n° 57/95 du 12 juillet 1995 :

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 empêche que les régions, en vue de protéger l'environnement, imposent, dans leur réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, des prescriptions et des obligations relatives à la protection contre les radiations ionisantes, laquelle relève exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale.»

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, lettre b, de la loi spéciale du 8 août 1980, vise à maintenir, en ce qui concerne la politique de l'énergie, la compétence de l'autorité fédérale pour le cycle du combustible nucléaire, en ce compris l'élimination définitive des déchets radioactifs. Ne porte pas atteinte à cette compétence l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale qui soumet à un permis d'environnement l'exploitation d'installations de forage pour le stockage des déchets nucléaires.»

Par contre, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose que l'autorité fédérale est compétente pour la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, empêche qu'une région soumette à un permis d'environnement les forages effectués en vue du stockage de déchets nucléaires.»

La présentation de la répartition des compétences en matière nucléaire met en lumière une réelle imbrication, qui n'est pas souhaitable dans un domaine aussi sensible. On peut, alors, se demander si, tout en préservant la compétence de principe de l'autorité fédérale, un retransfert des compétences que les régions exercent de manière incidente dans cette matière ne se justifierait pas au bénéfice de l'autorité fédérale.

(1) Développements, p. 21; F. Dehousse, «La réforme de l'État et l'énergie nucléaire», Ann. fac. dr. Lg., 1986, p. 338; B. Haubert, «Vers un élargissement des compétences régionales en matière d'énergie?», Wallonie, 1985, p. 231; Y. Lejeune, «Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences», *JT*, 1987, p. 267; Y. Lejeune, «La protection contre les radiations ionisantes: une tâche nationale?», *Mouv. comm.*, 1987, p. 352.

(2) De manière surabondante, les développements précisent que «cela signifie que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection contre les radiations ionisantes et son arrêté d'exécution du 28 février 1963 restent une compétence fédérale et ne peuvent être modifiés par les régions. Cela implique qu'il n'appartiendra pas toujours aux régions d'intervenir dans le système d'autorisation des installations nucléaires instauré par l'arrêté royal du 28 février 1963, et qu'elles ne peuvent dès lors pas prescrire la réalisation d'une étude d'incidences pour de telles installations». Faisant le point sur la répartition nouvelle des compétences en matière nucléaire, la proposition de loi spéciale rappelle, à travers des développements, que les régions sont cependant compétentes pour délivrer les permis de bâtir des centrales nucléaires ainsi que les permis de déversement de substances non radioactives par des installations nucléaires situées sur leur territoire. Par contre, le permis d'exploitation pour l'installation nucléaire demeure une compétence nationale (Développements, p. 21). Sur l'évolution récente des compétences en ce domaine, voyez: L. Lavrysen, «art. cit.», *Actualités du droit*, 1991, p. 537, n° 28; plus spécifiquement, sur les permis de bâtir d'installations nucléaires: M. Sancy, «Procédure d'obtention des permis de bâtir et des permis d'exploitation des établissements nucléaires en Belgique», *Aménagement*, 1977, p. 25; F. Roelants du Vivier, «IEW - Intercom :2-0!», *Environnement*, 1981, n° 2, p. 38; F. Roelants du Vivier, «Tihange II: nos thèses l'emportent», *Environnement*, 1981, n° 4, p. 39; L. Lavrysen, «Staatshervorming, bevoegdheidsverdeling en milieubeleid», *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, Story-Scientia, Bruxelles, 1986, p. 26.

De bevoegdheid van de gewesten inzake afvalstoffen omvat dus niet de bevoegdheid inzake radioactieve afvalstoffen (2).

De gewesten worden weliswaar niet volledig uitgesloten aangezien zij bij bouwvergunningen voor kerncentrales een milieueffectrapport kunnen eisen op voorwaarde dat dit onderzoek beperkt blijft tot de gevolgen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, en aangezien zij ook bevoegd blijven om aan kerninstallaties die op hun grondgebied gevestigd zijn, lozingsvergunningen af te geven voor niet-radioactieve stoffen (ook al blijft alleen de federale overheid bevoegd voor de exploitatievergunning).

Over de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de gewesten heeft het Arbitragehof zich uitgesproken in zijn arrest nr. 57/95 van 12 juli 1995 :

«Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 sluit uit dat de gewesten, met een doelstelling van bescherming van het leefmilieu, in hun regelgeving omtrent stedenbouw en ruimtelijke ordening, voorschriften opnemen en verplichtingen opleggen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen, die tot de enkele bevoegdheid van de federale overheid behoort.»

«Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, littera b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 strekt ertoe de bevoegdheid van de federale overheid wat het energiebeleid betreft te behouden voor de kernbrandstofcyclus, de definitieve verwijdering van radioactieve afvalstoffen inbegrepen. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die de exploitatie van inrichtingen voor boringen voor het opslaan van nucleair afval aan een milieuvergunning onderwerpt, doet geen afbreuk aan die bevoegdheid.»

«Daarentegen bepaalt artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van radioactief afval. Die bepaling staat eraan in de weg dat een gewest boringen met het oog op het opslaan van nucleair afval aan een milieuvergunning onderwerpt.»

Uit het voorgaande blijkt dat de bevoegdheden inzake kernenergie elkaar overlappen, wat op dit «gevoelige» gebied zeker niet wenselijk is. Men kan zich dan ook afvragen of het niet gewettigd zou zijn om bevoegdheden die de gewesten op dit gebied incidenteel uitoefenen, opnieuw over te dragen aan het federale gezag.

(1) Toelichting, blz. 21; F. Dehousse, «La réforme de l'État et l'énergie nucléaire», Ann. fac. dr. Lg., 1986, blz. 338; B. Haubert, «Vers un élargissement des compétences régionales en matière d'énergie?», Wallonie, 1985, blz. 231; Y. Lejeune, «Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences», *JT*, 1987, blz. 267; Y. Lejeune, «La protection contre les radiations ionisantes: une tâche nationale?», *Mouv. comm.*, 1987, blz. 352.

(2) In de toelichting wordt er meer dan voldoende op gewezen dat «dit betekent dat de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralen en zijn uitvoeringsbesluit van 28 februari 1963 een federale bevoegdheid blijven en niet door de gewesten kunnen worden gewijzigd. Dit impliceert dat de gewesten onbevoegd blijven om in te grijpen in het vergunningsstelsel voor nucleaire installaties van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 en om bijvoorbeeld een grote MER-plicht voor dergelijke installaties voor te schrijven». In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet waarin de nieuwe verdeling van de bevoegdheden in nucleaire aangelegenheden wordt nagegaan, wordt er ook aan herinnerd dat de gewesten wel bevoegd zijn om bouwvergunningen voor kerncentrales af te geven evenals vergunningen voor lozing van niet-radioactieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied. Het afgeven van exploitatievergunningen voor de eigenlijke nucleaire installatie is evenwel een federale bevoegdheid (Toelichting, blz. 21). Over de recente ontwikkeling van de bevoegdheden op dit terrein, zie: L. Lavrysen, «art. cit.», *Actualités du droit*, 1991, blz. 537, nr. 28; meer bepaald over de bouwvergunningen voor nucleaire installaties: M. Sancy, «Procédure d'obtention des permis de bâtir et des permis d'exploitation des établissements nucléaires en Belgique», *Aménagement*, 1977, blz. 25; F. Roelants du Vivier, «IEW - Intercom: 2-0!», *Environnement*, 1981, nr. 2, blz. 38; F. Roelants du Vivier, «Tihange II: nos thèses l'emportent», *Environnement*, 1981, nr. 4, blz. 39; L. Lavrysen, «Staatshervorming, bevoegdheidsverdeling en milieubeleid», *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, Story-Scientia, Brussel, 1986, blz. 26.

### 3. La rénovation rurale et la conservation de la nature

#### A. Descriptif de la compétence

Les régions sont compétentes pour :

1. le remembrement des biens ruraux et la rénovation rurale;
2. la protection et la conservation de la nature;
3. les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes;
4. les forêts;
5. la chasse, à l'exception de la fabrication, du commerce ou de la détention d'armes de chasse, et la tenderie;
6. la pêche fluviale;
7. la pisciculture;
8. l'hydraulique agricole et les cours d'eau non navigables, en ce compris leurs berges;
9. le démergement;
10. les polders et les wateringues.

#### B. Analyse

Les critères retenus par le législateur pour identifier les compétences dévolues aux régions en cette matière sont variés.

On retrouve en effet les objectifs à réaliser (comme la protection de la nature), les zones territoriales (comme les zones d'espaces verts) et les activités (comme la chasse).

Notons toutefois que la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 1/89 critique une définition des compétences par objectifs.

D'après la Cour, l'objectif d'une norme ne permet pas de déterminer si celle-ci entre dans la compétence du législateur dont elle émane.

La protection et la conservation de la nature autorisent le législateur régional, à l'exclusion de tout autre, à prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage.

Le législateur fédéral est cependant compétent pour prendre des dispositions organisant la lutte contre les maladies des animaux ou la prévention de ces maladies sauf dans la mesure où ces dispositions s'appliquent également aux animaux vivant à l'état sauvage.

Les exceptions à la compétence des régions ne remettent pas en cause l'homogénéité de ces compétences régionales.

Si les régions sont compétentes pour régler la protection et la conservation de la nature, la loi spéciale prévoit que c'est l'État fédéral qui est compétent en matière d'importation, d'exportation et de transit des espèces végétales non indigènes et leurs dérivés.

### 4. Le logement

#### A. Descriptif de la compétence

Les régions sont compétentes pour le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la salubrité publique.

### 3. Landinrichting en natuurbehoud

#### A. Omschrijving van de bevoegdheid

De gewesten zijn bevoegd voor :

1. de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;
2. de natuurbescherming en het natuurbehoud;
3. de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;
4. de bossen;
5. de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;
6. de visvangst;
7. de visteelt;
8. de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermten;
9. de ontwatering;
10. de polders en wateringgen.

#### B. Analyse

De criteria die de wetgever hanteert om de bevoegdheden te bepalen die in deze aangelegenheid aan de gewesten worden toegewezen, zijn zeer uiteenlopend.

Daartoe horen onder andere het te bereiken doel (zoals de natuurbescherming), de territoriale zones (zoals de groengebieden) en de activiteiten (zoals de jacht).

Opgemerkt zij evenwel dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 1/89 kritiek heeft op een afbakening van de bevoegdheden volgens het te bereiken doel.

Volgens het Hof staat de doelstelling van een norm uit zichzelf niet toe te bepalen of de norm binnen de bevoegdheidsfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat.

De gewestelijke wetgever die voor natuurbescherming en natuurbehoud bevoegd is, is met uitsluiting van iedere andere ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren.

De federale wetgever is evenwel bevoegd voor de organisatie van de bestrijding van ziekten bij dieren of van de voorkoming van die ziekten, behalve wanneer die bepalingen ook van toepassing zijn op in het wild levende dieren.

De uitzonderingen op de bevoegdheid van de gewesten tasten de homogeniteit van die gewestbevoegdheden niet aan.

Hoewel de gewesten bevoegd zijn voor de natuurbescherming en het natuurbehoud bepaalt de bijzondere wet dat de federale overheid bevoegd is voor de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten alsook van uitheemse diersoorten en hun krengen.

### 4. Huisvesting

#### A. Omschrijving van de bevoegdheid

De gewesten zijn bevoegd voor de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid.

*B. Analyse*

Les régions disposent d'une compétence très large en matière de logement.

La Cour d'arbitrage rappelait cette réalité dans son arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995 en ces termes :

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pris en exécution de l'article 39 de la Constitution, a transféré aux régions l'ensemble de la matière du logement.»

C'est donc l'ensemble de la politique du logement et de la police des habitations constituant un danger pour la salubrité publique qui est de compétence régionale.

Il n'y a pas de problèmes fondamentaux à signaler dans ce domaine de compétence.

Il faut toutefois remarquer que le législateur fédéral conserve en la matière une parcelle de compétence dans la mesure où lui seul est compétent pour légiférer en matière de baux à loyers. L'exercice des compétences régionales en matière de logement social implique donc à ce niveau la mise en œuvre des pouvoirs implicites pour pouvoir déroger au droit des baux.

**5. La politique agricole***A. Descriptif de la compétence*

La réforme de 1993 a fait un pas dans le sens de la régionalisation de certains aspects de ce secteur, fort soumis aux décisions européennes.

Dépendent plus précisément des régions :

1. l'application des mesures européennes dans le cadre du Fonds agricole en matières de structures agricoles relatives à l'aide spécifique aux régions défavorisées et au développement rural;

2. l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune, qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature;

3. le Fonds d'investissement agricole;

4. les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles;

5. la promotion des produits agricoles et horticoles.

Cette imbrication des compétences fédérales et régionales oblige les deux niveaux de pouvoir à se concerter pour les mesures ayant des incidences mutuelles de même que pour la préparation et le suivi des décisions européennes. Les représentants des régions s'intègrent aux délégations belges dans les comités de la Communauté européenne.

*B. Analyse*

Avant les réformes de 1993, les régions ne disposaient pas de compétences significatives en matière agricole. Ces compétences étaient limitées à l'octroi d'«aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles»(1), à la gestion conjointe du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole. Enfin, il était prévu à l'article 6, § 3, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale qu'«une concertation associant les exécutifs régionaux et l'autorité nationale compétente a lieu pour ... la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des travaux des institutions européennes, relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole».

(1) Voy. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

*B. Analyse*

De gewesten beschikken over een zeer ruime bevoegdheid inzake huisvesting.

Het Arbitragehof herinnerde daaraan in zijn arrest nr. 36/95 van 25 april 1995 op de volgende manier :

«Bij artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat is aangenomen ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, is de aangelegenheid van de huisvesting in haar geheel naar de gewesten overgeheveld.»

Het gehele beleid inzake huisvesting en politie van woongegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid is dus een gewestbevoegdheid.

In deze bevoegdheidsfeer rijzen er geen grote problemen.

Opgemerkt zij evenwel dat de federale wetgever een klein stukje bevoegdheid behoudt, daar uitsluitend hij bevoegd is op het terrein van de huurovereenkomsten. De uitoefening van de gewestbevoegdheden inzake sociale huisvesting impliceert dus op dit niveau de uitoefening van impliciete bevoegdheden om te kunnen afwijken van de huurwetgeving.

**5. Landbouwbeleid***A. Omschrijving van de bevoegdheid*

Door de hervorming van 1993 is een stap gezet in de richting van de regionalisering van sommige aspecten van die sector, die sterk afhankelijk is van de Europese beslissingen.

Van de gewesten hangen in het bijzonder af :

1. de toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling;

2. de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud;

3. het Landbouwinvesteringsfonds;

4. de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

5. de promotie van de land- en tuinbouwproducten.

Dit in elkaar grijpen van federale en gewestbevoegdheden verplicht de twee bestuurslagen tot overleg voor de maatregelen waarbij er wederzijdse beïnvloeding is, alsook voor de voorbereiding en het opvolgen van de Europese beslissingen. De vertegenwoordigers van de gewesten zijn in de comités van de Europese Gemeenschap in de Belgische delegaties opgenomen.

*B. Analyse*

Vóór de hervormingen van 1993 beschikten de gewesten niet over enige bevoegdheid van betekenis in landbouwzaken. Die bevoegdheden bleven beperkt tot het verlenen van «aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven»(1), tot het gezamenlijk beheer van het Landbouwfonds en van het Landbouwinvesteringsfonds. Ten slotte bepaalde artikel 6, § 3, 7<sup>o</sup>, van de bijzondere wet: «Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken executieven en de bevoegde nationale overheid ... voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese Instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden en op het landbouwbeleid.»

(1) Zie artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

La loi spéciale du 16 juillet 1993 crée un nouveau bloc de compétences relatif à la politique agricole et l'insère à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Certaines missions du Fonds agricole sont régionalisées, dans la mesure où elles concernent «l'application, dans le cadre du Fonds agricole, des mesures européennes en matière de politique de structure agricole, relative à l'aide spécifique à l'agriculture dans les régions défavorisées et au développement rural» (1). Les compétences du Fonds d'investissement agricole sont également transférées aux régions (2).

Les régions deviennent également compétentes pour la politique de promotion des débouchés agricoles et horticoles (3).

Les régions sont aussi compétentes pour l'application de certaines décisions prises par les autorités européennes dans le cadre de la politique agricole commune; ces compétences visent «l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature» (4).

L'autorité fédérale demeure compétente pour tout ce qui n'a pas été transféré aux régions, à savoir la politique des prix et des marchés, la politique sanitaire, la maîtrise de la production agricole, la définition des techniques et des méthodes de production, ...

Bien que la jurisprudence constitutionnelle est pour ainsi dire inexistante dans ce domaine, l'état actuel du texte légal n'est pas pour autant sans créer certaines confusions.

Ceci nous incite à émettre plusieurs observations (dont la doctrine s'était fait l'écho à d'autres occasions; notamment F. Haumont in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1993).

1<sup>o</sup> La formule «dans le cadre du Fonds agricole» est floue. On peut se poser la question de savoir si les aides régionalisées doivent transiter par le Fonds agricole (de compétence fédérale) avec la possibilité pour l'État de modifier les allocations budgétaires s'y rapportant.

2<sup>o</sup> On peut aussi s'interroger sur la distinction des aides octroyées: outre les aides aux agriculteurs des régions défavorisées et dans le cadre des actions du programme de développement rural, des dépenses importantes prévues sous forme d'aides aux investissements, à l'installation, aux services doivent être aussi considérées comme des aides à la politique structurelle agricole.

3<sup>o</sup> Il s'impose de préciser davantage les contours de la notion de «développement rural» qui apparaît comme réellement malaisée à cerner.

4<sup>o</sup> Il faut également constater que le législateur n'a pas défini les modalités d'association des régions à la gestion du Fonds Agricole dans les deux domaines de compétence régionale.

5<sup>o</sup> Au sein de l'ONDAH se retrouvaient les compétences de promotion et de contrôle des produits agricoles et horticoles. Aujourd'hui la promotion est de compétence régionale. Pourtant la frontière entre promotion et contrôle n'est pas toujours très nette dans la politique.

(1) Voy. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) *Ibidem*, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

(3) *Ibidem*, 4<sup>o</sup>.

(4) Voy. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 et les déclarations des auteurs de la proposition de loi spéciale, Doc. Sénat, 1992-1993, n<sup>o</sup> 558-1, p. 22.

De bijzondere wet van 16 juli 1993 kent voor het landbouwbeleid een nieuwe reeks bevoegdheden toe en voegt die in in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Sommige taken van het Landbouwfonds worden geregionaliseerd, voor zover zij betrekking hebben op «de toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling» (1). De bevoegdheden van het Landbouw-investeringsfonds worden eveneens aan de gewesten overgedragen (2).

De gewesten worden eveneens bevoegd voor het promotiebeleid voor de afzet van land- en tuinbouwproducten (3).

De gewesten zijn ook bevoegd voor de uitvoering van sommige beslissingen van de Europese overheid in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; die bevoegdheden hebben betrekking op «de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud» (4).

De federale overheid blijft bevoegd voor alles wat niet aan de gewesten is overgedragen, dat wil zeggen het prijzen- en marktbeleid, het sanitaire beleid, de beheersing van de landbouwproductie, het bepalen van de productietechnieken en -methodes, ...

Er bestaat op dat gebied nog praktisch geen constitutionele jurisprudentie, al scheidt de huidige wettekst enige verwarring.

Dat zet er ons toe aan verschillende opmerkingen te formuleren (bij andere gelegenheden is in de rechtsleer daaraan reeds aandacht gewijd, meer bepaald door F. Haumont, in «*La Belgique fédérale*», Brussel, Bruylant, 1993).

1<sup>o</sup> De formule «in het kader van het Landbouwfonds» is vaag. Men kan de vraag stellen of de geregionaliseerde hulp via het Landbouwfonds (dat tot de federale bevoegdheden behoort) moet verlopen, met de mogelijkheid voor de Staat om de begrotingstoe wijzingen die daarop betrekking hebben, te wijzigen.

2<sup>o</sup> Men kan zich ook vragen stellen over het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de soorten toegekende hulp: naast de hulp aan landbouwers in probleemgebieden en in het kader van het programma van plattelandsontwikkeling, moeten belangrijke uitgaven in de vorm van hulp aan investeringen, installaties en diensten ook worden beschouwd als steun aan het landbouwstructuurbeleid.

3<sup>o</sup> Het begrip «plattelandsontwikkeling», dat werkelijk moeilijk af te bakenen valt, moet beter worden omschreven.

4<sup>o</sup> Ook dient te worden vastgesteld dat de wetgever niet heeft bepaald op welke wijze de gewesten betrokken worden bij het beheer van het Landbouwfonds in de twee gebieden waarop de gewesten bevoegd zijn.

5<sup>o</sup> De Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten (NDALTP) was bevoegd voor de promotie en de controle van de land- en tuinbouwproducten. Thans is de promotie een gewestbevoegdheid. De grens tussen promotie en controle is in de praktijk echter niet altijd precies te trekken.

(1) Zie artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(2) *Ibidem*, eerste lid, 2<sup>o</sup>.

(3) *Ibidem*, 4<sup>o</sup>.

(4) Zie artikel 6, § 1, V, eerste lid, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de verklaringen van de auteurs van het voorstel van bijzondere wet, Stuk Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, blz. 22.

## 6. L'économie

### A. Descriptif de la compétence

Les régions se sont vu transférer d'importantes compétences en ce domaine, et notamment la compétence de principe pour l'ensemble de la politique économique. Les exceptions au bénéfice de l'État fédéral doivent s'entendre de manière restrictive.

Les régions sont toutefois tenues de respecter un certain nombre de «règles du jeu», que la loi résume par l'expression «union économique et unité monétaire».

Globalement, il s'agit des principes :

- de libre circulation des facteurs de production et des produits (personnes, capitaux, marchandises, services);
- de liberté du commerce et de l'industrie;
- de l'unicité de la monnaie et de la politique financière.

La loi ayant, pour cette rubrique, multiplié les régimes de compétences, il importe de distinguer :

#### — Les compétences exclusives et entières des régions

Cette rubrique recouvre les compétences résiduelles pour la politique économique ainsi que les richesses naturelles (sauf pour le plateau continental).

#### — Les compétences exclusives et entières de l'État fédéral

Cette rubrique vise :

- la politique monétaire interne et externe;
- la politique financière et la protection de l'épargne;
- la politique des prix et revenus;
- le droit de la concurrence et des pratiques de commerce(1);
- le droit commercial et le droit des sociétés;
- l'accès aux professions, à l'exception du secteur du tourisme, pour lequel cette compétence est régionale;
- la propriété intellectuelle et industrielle;
- les contingents et les licences;
- la métrologie et la normalisation;
- le secret statistique;
- le droit du travail et la sécurité sociale.

#### — Les compétences parallèles

Dans certains cas, l'État fédéral comme la région peuvent gérer un domaine pour ce qui les concerne respectivement en créant des institutions propres. Ainsi en va-t-il pour :

1. la politique du crédit;
2. les holdings publics (Société nationale d'investissement sociétés régionales d'investissement);
3. le commerce extérieur. À cet égard, chaque niveau dispose de ses instruments. Les régions disposent, comme l'État fédéral, de la compétence de garantir contre les risques liés à l'exportation. Mais au sein des instances fédérales (Office belge du commerce extérieur, Copromex, Ducroire, Fonds du commerce extérieur,...), il y a association des régions à la gestion. Les attachés commerciaux auprès des ambassades ont été régionalisés.

(1) Á l'exception des labels de qualité et des appellations d'origine de caractère régional ou local.

## 6. Economie

### A. Omschrijving van de bevoegdheid

Op dit terrein werden aan de gewesten aanzienlijke bevoegdheden toegewezen en in het bijzonder de principiële bevoegdheid voor het hele economische beleid. De uitzonderingen waarop die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren moeten restrictief geïnterpreteerd worden.

De gewesten zijn evenwel verplicht een aantal spelregels in acht te nemen die de wetgever onder één noemer brengt: de economische unie en de monetaire eenheid.

Daarbij gaat het om de volgende principes :

- het vrije verkeer van de productiefactoren en de producten (personen, kapitalen, goederen, diensten);
- de vrijheid van handel en nijverheid;
- de muntunie en een eenvormig financieel beleid.

Daar de wet voor dit onderdeel voorziet in talrijke bevoegdheidsregelingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen :

#### — De exclusieve en volle bevoegdheden van de gewesten

Daartoe behoren de residuaire bevoegdheden voor het economisch beleid en de natuurlijke rijkdommen (behalve voor het continentaal plat).

#### — De exclusieve en volle bevoegdheden van de federale overheid

Daartoe behoren :

- het muntbeleid, zowel intern als extern;
- het financiële beleid en de bescherming van het spaarwezen;
- het prijs- en inkomensbeleid;
- het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken(1);
- het handelsrecht en het vennootschapsrecht;
- de vestigingsvoorwaarden met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme;
- de industriële en intellectuele eigendom;
- de contingenten en vergunningen;
- de metrologie en de normalisatie;
- het statistisch geheim;
- het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

#### — De parallelle bevoegdheden

In sommige gevallen kunnen zowel de federale overheid als het gewest, elk op hun eigen terrein, een aangelegenheid regelen door eigen instellingen op te richten. Dat is het geval voor :

1. het kredietbeleid;
2. de overheidsholdings (de Nationale Investeringsmaatschappij, gewestelijke investeringsmaatschappijen);
3. de buitenlandse handel. In dit verband beschikt elke bestuurslaag over haar beleidsinstrumenten. De gewesten zijn, zoals de federale overheid, bevoegd om waarborgen te verstrekken tegen exportrisico's. Maar in de federale instanties (Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel, Compromex, Delcredere, Fonds voor buitenlandse handel) worden de gewesten betrokken bij het beleid. De gewesten hebben eigen handelsattachés bij de ambassades.

(1) Met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard.



— *Les compétences régionales complémentaires ou subordonnées*

Les régions peuvent intervenir, mais dans le respect de normes supérieures ou à titre supplétif. C'est le cas pour :

- les aides complémentaires aux entreprises agricoles;
- le respect des principes de l'union monétaire et de l'unité économique tels qu'ils sont établis par ou en vertu de la loi et par ou en vertu des traités;
- le respect des normes générales concernant: les marchés publics, la protection du consommateur, l'organisation de l'économie, les plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique.
- les compétences concurrentes.

Les régions peuvent octroyer des aides supplétives aux entreprises agricoles.

— *Domaine où la loi prévoit une politique fédérale de coordination*

Il s'agit de la politique des débouchés et des exportations.

#### B. Analyse

La répartition des compétences en matière d'économie se caractérise par une réelle imbrication des compétences régionales et étatiques. Depuis 1988, les Régions sont, en principe, compétentes pour tout ce qui relève de la politique économique.

L'autorité fédérale ne détient que les compétences qui lui sont expressément attribuées par la loi spéciale.

Les compétences fédérales limitent l'autonomie régionale en matière économique mais influent également sur d'autres blocs de compétences régionales.

Les compétences fédérales en matière d'économie impliquent non seulement une cogestion dans cette matière par l'État et les régions mais aussi dans d'autres domaines de compétences.

1. À propos des règles du jeu que les régions sont tenues de respecter en matière économique, la Cour d'arbitrage considère en son arrêt n° 35/95 que :

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré. Cette volonté est à prendre en considération lorsque, le législateur décretaal prend des mesures en matière économique par lesquelles il entend protéger l'environnement menacé par l'exploitation des gisements de gravier.

L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État.

Sont incompatibles avec une union économique, s'agissant des échanges de biens, les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union — en l'espèce les régions — qui entravent la libre circulation.

La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue.

Le législateur compétent peut être amené — que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs — à limiter la liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées, ce

— *De gewestelijke aanvullende of ondergeschikte bevoegdheden*

De gewesten kunnen hun bevoegdheid uitoefenen maar met inachtneming van hogere normen of op suppletieve wijze. Dat is het geval voor :

- de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;
- de inachtneming van de principes van de economische unie en de monetaire eenheid als vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen;
- de inachtneming van algemene regels betreffende: de overheidsopdrachten, de bescherming van de verbruiker, de organisatie van het bedrijfsleven, de maxima voor hulp aan ondernemingen op het gebied van de economische expansie.
- De concurrerende bevoegdheden.

De gewesten kunnen suppletieve hulp verstrekken aan de landbouwbedrijven.

— *Domein waarop de wet voorziet in een federaal coördinatiebeleid*

Het gaat om het afzet- en uitvoerbeleid.

#### B. Analyse

De verdeling van de bevoegdheden in economische aangelegenheden wordt gekenmerkt door een overlapping van gewestelijke en federale bevoegdheden. Sedert 1988 zijn in beginsel de gewesten bevoegd voor alles wat te maken heeft met het economisch beleid.

De federale overheid heeft slechts de bevoegdheden die haar door de bijzondere wet uitdrukkelijk zijn toegewezen.

De federale bevoegdheden beperken de gewestelijke autonomie in economische aangelegenheden maar hebben ook een invloed op andere gewestelijke bevoegdheidspakketten.

De federale bevoegdheid voor economische aangelegenheden impliceert niet alleen in deze aangelegenheid, maar ook in andere bevoegdheidsdomeinen een gezamenlijk beheer door de federale overheid en de gewesten.

1. In verband met de spelregels die de gewesten in acht dienen te nemen in economische aangelegenheden, is het Arbitragehof in zijn arrest nr. 35/95 van mening dat :

«Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wetgever van 8 augustus 1980 geldt als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven. Die wil moet in aanmerking worden genomen wanneer de decreetgever maatregelen neemt op het vlak van de economie waarmee hij het leefmilieu, dat door de uitbating van de grindlagen wordt bedreigd, wil beschermen.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van de goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat.

Wat het verkeer van goederen betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de autonoom door de deelgebieden van de unie — in casu de gewesten — vastgestelde maatregelen die het vrije verkeer belemmeren.

De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat.

De bevoegde wetgever kan ertoe worden gebracht — zij het in de economische sector dan wel in andere sectoren — de handlingsvrijheid van de betrokken personen of ondernemingen te

qui aura nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie.

Les régions ne violeraient la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que si elles limitaient cette liberté sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'union économique soit compromise.»

2. À propos de la compétence exclusive du législateur fédéral en matière de contingents et licences, telle qu'elle est définie par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour d'arbitrage affirme que «cette compétence fédérale est liée, d'après les travaux préparatoires, au commerce interétatique ainsi qu'aux montants monétaires compensatoires dans le secteur agricole».

La crise relative aux exportations d'armes vers le Moyen-Orient avait entraîné la création des comités ministériels régionaux, compétents pour délivrer les licences d'exportation d'armes, au sein du gouvernement national(1). Un projet de loi régionalisant l'octroi et le renouvellement des licences d'exportation, à l'exception de celles qui font l'objet d'une réglementation européenne en matière de licences et contingents, aurait dû être déposé sur le bureau des Chambres. La loi spéciale du 16 juillet 1993 n'a pas concrétisé cette promesse.

3. En ce qui concerne la compétence exclusive de l'État fédéral en matière de droit de la concurrence et de droit des pratiques du commerce, la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n<sup>o</sup> 35/95 du 25 avril 1995, considère que :

«Des dispositions décrétales qui, en vue de mettre fin à l'exploitation de certaines richesses naturelles, subordonnent celle-ci à un certain nombre de conditions, ne peuvent pas être assimilées aux règles, destinées à garantir une concurrence entre les opérateurs commerciaux, en vertu desquelles le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce sont réservés à l'autorité fédérale (article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980).»

4. La loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la promotion du commerce extérieur dès lors qu'elles sont compétentes pour la «politique des débouchés et des exportations»(2). Le texte de la loi spéciale précisait, toutefois, que cette attribution serait exercée «sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés».

Au cours des travaux parlementaires, les compétences qui reviennent en la matière à l'État et aux régions ont été qualifiées de compétences parallèles, c'est-à-dire de compétences que chacun exerce de manière autonome en s'abstenant d'entraver l'action des autres(3).

Les compétences reconnues à l'État fédéral sont au nombre de trois.

D'abord l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement. Il faut néanmoins signaler que les régions conservent la faculté d'octroyer ce type de garanties

béperken, wat noodzakelijkerwijze een weerslag zal hebben op de vrijheid van handel en nijverheid.

De gewesten zouden slechts de vrijheid van handel en nijverheid zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden, indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking totaal onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt.»

2. In verband met de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever voor contingents en vergunningen, zoals ze wordt bepaald door artikel 6, § 1, vijfde lid, 8<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevestigt het Arbitragehof dat «deze bevoegdheid van de federale wetgever luidens de parlementaire voorbereiding verband houdt met de tussenstaatse handel en de compenserende monetaire bedragen in de landbouwsector».

De crisis rond de wapenuitvoer naar het Midden-Oosten heeft ertoe geleid dat in de nationale regering gewestelijke ministeriële comités werden opgericht die bevoegd zijn om wapenexportvergunningen af te geven(1). Bij de Kamers had een wetsontwerp ingediend moeten worden tot regionalisering van het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen met uitzondering van die waarvoor een Europese reglementering inzake vergunningen en contingents bestaat. De bijzondere wetgever van 16 juli 1993 heeft die belofte niet in daden omgezet.

3. In verband met de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid voor het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken meent het Arbitragehof in zijn arrest nr. 35/95 van 25 april 1995 het volgende :

«Decreetsbepalingen die de exploitatie van sommige natuurlijke rijkdommen aan een aantal voorwaarden onderwerpen met oog op de stopzetting ervan, kunnen niet worden gelijkgesteld met regels die tot doel hebben een concurrentie onder de marktdeelnemers te waarborgen, krachtens welke het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken aan de federale overheid zijn voorbehouden (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).»

4. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent aan de gewesten de bevoegdheid om de buitenlandse handel te bevorderen, daar zij bevoegd zijn voor het afzet- en uitvoerbeleid(2). In de tekst van de bijzondere wet wordt evenwel gepreciseerd dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend «onverminderd een nationaal beleid van coördinatie, bevordering en samenwerking terzake, door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten».

Tijdens de parlementaire werkzaamheden werden de respectieve bevoegdheden van de Staat en van de gewesten op dit terrein gekwalificeerd als parallelle bevoegdheden. Dit wil zeggen bevoegdheden die elke bestuurslaag op autonome wijze uitoefent zonder de andere te hinderen(3).

Aan de federale overheid werden drie bevoegdheden toegewezen.

Een eerste bevoegdheid is het verstrekken van waarborgen tegen export-, import- en investeringsrisico's. Opgemerkt zij evenwel dat de gewesten de mogelijkheid behouden dit soort

(1) Arrêté royal du 29 septembre 1991 portant création des comités ministériels régionaux pour les licences d'exportation, *Moniteur belge*, 29 septembre 1991.

(2) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(3) B. Haubert et P. Vandernoot, «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», APT, 1988, p. 236; R. Ergéc, «Les compétences économiques», JT, 1989, p. 142.

(1) Koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende oprichting van ministeriële comités voor uitvoervergunningen, *Belgisch Staatsblad*, 29 september 1991.

(2) Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(3) B. Haubert et P. Vandernoot, «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», APT, 1988, blz. 236; R. Ergéc, «Les compétences économiques», JT, 1989, blz. 142.

mais uniquement au moyen de leurs ressources et par l'intermédiaire de leurs services et institutions.

Ensuite, l'autorité fédérale est également compétente pour mener une politique de coordination et de coopération.

Enfin, l'État fédéral est compétent pour mener une politique de promotion. Cette politique de promotion doit se faire en concertation avec les régions.

Ainsi, l'autorité fédérale continue à exercer ses compétences par le biais de l'Office belge du commerce extérieur, du Fonds du commerce extérieur et de l'Office national du Ducroire. Les régions ont été associées à leur gestion et ont créé leur propre organisme compétent en matière de commerce extérieur [l'Agence wallonne à l'exportation(1) et le Vlaamse Dienst voor de buitenlandse handel(2)].

L'existence de compétences parallèles était source d'incohérences, raison pour laquelle un « Arrangement » a été conclu, le 9 octobre 1990, entre le ministre fédéral du Commerce extérieur et les membres des exécutifs régionaux compétents(3), afin d'assurer, par le biais de l'OBCE, une cohésion de la représentation belge dans les relations avec les autorités étrangères.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit, depuis sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, qu'à côté de son rôle de coordination et de coopération, l'autorité fédérale doit se concerter avec les régions pour toute initiative qu'il souhaiterait prendre en matière de promotion du commerce extérieur. Cette concertation devra se faire de préférence par le biais d'accords de coopération.

Enfin, l'ensemble des attachés commerciaux sera régionalisé en concertation avec les régions(4).

5. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permet au gouvernement fédéral d'accorder la garantie de l'État en matière d'expansion économique sur proposition de l'exécutif régional concerné, a été remanié afin de préciser que toutes les garanties prévues par la loi du 30 décembre 1970 sont visées par cette disposition(5). Celle-ci prévoit, désormais, qu'« en matière d'expansion économique, le Conseil des ministres peut octroyer, sur proposition du gouvernement régional concerné, la garantie de l'État prévue aux articles 19 à 21 et 22, alinéa 3, e, de la loi du 30 décembre 1970 ».

6. La définition des conditions d'accès à la profession ne relève plus des compétences exclusives de l'État fédéral(6), puisque les régions sont devenues compétentes pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, c'est-à-dire « les conditions d'établissement pour les exploitants d'agences de voyage et d'entreprises offrant du logement dans un but lucratif (telles que hôtels, camping,...) »(7). Il n'en va pas de même pour les conditions d'accès à la profession des restaurants et cafés qui restent de la compétence fédérale. Ceci crée donc un régime de double réglementation de l'accès à la profession pour les hôtels comportant un espace de restauration(8).

(1) Décret de la Région wallonne du 22 février 1990, *Moniteur belge*, 10 mai 1990.

(2) Décret du 23 janvier 1991 de la Région flamande, *Moniteur belge*, 2 février 1991.

(3) *Moniteur belge*, 17 janvier 1991.

(4) Doc. Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 25.

(5) Doc. Sénat, S. 1992-1993, n° 558-5, p. 411.

(6) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(7) Doc. Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 23 et 25.

(8) *Ibidem*, p. 26.

waarborgen te verstrekken doch uitsluitend met eigen middelen en door toedoen van eigen diensten en instellingen.

De federale overheid is eveneens bevoegd om een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren.

Ten slotte is de federale overheid bevoegd om een beleid van bevordering te voeren in overleg met de gewesten.

Zo blijft de federale overheid haar bevoegdheden uitoefenen via de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel, het Fonds voor buitenlandse handel en de Nationale Delcredere dienst. De gewesten werden bij hun beleid betrokken en hebben eigen bevoegde instellingen opgericht op het stuk van de buitenlandse handel [de « Agence wallonne à l'exportation(1) en de Vlaamse Dienst voor de buitenlandse handel(2)].

Daar de parallelle bevoegdheden vaak aanleiding gaven tot allerlei incoherenties werd op 9 oktober 1990 tussen de federale minister van Buitenlandse Handel en de leden van de bevoegde gewestexecutieven(3) een « afspraak » gemaakt om via de BDBH te zorgen voor een coherent optreden van de Belgische vertegenwoordiging in haar betrekkingen met de buitenlandse autoriteiten.

Artikel 6, § 1, VI, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt sinds het door de bijzondere wet van 16 juli 1993 gewijzigd werd, dat de federale overheid niet alleen een beleid van coördinatie en samenwerking moet voeren, maar ook overleg moet plegen met de gewesten wanneer zij een initiatief wil nemen ter bevordering van de buitenlandse handel. Dat overleg moet bij voorkeur via samenwerkingsakkoorden verlopen.

Ten slotte zullen alle handelsattachés worden geregionaliseerd in overleg met de gewesten(4).

5. Artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de federale regering machtigt op het gebied van de economische expansie de staatswaarborg te verlenen op voorstel van de betrokken gewestregering, werd gewijzigd om te preciseren dat alle waarborgen waarin de wet van 30 december 1970 voorziet onder deze bepaling vallen(5). Die bepaling zegt voortaan dat « de Ministerraad op het gebied van de economische expansie, op voorstel van de betrokken gewestregering, de staatswaarborg kan verlenen bedoeld in de artikelen 19 tot 21 en 22, derde lid, e, van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie ».

6. De bepaling van de vestigingsvoorwaarden behoort niet meer tot de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid(6) aangezien de gewesten bevoegd zijn geworden voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, dit wil zeggen « de vestigingsvoorwaarden voor exploitanten van reisbureaus en van logiesverstrekkende bedrijven met winstgevend doel (zoals hotels, campings,...) »(7). Hetzelfde geldt niet voor de vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés die tot de federale bevoegdheid blijven behoren. Hierdoor ontstaat een dubbele regelgeving inzake vestigingsvoorwaarden voor de hotels die over een restaurant beschikken(8).

(1) Decreet van het Waalse Gewest van 22 februari 1990, *Belgisch Staatsblad*, 10 mei 1990.

(2) Decreet van 23 januari 1991 van het Vlaamse Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 2 februari 1990.

(3) *Belgisch Staatsblad*, 17 januari 1991.

(4) Stuk Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-1, blz. 25.

(5) Stuk Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-5, blz. 411.

(6) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(7) Stuk Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, blz. 23 en 25.

(8) *Ibidem*, blz. 26.

Une extension des compétences régionales en cette matière est donc envisageable afin de recréer une certaine cohérence et de donner aux régions des moyens de contrôler l'accès à la profession dans des matières qui, au plan matériel, relèvent déjà de leur compétence.

## 7. L'énergie

### A. Descriptif de la compétence

La région est compétente pour les « aspects régionaux de l'énergie ». La loi précise ce qu'il faut en tout cas entendre par cette expression :

- la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale ne dépasse pas 70 000 volts;
- la distribution publique de gaz;
- l'utilisation du grisou et du gaz des hauts-fourneaux;
- les réseaux de distribution de chaleur à distance;
- la valorisation des terrils;
- les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire;
- la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie.

L'État fédéral s'est réservé, en revanche, la compétence pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène, à savoir :

- le plan d'équipement national du secteur de l'électricité, mais les gouvernements régionaux sont associés à son élaboration;
- le cycle du combustible nucléaire;
- les grandes infrastructures de stockage; le transport et la production;
- les tarifs.

Pour toutes les mesures prises en dehors de ces deux listes, comme pour la définition des grands axes de la politique énergétique fédérale, la loi prévoit une concertation entre l'État fédéral et les régions.

### B. Analyse

En ce domaine, la loi spéciale nous apprend que les régions sont compétentes pour régler les aspects régionaux de l'énergie alors que les autorités fédérales sont seules habilitées à régler les questions dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national.

En réalité, l'on peut constater que la politique de l'énergie ne relève ni de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, ni de celle des régions.

On découvre derrière cette réalité la volonté réelle du législateur spécial de promouvoir dans cette matière un fédéralisme coopératif.

La Cour d'arbitrage s'exprime à ce propos dans les termes suivants :

« Il résulte de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, que, sans préjudice de ce qui est dit à l'article 6, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août

Een uitbreiding van de gewestbevoegdheden op dit terrein kan dus worden overwogen teneinde een zekere samenhang tot stand te brengen en de gewesten de middelen te geven om de vestigingsvoorwaarden te controleren in aangelegenheden die op materieel gebied reeds tot hun bevoegdheid behoren.

## 7. Energie

### A. Omschrijving van de bevoegdheid

Het gewest is bevoegd voor de « gewestelijke aspecten van de energie ». De wet bepaalt wat in ieder geval onder die uitdrukking moet worden verstaan :

- de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan 70 000 volt;
- de openbare gasdistributie;
- de aanwending van mijnogas en van gas afkomstig van hoogovens;
- de netten voor warmtevoorziening op afstand;
- de valorisatie van steenbergem;
- de nieuwe energiebronnen met uitzondering van die welke verband houden met de kernenergie;
- de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;
- het rationeel energieverbruik.

De federale overheid daarentegen is bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten :

- het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, maar de gewestregeringen worden bij de uitwerking ervan betrokken;
- de kernbrandstofcyclus;
- de grote infrastructuren voor de opslag, het transport en de productie;
- de tarieven.

Voor alle maatregelen die buiten die twee lijsten worden genomen, zowel als voor het bepalen van de grote lijnen van het federaal energiebeleid, voorziet de wet in overleg tussen de federale overheid en de gewesten.

### B. Analyse

Op dat gebied leert de bijzondere wet ons dat de gewesten bevoegd zijn om de gewestelijke aspecten van de energie te regelen, terwijl de federale overheid alleen gemachtigd is om aangelegenheden te regelen die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven.

In feite moet men vaststellen dat het energiebeleid niet uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort en evenmin uitsluitend tot die van de gewesten.

Die realiteit geeft de werkelijke bedoeling van de bijzondere wetgever weer om in die aangelegenheden het samenwerkingsfederalisme te bevorderen.

Het Arbitragehof zegt daarover het volgende :

« Uit artikel 6, § 1, VII, tweede lid, vloeit dat de federale overheid, onverminderd het bepaalde in artikel 6, §§ 3 en 4, van de

1980, l'autorité fédérale a conservé une compétence étendue en matière de politique de l'énergie.

Cette répartition des compétences n'implique cependant pas que l'autorité fédérale, dans l'exercice de sa compétence en matière d'énergie, ne soit pas ou ne puisse être soumise aux prescriptions et obligations établies par les régions sur la base d'une compétence que leur attribue une autre disposition de la loi spéciale, tel l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée.

Il en résulte que lorsque des actes ou des travaux sont accomplis concernant l'exécution du plan d'équipement national, la production de combustible nucléaire ou la production d'énergie, auxquels sont applicables les prescriptions régionales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et que ces prescriptions contiennent également des mesures en matière d'environnement, ces dernières s'appliquent aussi aux actes et travaux en question, sauf dans la mesure où ceux-ci visent à la protection contre les radiations ionisantes.»

La loi spéciale énumère quatre compétences fédérales en matière d'énergie.

Dans son arrêt n<sup>o</sup> 57/95, la Cour d'arbitrage a eu l'occasion d'apporter certaines précisions à propos de deux de ces quatre exceptions à la compétence des régions.

D'abord le plan d'équipement national du secteur de l'électricité à propos duquel la Cour d'arbitrage s'est exprimée dans les termes suivants :

«Le plan d'équipement national du secteur de l'électricité vise à déterminer, par le biais d'un programme d'investissement qui régit les relations entre les différents facteurs de production, les besoins en matière d'énergie électrique et les moyens à mettre en œuvre afin de rencontrer ces besoins; il relève de l'autorité fédérale, mais ne porte pas atteinte aux compétences régionales en matière d'environnement.»

Aussi à propos du stockage, du transport et de la production :

«Les travaux préparatoires de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, c), précité, font apparaître que le législateur spécial a conçu cette réserve de compétence pour permettre à l'État fédéral de continuer soit à prendre part à la gestion des entreprises et organismes actifs dans les secteurs concernés, soit à exercer un contrôle dans la production, le stockage et le transport d'énergie et à y intervenir dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays en énergie. Cette réserve n'enlève pas aux régions, vis-à-vis des installations en cause, des compétences dont elles sont investies par la loi spéciale en matière d'environnement.»

## **8. Les pouvoirs subordonnés**

### *A. Descriptif de la compétence*

1. Les régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice de la tutelle ordinaire sur les provinces et les communes.

Un certain nombre de cas particuliers font toutefois exception.

a) L'État fédéral reste compétent pour l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les communes de la région de langue allemande.

b) L'État fédéral est compétent pour l'organisation (mais non pour l'exercice) de la tutelle sur les communes de la périphérie bruxelloise, Fourons et Comines.

bijzondere wet van 8 augustus 1980, ter zake van het energiebeleid een ruime bevoegdheid heeft behouden.

Niettemin houdt die bevoegdheidsverdeling niet in dat de federale overheid bij het aanwenden van haar energiebevoegdheid niet onderworpen kan zijn of worden aan de voorschriften en verplichtingen die de gewesten vaststellen op grond van een bevoegdheid die zij aan een andere bepaling van de bijzondere wet ontleenen, zoals artikel 6, § 1, I, 1<sup>o</sup>, van de voormelde bijzondere wet.

Hieruit volgt dat wanneer bij de uitvoering van het nationaal uitrustingsprogramma, de productie van kernbrandstof of de productie van energie, handelingen of werken worden verricht waarop de gewestvoorschriften inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening van toepassing zijn en die voorschriften ook maatregelen inzake leefmilieu bevatten, deze laatste maatregelen ook voor de bedoelde handelingen en werken gelding hebben, behalve voor zover zij de bescherming tegen ioniserende stralingen beogen.»

De bijzondere wet somt vier federale bevoegdheden op inzake energie.

In zijn arrest nr. 57/95 heeft het Arbitragehof de gelegenheid gekregen om enige toelichting te verstrekken met betrekking tot twee van die vier uitzonderingen op de bevoegdheid van de gewesten.

Allereerst het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, waarover het Arbitragehof het volgende heeft gezegd :

«Het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector beoogt, via een investeringsprogramma dat de betrekkingen tussen de verschillende produktiefactoren regelt, de behoeften inzake elektrische energie en de middelen die moeten worden aangewend om in die behoeften te voorzien, te bepalen; het ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid, maar doet geen afbreuk aan de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu.»

En over opslag, transport en productie :

«De parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, littera c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 doet ervan blijken dat de bijzondere wetgever dat bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt om de federale Staat ertoe in staat te stellen hetzij te blijven deelnemen aan het beheer van de ondernemingen en instellingen welke in de betrokken sectoren actief zijn, hetzij toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van 's lands energiebevoorrading. Het voorbehoud ontnemt de gewesten ten aanzien van die inrichtingen niet de bevoegdheden die hun bij de bijzondere wet zijn toegekend op het vlak van het leefmilieu.»

## **8. Ondergeschikte besturen**

### *A. Omschrijving van de bevoegdheid*

1. De gewesten zijn bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het gewone toezicht op de provincies en de gemeenten.

Een aantal bijzondere gevallen vormen hierop evenwel een uitzondering.

a) De federale overheid blijft bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het toezicht op de gemeenten van het Duitse taalgebied.

b) De federale overheid is bevoegd voor de organisatie (maar niet voor de uitoefening) van het toezicht op de gemeenten in de Brusselse rand, Voeren en Komen.

c) L'État fédéral et les communautés peuvent instaurer et exercer des tutelles spécifiques pour les matières de leurs compétences. On citera comme exemple la tutelle de l'État fédéral en matière d'incendie et celle des communautés en matière de bibliothèques.

2. Les régions sont compétentes pour le statut des intercommunales et des interprovinciales. De ce fait, le statut de telles associations chevauchant plusieurs régions doit faire l'objet d'accords de coopération.

Pour les intercommunales et les interprovinciales transrégionales, on distinguera la question du statut de celle de l'affiliation des entités: si, conformément aux législations régionales, des communes ou des provinces de différentes régions souhaitent s'associer, seul le mécanisme de la tutelle aura à s'appliquer.

À noter encore que l'article 160 de la Constitution limite la compétence régionale aux règles définissant «les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes ou provinces peuvent s'entendre ou s'associer». D'autres aspects, comme le statut fiscal des intercommunales, demeurent de compétence fédérale.

A. Les régions sont compétentes pour le financement général des communes et des provinces. Par ailleurs, les régions, communautés et l'État fédéral peuvent confier aux pouvoirs locaux et aux personnes de droit public des missions dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives, à condition de pourvoir au financement de celles-ci.

4. Concernant les fusions de communes, l'avis conforme du gouvernement régional est requis préalablement à toute délibération du Conseil des ministres sur un avant-projet de loi portant fusion de communes ou sur un arrêté royal pris en application de la loi du 23 juillet 1971 sur les fusions de communes(1).

On signalera enfin qu'il n'appartient pas aux régions de faire obstacle à la nomination des bourgmestres par le Roi(2).

### B. Analyse

Outre les compétences en matière de tutelle prévues par l'article 7 de la loi spéciale, ce sont surtout des compétences relatives aux intercommunales et, dans une moindre mesure, au financement des pouvoirs locaux qui attirent l'attention.

1. En attribuant aux régions les compétences concernant «les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations», la loi spéciale du 8 août 1980 avait opéré une répartition des compétences très compliquée(3).

La Constitution révisée en 1993 et la loi spéciale du 16 juillet 1993 transfèrent l'intégralité des compétences en matière

(1) On notera que le gouvernement régional est incapable de faire obstacle à une fusion décidée par le législateur adoptant une proposition d'initiative parlementaire.

(2) Le décret voté en ce sens par le Vlaamse Raad (décret VI du 23 décembre 1986) fut annulé par la Cour d'arbitrage.

(3) Voy. J. Vanhaeverbeek, «Les intercommunales», éd. Nemesis, 1987, pp. 2 et suivantes.

c) De federale overheid en de gemeenschappen kunnen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn een specifiek toezicht instellen en uitoefenen. Als voorbeeld vermelden wij het toezicht van de federale overheid inzake brandbestrijding en het toezicht van de gemeenschappen op het bibliotheekwezen.

2. De gewesten zijn bevoegd voor het statuut van de intercommunales en de interprovinciales. Daarvoor moet het statuut van dergelijke verenigingen die de grenzen van een gewest overschrijden, geregeld worden in een samenwerkingsakkoord.

Voor de verenigingen van gemeenten en de verenigingen van provincies die de grenzen van één gewest overschrijden, moet een onderscheid gemaakt worden tussen het probleem van het statuut en dat van de toetreding van die gemeenten of provincies: indien gemeenten of provincies van verschillende gewesten zich wensen te verenigen overeenkomstig de gewestwetgevingen, moet alleen het toezichtmechanisme worden toegepast.

Opgemerkt zij nog dat artikel 162 van de Grondwet de gewestbevoegdheid beperkt tot de regeling van «de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene gemeenten of verscheidene provincies zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen». Andere aspecten zoals het fiscaal statuut van de intercommunales behoren tot de federale bevoegdheid.

A. De gewesten zijn bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten en de provincies. De gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid kunnen overigens aan de plaatselijke besturen en aan publiekrechtelijke rechtspersonen taken opdragen in de aangelegenheden die tot hun respectieve bevoegdheden behoren. Op voorwaarde dat zij in de financiering ervan voorzien.

4. Wat de fusies van gemeenten betreft, is vóór elke beslissing van de Ministerraad over een voorontwerp van wet betreffende een fusie van gemeenten of over een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de fusies van gemeenten(1) het eensluidend advies van de gewestregering vereist.

Opgemerkt zij ten slotte dat het niet tot de bevoegdheden van de gewesten behoort zich te verzetten tegen de benoeming van een burgemeester door de Koning(2).

### B. Analyse

Naast de bevoegdheden op het stuk van het toezicht waarin artikel 7 van de bijzondere wet voorziet, zijn het vooral bevoegdheden betreffende de intercommunales en voor een kleiner deel betreffende de financiering van de lokale besturen, die de aandacht trekken.

1. Door aan de gewesten de bevoegdheden toe te wijzen «betreffende de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen», heeft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheden op een zeer ingewikkelde wijze verdeeld(3).

De in 1993 herziene Grondwet en de bijzondere wet van 16 juli 1993 dragen de bevoegdheden inzake de verenigingen van

(1) Opgemerkt zij dat de gewestregering zich niet kan verzetten tegen een fusie waartoe de wetgever besloten heeft door een voorstel aan te nemen dat het resultaat is van een parlementair initiatief.

(2) Het decreet dat in die zin door de Vlaamse Raad werd aangenomen (decreet VI van 23 december 1986) werd door het Arbitragehof vernietigd.

(3) Zie. J. Vanhaeverbeek, «Les intercommunales», éd. Nemesis, 1987, blz. 2 en volgende.

d'intercommunales et d'interprovinciales aux régions et clarifie donc particulièrement la situation.

L'alinéa 4 de l'article 162 de la Constitution permet, en effet, au législateur spécial de confier aux régions la détermination des conditions et du mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer.

La loi spéciale use de cette faculté en citant parmi les compétences régionales, en son article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, «les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi (1).»

C'est donc l'organisation même des intercommunales qui relève de la compétence des régions.

La problématique des associations de communes est abordée par un arrêt intéressant de la Cour d'arbitrage, l'arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 dont nous reproduisons ci-après un extrait.

«L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être lu à la lumière des articles 41 et 162 de la Constitution qui accordent aux communes un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal.

Il appartient au législateur régional de réglementer les conditions et les modalités de cette collaboration.

En l'espèce, le législateur fédéral compétent règle une matière qui relève de la réglementation du chômage et prévoit que les communes doivent instituer une agence locale pour l'emploi, soit seules soit en association avec d'autres communes.

Les agences locales pour l'emploi défendent, dans le cadre de la réglementation du chômage, un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale; elles ne poursuivent pas un intérêt exclusivement communal.

Les dispositions de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont donc pas applicables à ces agences locales pour l'emploi.»

Les régions sont donc pleinement compétentes pour adopter les règles organiques des intercommunales et donc, pour définir la capacité, les modes de gestion et la nature juridique de celles-ci.

Les régions ne sont par ailleurs pas compétentes pour régler le statut fiscal des intercommunales.

En ce qui concerne les intercommunales interrégionales, la compétence des régions est expressément établie par la loi spéciale (cf. aussi article 92bis, § 2, d), prévoyant un accord de coopération obligatoire à ce sujet)(2). Avant les réformes de 1993, si le législateur spécial avait prévu que «toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une région doit être prise d'un commun accord entre les exécutifs

(1) Cette exception a été justifiée par le fait que la matière de la lutte contre l'incendie est une compétence fédérale et que la compétence en matière de tutelle spécifique n'est prévue qu'en ce qui concerne les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes, et non en ce qui concerne les intercommunales (doc. Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412).

(2) Sur ces difficultés, voy, notamment X. Delgrange, «Les intercommunales interrégionales», in *Les intercommunales, Actes du colloque du 18 novembre 1988*, Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, 1989, pp. 105 et suivantes.

gemeenten en de verenigingen van provincies integraal over aan de gewesten en zorgen dus voor een veel duidelijker toestand.

Het vierde lid van artikel 162 van de Grondwet maakt het immers voor de bijzondere wetgever mogelijk de regeling van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, op te dragen aan de gewesten.

In de bijzondere wet wordt van die gelegenheid gebruik gemaakt daar in artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, als gewestbevoegdheden worden opgesomd «de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding» (1).

Het is dus de organisatie van de intercommunales die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

De problematiek van de verenigingen van gemeenten komt aan bod in een interessant arrest van het Arbitragehof, namelijk arrest nr. 58/92 van 12 juli 1995 waarvan wij hieronder een uittreksel weergeven.

«Artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gelezen in het licht van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die de gemeenten een recht van initiatief toekennen om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang.

Het komt de gewestelijke wetgever toe de voorwaarden en de wijze van die samenwerking te regelen.

Ten deze regelt de bevoegde federale wetgever een materie die tot de werkloosheidsreglementering behoort en bepaalt hij dat de gemeenten een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap moeten oprichten, hetzij alleen, hetzij samen met andere gemeenten.

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen behartigen in het raam van de werkloosheidsreglementering een algemeen belang voor rekening van de federale overheid; zij streven niet een uitsluitend gemeentelijk belang na.

De bepalingen van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn dan ook niet van toepassing op die plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.»

De gewesten zijn dus volkomen bevoegd voor de organieke wetgeving op de intercommunales en dus ook om de bevoegdheid, het beleid en de juridische aard van die intercommunales te bepalen.

De gewesten zijn overigens niet bevoegd om het fiscaal statuut van de intercommunales te regelen.

Wat de verenigingen van gemeenten betreft die de grenzen van één gewest overschrijden, wordt de bevoegdheid van de gewesten uitdrukkelijk bepaald door de bijzondere wetgever (zie ook artikel 92bis, § 2, d, dat voorziet in een verplicht samenwerkingsakkoord over dit onderwerp)(2). Hoewel de bijzondere wetgever vóór de hervormingen van 1993 bepaald had dat «iedere beslissing betreffende verenigingen van gemeenten waarvan het

(1) Deze uitzondering wordt verantwoord door het feit dat de brandbestrijding een federale bevoegdheid is en dat de bevoegdheid op het stuk van het specifiek toezicht slechts geldt ten aanzien van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten en niet ten aanzien van de intercommunales (Stuk Senaat, 1992-1993, nr. 558-5, blz. 412).

(2) Over die moeilijkheden zie onder andere X. Delgrange, «Les intercommunales interrégionales», in *Les intercommunales, Actes du colloque du 18 novembre 1988*, Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, 1989, blz. 105 en volgende.

concernés», il ne réglait pas la question de savoir qui était compétent pour définir le régime organique des intercommunales inter-régionales. La Cour d'arbitrage n'avait pas tranché clairement, elle non plus, cette délicate question (1).

La loi spéciale de 1993 a privilégié la solution de l'accord de coopération obligatoire pour régler les questions relatives «aux associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région» (2). Cet accord devra définir non seulement le régime juridique qui leur est applicable, mais aussi ses modalités d'application concrète.

Si tout ce qui concerne la formation d'associations entre provinces et entre communes relève clairement de la compétence des régions, il n'en va pas de même des autres formes d'association dans lesquelles un pouvoir local est impliqué.

L'association d'une province ou d'une commune avec des tiers est-elle comprise dans la compétence régionale, ou bien demeure-t-elle du ressort du législateur fédéral, compétent au titre de l'organisation des pouvoirs locaux?

La question est ouverte mais il semble que la compétence régionale s'impose.

Une clarification dans le texte légal ne serait pas inopportune.

À qui revient la compétence relative aux conventions entre communes ou entre provinces (traditionnellement cette matière est du ressort de la loi organique des intercommunales)?

Si l'article 162 de la Constitution vise les conditions dans lesquelles les pouvoirs locaux peuvent s'entendre ou s'associer, la loi spéciale, par contre, ne traite que des associations de communes proprement dites.

La doctrine considère que seule la législation sur les intercommunales proprement dites, c'est-à-dire sur la création de personnes juridiques nouvelles, relève de la compétence régionale.

Le législateur spécial a prévu une restriction aux compétences des régions: la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie est organisée par la loi fédérale.

Cette exception met en cause, sur un point particulier, l'homogénéité des compétences régionales.

Il serait souhaitable de fixer les contours peu précis de la notion de «tutelle spécifique».

2. La répartition des compétences en matière de communes et de provinces n'a pas connu de changements en 1993 (3).

Une future révision constitutionnelle devrait donner lieu à une régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, à l'exception, toutefois, des règles fixées par la loi dite de pacification du 9 août 1988 et des services de police et d'incendie qui devraient continuer à relever de la compétence fédérale.

(1) Arrêt no 56/92 du 9 juillet 1992, p. 254 et la note de J. Vanhaeverbeek

(2) Voy, l'article 40, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui insère un point *d*) dans l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(3) Notons, toutefois, que dans le cadre de la scission de la province du Brabant, l'exception relative à celle-ci et prévue par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 est supprimée par l'article 2, § 6, de la loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État.

ambtsgebied zich over meer dan één gewest uitstrekt, in onderlinge overeenkomst tussen de betrokken executieven genomen moet worden», gaf hij geen uitsluitsel over de vraag wie bevoegd was om de organieke regeling van de interregionale intercommunales te bepalen. Het Arbitragehof had deze delicate kwestie al evenmin opgelost (1).

De bijzondere wet van 1993 heeft de voorkeur gegeven aan een verplicht samenwerkingsakkoord om de problemen te regelen die verband houden met «de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen die de grenzen van een gewest overschrijden» (2). In dit samenwerkingsakkoord zal niet alleen de rechtsregeling worden bepaald die op hen van toepassing is maar ook de concrete uitvoering ervan.

Alles wat verband houdt met de vorming van verenigingen van provincies en van gemeenten behoort duidelijk tot de bevoegdheid van de gewesten. Hetzelfde geldt niet voor andere verenigingsvormen waarbij een lokaal bestuur betrokken is.

Behoort de vereniging van een provincie of van een gemeente met derden tot de gewestbevoegdheid of tot de bevoegdheid van de federale wetgever die ook bevoegd is voor de organisatie van de lokale besturen?

Dit blijft een open vraag, maar de gewestbevoegdheid lijkt onvermijdelijk.

Een verduidelijking van de wettekst zou wenselijk zijn.

Wie is bevoegd voor de overeenkomsten tussen gemeenten of tussen provincies (die materie valt traditioneel onder de organieke wet betreffende de intercommunales)?

Artikel 162 van de Grondwet handelt weliswaar over de voorwaarden waaronder de lokale besturen zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, maar de bijzondere wet handelt alleen over verenigingen van gemeenten.

In de rechtsleer wordt er van uitgegaan dat enkel de wetgeving op de intercommunales, dat wil zeggen op de oprichting van nieuwe rechtspersonen, tot de gewestbevoegdheid behoort.

De bijzondere wetgever heeft voorzien in een beperking van de bevoegdheden van de gewesten: het specifieke toezicht inzake brandbestrijding wordt georganiseerd door de federale wet.

Deze uitzondering brengt op een specifiek punt de homogeniteit van de gewestbevoegdheden in het gedrang.

Het zou wenselijk zijn de grenzen van het vage begrip «specifiek toezicht» duidelijker af te bakenen.

2. De verdeling van de bevoegdheden betreffende de gemeenten en de provincies werd in 1993 niet gewijzigd (3).

Een nieuwe grondwetsherziening zou moeten leiden tot een regionalisering van de organieke wetgeving betreffende de gemeenten en de provincies, met uitzondering evenwel van de regels bepaald in de zogenaamde pacificatiewet van 9 augustus 1988 en van de politie- en brandbestrijdingsdiensten die tot de federale bevoegdheid zouden moeten blijven behoren.

(1) Arrest nr. 56/92 van 9 juli 1992, blz. 254 en de nota van J. Vanhaeverbeek

(2) Zie artikel 40, § 2, bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 die een punt *d*) invoegt in artikel 92*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(3) Opgemerkt zij evenwel dat in het kader van de splitsing van de provincie Brabant de uitzondering die daarop betrekking heeft en waarin artikel 6, § 1, VIII, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, geschrapt wordt door artikel 2, § 6, van de bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.



La loi spéciale a déjà créé un mécanisme de collaboration dans ces deux dernières matières puisque les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des règles générales édictées par le Roi en matière de personnel de la police communale et d'organisation des services communaux d'incendie (1).

La loi ordinaire du 16 juillet 1993 supprime, en sus, le pouvoir du Roi d'édicter des règles générales en matière de statut administratif et pécuniaire du personnel communal (2).

3. Enfin, en matière de tutelle administrative, nous pouvons retenir de l'arrêt 11/95 du 7 février 1995 que «les régions sont compétentes pour soumettre à l'approbation du gouverneur de province les décisions du conseil communal relatives aux comptes annuels et au compte de fin de gestion du receveur communal et pour organiser le recours qui peut-être introduit contre la décision de l'autorité de tutelle, en ce compris la désignation des instances ou personnes susceptibles d'introduire ce recours».

## 9. L'emploi

### A. Descriptif de la compétence

Les régions sont compétentes pour :

1. le placement des travailleurs;
2. les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou personnes assimilées, sauf dans les administrations qui relèvent de l'État fédéral. Pour chaque chômeur ainsi remis au travail par le biais d'un contrat de travail, l'État fédéral alloue à la région une intervention forfaitaire dont le montant correspond à une indemnité de chômage, et ce pour la durée dudit contrat;

3. l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, c'est-à-dire, notamment, la délivrance des permis de travail.

La loi prévoit une concertation entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions sur les initiatives relatives à la formation et au placement des chômeurs.

### B. Analyse

Les compétences des régions en matière d'emploi sont limitées.

En effet, les communautés sont compétentes pour les questions relatives à la formation professionnelle et l'État fédéral pour celles qui relèvent du droit du travail ou de la sécurité sociale.

La politique de l'emploi, conçue globalement, est, en fait, éclairée entre l'État, les régions et les communautés.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les régions sont compétentes pour «l'application des normes

(1) Voy. l'article 2, § 9, b), de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui insère un 6<sup>o</sup> et un 7<sup>o</sup> dans l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Voy. les articles 268 et 269 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État qui modifie les articles 145 et 148 de la nouvelle loi communale.

De bijzondere wet heeft reeds voorzien in een samenwerkingsmechanisme in deze twee laatste aangelegenheden, aangezien de gewestregeringen betrokken worden bij het ontwerpen van algemene regels die door de Koning worden uitgevaardigd met betrekking tot de leden van het gemeentepolitiekorps en de organisatie van de gemeentelijke brandbestrijdingsdiensten (1).

De gewone wet van 16 juli 1993 schrapt daarenboven de bevoegdheid van de Koning om algemene regels uit te vaardigen met betrekking tot het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het gemeentepersoneel (2).

3. Wat het administratief toezicht betreft, onthouden wij ten slotte uit het arrest 11/95 van 7 februari 1995 het volgende: «De gewesten zijn bevoegd om de beslissingen van de gemeenteraad betreffende de jaarlijkse rekeningen alsook de eindrekening van de gemeenteontvanger te onderwerpen aan de goedkeuring van de provinciegouverneur en om het beroep te organiseren dat tegen de beslissing van de toezichhoudende overheid kan worden ingesteld, met inbegrip van het aanwijzen van de instanties of personen die dat beroep kunnen instellen.»

## 9. Werkgelegenheid

### A. Omschrijving van de bevoegdheid

De gewesten zijn bevoegd voor :

1. de arbeidsbemiddeling;
2. de programma's voor wedertewerking van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, behalve in de besturen die onder de federale overheid ressorteren. Voor iedere binnen het raam van een arbeidsovereenkomst in een wedertewerkingprogramma geplaatste uitkeringsgerechtigde volledig werkloze kent de federale overheid aan het gewest een financiële tegemoetkoming toe, waarvan het bedrag overeenstemt met een werkloosheidsvergoeding en dit voor de duur van de bovenvermelde arbeidsovereenkomst;
3. de toepassing van de normen betreffende de tewerkingstelling van buitenlandse arbeidskrachten. dat wil zeggen de afgifte van arbeidsvergunningen.

De wet voorziet in een overleg tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de initiatieven betreffende de arbeidsbemiddeling en de opleiding van werklozen.

### B. Analyse

De bevoegdheden van de gewesten inzake werkgelegenheid zijn beperkt.

De gemeenschappen zijn immers bevoegd voor de aangelegenheden betreffende de beroepsopleiding en de federale overheid is bevoegd voor de aangelegenheden die ressorteren onder het arbeidsrecht of de sociale zekerheid.

Het werkgelegenheidsbeleid dat als een geheel werd opgevat is eigenlijk versnipperd over de Staat, de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel 6, § 1, IX, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor «de toepassing

(1) Zie artikel 2, § 9, b), van de bijzondere wet van 16 juli 1993 die een 6<sup>o</sup> en een 7<sup>o</sup> invoegt in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(2) Zie de artikelen 268 en 269 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur die de artikelen 145 en 148 van de nieuwe gemeentewet wijzigt.

concernant l'occupation des travailleurs étrangers». (1). L'article 2, § 6bis, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 complète cette disposition en prévoyant que «La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale». Toutefois, «la constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions». Est ainsi instaurée une compétence parallèle des régions et de l'État fédéral pour la constatation des infractions à la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

La conclusion d'un accord de coopération obligatoire relativement aux politiques fédérales et régionales en matière d'occupation des travailleurs étrangers, de permis de séjour et de permis de travail, est désormais, prévue par le nouveau texte 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980(2).

L'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 58/95 du 12 juillet 1995 démontre, à propos des ALE, l'extrême imbrication des compétences en matière d'emploi :

«Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qu'ont été attribuées aux régions la compétence la plus large pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non chômeurs et la compétence d'élaborer elles-mêmes des programmes de remise au travail, compétence qui était auparavant limitée à l'exécution des mesures édictées par l'autorité fédérale.

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est toutefois exclusivement le législateur fédéral qui demeure compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage.

L'analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater, d'une part, que le nouveau régime des agences locales pour l'emploi instaure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs et, d'autre part, que l'ensemble du système se déroule en-dehors des circuits ordinaires du travail.

Les dispositions entreprises doivent donc être considérées comme une réglementation en matière de chômage et non pas comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail de chômeurs.»

«Si le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation en matière de chômage, il ne peut, dans l'exercice de cette compétence, porter atteinte, de manière disproportionnée, à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs. Cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur fédéral.»

Dans un arrêt du 12 juillet 1995(3), la Cour d'arbitrage a confirmé «qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qu'ont été attribuées aux régions : la compétence la plus large pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non chômeurs et la compétence d'élaborer elles-mêmes des programmes de remise au travail, compétence qui était auparavant limitée à l'exécution des mesures édictées par l'autorité fédérale.

En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est toutefois exclusivement le législateur fédéral qui demeure compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage».

(1) Doc. Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 157 et suivantes.

(2) Voy. l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 inséré par l'article 61, § 3, de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

(3) Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 58/95, Recueil des arrêts de la Cour d'Arbitrage, p. 859.

van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten»(1). Artikel 2, § 6bis, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 vult deze bepaling aan als volgt: «Het toezicht op de naleving van deze normen ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid.» «De vaststelling van de inbreuken kan evenwel eveneens worden verricht door de daartoe door de gewesten gemachtigde ambtenaren.» Op deze wijze wordt een parallelle bevoegdheid ingevoerd van de gewesten en van de federale overheid voor de vaststelling van overtredingen van de wet betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

De nieuwe tekst van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980(2) bepaalt evenwel dat in ieder geval een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten over de coördinatie tussen het federale en gewestelijke beleid inzake tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, verblijfsvergunningen en arbeidsvergunningen.

Het arrest van het Arbitragehof nr. 58/95 van 12 juli 1995 in verband met de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen toont aan hoezeer de bevoegdheden inzake werkgelegenheid elkaar overlappen :

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 blijkt dat aan de gewesten zijn toegekend: de ruimste bevoegdheid voor de plaatsing van al dan niet werkloze werkzoekenden; en de bevoegdheid tot het zelf opzetten van programma's voor wedertewerkstelling, bevoegdheid die voordien beperkt was tot de uitvoering van door de federale overheid vastgestelde maatregelen.

Met toepassing van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het evenwel de federale wetgever die exclusief bevoegd blijft voor de sociale zekerheid, welke de reglementering van de werkloosheid omvat.

De analyse van het geheel van de bestreden bepalingen leidt tot de vaststelling, enerzijds, dat het nieuwe stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een begeleidingsmaatregel invoert ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen en, anderzijds, dat het gehele stelsel buiten de gewone arbeidscircuits verloopt.

De bestreden bepalingen moeten derhalve worden aangezien als een regeling van de werkloosheid en niet als een maatregel van plaatsing of een programma van wedertewerkstelling van werklozen.

«Hoewel de federale wetgever bevoegd is om een werkloosheidsreglementering op te stellen, mag hij, bij de uitoefening van die bevoegdheid, niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake wedertewerkstelling van werklozen. Die evenredigheid is een onderdeel van de bevoegdheid van de federale wetgever.»

In het arrest van 12 juli 1995(3), heeft het Arbitragehof bevestigd dat «Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 blijkt dat aan de gewesten zijn toegekend: de ruimste bevoegdheid voor de plaatsing van al dan niet werkloze werkzoekenden; en de bevoegdheid tot het zelf opzetten van programma's voor wedertewerkstelling, bevoegdheid die voordien beperkt was tot de uitvoering van door de federale overheid vastgestelde maatregelen.

Met toepassing van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 9 augustus 1980 is het evenwel de federale wetgever die exclusief bevoegd blijft voor de sociale zekerheid welke de reglementering van de werkloosheid omvat.»

(1) Stuk Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558-5, blz. 157 en volgende.

(2) Zie artikel 92bis, § 3, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd door artikel 61, § 3, van de bijzondere wet van 16 juli 1993.

(3) Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 58/95, Verzameling van de arresten van het Arbitragehof, blz. 859.

Ce chevauchement de compétences dans une matière aussi sensible que la politique de l'emploi ne permet pas de mener des politiques coordonnées. Une rationalisation serait souhaitable.

## 10. Les transports et les travaux publics

### A. Descriptif de la compétence

Les régions ont reçu compétence pour :

1. les routes, les autoroutes et leurs dépendances;
2. les voies hydrauliques (cours d'eau navigables et canaux) et leurs dépendances;

La loi prévoit que les régions concluent des accords de coopération relatifs à l'hydrologie et à la maîtrise des eaux, aux voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région, aux travaux à décider ou aux mesures à prendre en vue d'éviter un dommage à une autre région.

*2bis.* le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges;

3. les ports et leurs dépendances. Sont visés : Anvers, Zeebruges, Ostende, Bruxelles, Liège, Namur et Charleroi. Pour les relations avec les Pays-Bas concernant les traités relatifs à l'eau, une concertation État fédéral-régions est prévue.

4. les défenses côtières face aux atteintes de la mer;
5. les digues;
6. les services des bacs;

7. les aéroports et aérodromes publics à l'exception de Bruxelles-National;

L'État fédéral reste en outre compétent pour les aérodromes militaires et la sécurité du trafic aérien. Une concertation relative aux aérodromes, au trafic et à la Sabena est prévue.

8. les transports en commun urbains et vicinaux, en ce compris les services réguliers spécialisés;

Ceci comprend les taxis, les services de location de voitures avec chauffeurs et les services réguliers spécialisés, mais exclut les chemins de fer. Une concertation est prévue pour coordonner les transports de la SNCB avec les autres transports en commun.

9. le pilotage, le balisage en direction et à partir des ports, le sauvetage et le remorquage en mer;

Certaines compétences de la Région flamande s'étendent aux eaux territoriales et aux eaux internationales sur le plateau continental. Mais ces activités ne lui confèrent pas la propriété des ressources naturelles y découvertes. Ni la mer territoriale ni le plateau continental ne font partie de la Région flamande.

Les régions sont compétentes pour définir le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exception des chemins de fer de la SNCB.

La loi prévoit une concertation entre l'État fédéral et les régions concernant la planification et la compatibilité des réseaux routiers et hydrauliques de même qu'en vue d'assurer la coordination et la promotion des transports en commun.

Een dergelijke overlapping van bevoegdheden in een zo gevoelige materie als het werkgelegenheidsbeleid maakt het onmogelijk een gecoördineerd beleid te voeren. Een rationalisering zou wenselijk zijn.

## 10. Openbare werken en vervoer

### A. Omschrijving van de bevoegdheid

De gewesten zijn bevoegd voor :

1. de wegen, de autosnelwegen en hun aanhorigheden;
2. de waterwegen (bevaarbare waterlopen en kanalen) en hun aanhorigheden;

De wet bepaalt dat de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die betrekking hebben op de hydrologie en de waterbeheersing, op de waterwegen die de grenzen van een gewest overschrijden, op de te beslissen werken en op de maatregelen die genomen moeten worden teneinde schade in een ander gewest te vermijden.

*2bis.* het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

3. de havens en hun aanhorigheid; bedoeld worden: Antwerpen, Zeebrugge, Oostende, Brussel, Luik, Namen en Charleroi. Voor de betrekkingen met Nederland betreffende de watervedragen moet overleg worden gepleegd tussen de federale overheid en de gewesten.

4. de zeekering;
5. de dijken;
6. de veerdiensten;

7. de luchthavens en de openbare vliegvelden met uitzondering van Brussel-Nationaal;

De federale overheid blijft bovendien bevoegd voor de militaire vliegvelden en voor de veiligheid van het luchtverkeer. Er moet overleg worden gepleegd inzake vliegvelden, luchtverkeer en Sabena.

8. het gemeenschappelijke stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer;

Daaronder vallen het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur, evenals de bijzondere vormen van geregeld vervoer. De spoorwegen vormen een uitzondering. Er moet overleg worden gepleegd over de coördinatie van de NMBS-diensten met de overige vormen van openbaar vervoer.

9. de loodsdiensdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

Bepaalde bevoegdheden van het Vlaamse Gewest strekken zich uit tot de territoriale wateren en tot de internationale wateren op het continentaal plat. Dit betekent echter niet dat het Vlaamse Gewest eigenaar wordt van de natuurlijke rijkdommen die er ontdekt worden. Noch de territoriale zee noch het continentaal plat maakt deel uit van het Vlaamse Gewest.

De gewesten zijn bevoegd voor het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

De wet bepaalt dat tussen de federale overheid en de gewesten overleg gepleegd wordt over de planning en de compatibiliteit van het autosnelwegen- en waterwegennet, en over de coördinatie en bevordering van het openbaar vervoer.

Par ailleurs les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des règles de police et des prescriptions techniques en matière de transports et de communications, de même que pour les réglementations relatives à l'organisation et à la sécurité de la circulation aérienne.

Enfin, les régions entre elles, comme l'État fédéral avec les régions, doivent passer des accords de coopération pour certaines matières où leurs compétences s'enchevêtrent.

### B. Analyse

La loi spéciale du 16 juillet 1993 a apporté deux modifications à la répartition des compétences en matière de politique des travaux publics et des transports.

Un 2<sup>o</sup>*bis* est inséré dans l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, de la loi spéciale du 8 août 1980: les régions deviennent compétentes pour «le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges». Aux termes de cette modification, les régions sont compétentes en matière de voiries communales, provinciales et d'agglomération(1).

Ensuite, le 8<sup>o</sup> de la même disposition est complété en vue de rendre les régions compétentes pour les «services de location de voitures avec chauffeur»(2).

Les compétences dont disposent les régions en ces matières semblent devoir leur permettre d'élaborer une politique propre.

Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que l'autorité fédérale conserve une compétence relativement importante pour toutes les matières où une procédure de concertation est requise.

Peu de problèmes de répartition de compétences à signaler en l'espèce.

La Cour d'arbitrage a dû toutefois se prononcer sur un aspect de cette matière dans un arrêt récent du 18 janvier 1996 (arrêt n<sup>o</sup> 5/96).

«Dans les travaux préparatoires de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transport est qualifiée de «compétence de gestion au sens large.»

«L'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les gouvernements sont associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports. Selon les travaux préparatoires de cette disposition, la «police générale» concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport telles que: la police de la circulation routière; le règlement général des voies navigables; le règlement de police sur les chemins de fer; la police sur le transport des personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar; la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.»

«Il appert de la combinaison des articles 6, § 1<sup>er</sup>, X et 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi que des travaux préparatoires de ces dispositions que les régions sont effectivement compétentes pour régler la gestion de la voirie terrestre et des voies hydrauliques au sens le plus large du terme, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adapter les règles de police générale ou la réglementation relatives aux communications et aux transports, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.»

(1) Doc. Sénat, n<sup>o</sup> 558/5, 1992-1993, pp. 412 et 413.

(2) Doc. Sénat, n<sup>o</sup> 558-5, 1992-1993, pp. 146 et 147.

Daarnaast worden de gewestregeringen betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en van de technische voorschriften inzake verkeer en vervoer. Hetzelfde geldt voor de reglementering betreffende de organisatie en de veiligheid van het luchtverkeer.

Ten slotte moeten de gewesten onderling, evenals de federale overheid met de gewesten, samenwerkingsakkoorden sluiten voor aangelegenheden waarbij hun bevoegdheden elkaar overlappen.

### B. Analyse

De bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft de bevoegdheidsverdeling inzake het beleid van de openbare werken en het vervoer op twee punten gewijzigd.

Een 2<sup>o</sup>*bis* is ingevoegd in artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De gewesten zijn voortaan bevoegd voor «het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen». Deze wijziging houdt dus in dat de gewesten bevoegd zijn voor de gemeentelijke en de provinciale wegen en voor de wegen van de agglomeratie(1).

Vervolgens is het 8<sup>o</sup> van dezelfde bepaling aangevuld teneinde de gewesten bevoegdheid te verlenen voor het verhuren van auto's met chauffeur(2).

De bevoegdheden van de gewesten in deze aangelegenheden zouden hen in staat stellen een eigen beleid uit te werken.

Toch behoudt de federale overheid een relatief belangrijke bevoegdheid inzake aangelegenheden waarbij een overlegprocedure vereist is.

Rond deze materie zijn weinig problemen inzake bevoegdheidsverdeling gerezen.

Toch heeft het Arbitragehof uitspraak gedaan over een aspect van deze materie in een recent arrest van 18 januari 1996 (arrest nr. 5/96).

«In de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is de bevoegdheid die inzake openbare werken en vervoer aan de gewesten is toegewezen, gekwalificeerd als een «beheersbevoegdheid in de ruime zin.»

Artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bepaalt dat de regeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer. Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling betreft de «algemene politie» de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals: de politie over het wegverkeer; het algemeen reglement van de scheepvaartwegen; het politiereglement op de spoorwegen; de politie van het personenvervoer per tram, pre-metro, métro, autobus en autocar; de politie op de zeevaart en de luchtvaart.»

«Uit de artikelen 6, § 1, X, en 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen, alsmede uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, blijkt dat de gewesten wel bevoegd zijn voor de regeling van het beheer van de land- en waterwegen in de meest ruime zin van het woord, maar dat die bevoegdheidstoewijzing niet het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer omvat, wat een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.»

(1) Stuk Senaat, nr. 558/5, 1992-1993, blz. 412 en 413.

(2) Stuk Senaat, nr. 558/5, 1992-1993, blz. 146 en 147.

**Conclusion**

Les compétences régionales offrent, dans leur ensemble, des garanties raisonnables de cohérence.

L'analyse qui précède permet, toutefois, de dénombrer plusieurs points sur lesquels une amélioration des règles de répartition des compétences serait souhaitable. On a ainsi mis en évidence certaines difficultés en matière de normes de produits, d'installations nucléaires, de politique agricole, de législation relative aux communes, provinces et formes d'association entre différents pouvoirs subordonnés, de politique de l'emploi ou encore d'accès à la profession.

Il n'incombe toutefois pas au présent document de définir les orientations des réformes qui permettraient d'obvier aux inconvénients qui ont pu, à ce stade de l'analyse, être identifiés.

Le 2 septembre 1996.

**Besluit**

De gewestelijke bevoegdheden zijn, in hun geheel beschouwd, tamelijk coherent te noemen.

In de voorgaande analyses zijn nochtans verschillende punten aangehaald waar de bevoegdheidsverdeling beter zou moeten worden geregeld. Zo is er gewezen op bepaalde moeilijkheden inzake de productnormen, de kerninstallaties, het landbouwbeleid, de wetgeving betreffende de gemeenten, de provincies en de vormen van vereniging tussen de verschillende ondergeschikte besturen, het werkgelegenheidsbeleid en de verenigingsvoorwaarden.

Het valt echter buiten het kader van deze tekst de hervormingen te omschrijven die nodig zijn om de hier geschetste problemen op te vangen.

2 september 1996.

## ANNEXE 3

LES COMPÉTENCES  
DES COMMUNAUTÉS

## NOTE DE M. PAS

Janvier 1998

Le fondement des compétences des communautés se trouve dans les articles 127 à 130 de la Constitution. Les compétences concernent les matières culturelles, l'enseignement, les matières personnalisables et l'emploi des langues.

Les compétences en matière d'enseignement et d'emploi des langues sont définies dans la Constitution même. Les autres compétences le sont dans la LSRI(1) du 8 août 1980. Depuis la réforme de l'État de 1988, les attributions de compétences n'ont plus connu de changements substantiels. L'on a toutefois étendu considérablement les compétences en matière d'aide sociale, en 1993, pour y inclure notamment la compétence de principe concernant la législation organique sur les CPAS

## 1. MATIÈRES CULTURELLES

En vertu des articles 127, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, 1<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour les matières culturelles. Celles-ci sont définies à l'article 4 de la LSRI(2)

## A. Généralités

La répartition des compétences en matière culturelle soulève moins de difficultés que la répartition des compétences relatives aux autres matières, puisque les attributions de compétences sont en général homogènes (3).

C'est en effet surtout lorsque de nombreuses exceptions sont prévues pour un domaine de compétences que des problèmes se posent. L'article 4 lui-même ne prévoit que peu d'exceptions (4<sup>o</sup>,

(1) Loi spéciale de réforme des institutions.

(2) Les matières culturelles sont: 1<sup>o</sup> La défense et l'illustration de la langue; 2<sup>o</sup> L'encouragement à la formation des chercheurs; 3<sup>o</sup> Les beaux-arts; 4<sup>o</sup> Le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles à l'exception des monuments et des sites; 5<sup>o</sup> Les bibliothèques, discothèques et services similaires; 6<sup>o</sup> La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national; 6<sup>o</sup>bis Le soutien de la presse écrite; 7<sup>o</sup> La politique de la jeunesse; 8<sup>o</sup> L'éducation permanente et l'animation culturelle; 9<sup>o</sup> L'éducation physique, les sports et la vie en plein air; 10<sup>o</sup> Les loisirs et le tourisme; 11<sup>o</sup> La formation préscolaire dans les pré-gardiennats; 12<sup>o</sup> La formation post-scolaire et parascolaire; 13<sup>o</sup> La formation artistique; 14<sup>o</sup> La formation intellectuelle, morale et sociale; 15<sup>o</sup> La promotion sociale; 16<sup>o</sup> La reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise.

(3) Le législateur spécial a préféré, pour permettre une interprétation large de la notion de matières culturelles, définir ces matières au moyen de rubriques générales, plutôt que d'en donner une énumération détaillée: Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 24/94, 10 mars 1994, *Moniteur belge* du 21 avril 1994.

## BIJLAGE 3

DE BEVOEGDHEDEN  
VAN DE GEMEENSCHAPPEN

## NOTA VAN DE HEER PAS

Januari 1998

De basis voor de bevoegdheden van de gemeenschappen is te vinden in de artikelen 127 tot 130 van de Grondwet. De bevoegdheden omvatten de culturele aangelegenheden, het onderwijs, de persoonsgebonden aangelegenheden, het gebruik der talen.

De bevoegdheden inzake onderwijs en het gebruik der talen zijn in de Grondwet zelf omschreven. De andere zijn uitgewerkt in de BWHI(1) van 8 augustus 1980. Aan deze bevoegdheidstoewijzing is sinds de staatshervorming van 1988 niets substantieel meer veranderd. Wel werd in 1993 de bevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn aanzienlijk uitgebreid, met onder andere de principiële bevoegdheid inzake de organieke wetgeving op de OCMW.

## 1. CULTURELE AANGELEGENHEDEN

De gemeenschappen zijn krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 130, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup> van de Grondwet bevoegd voor de culturele aangelegenheden. Deze worden gespecificeerd in artikel 4 BWHI(2).

## A. Algemeen

De bevoegdheidsverdeling inzake culturele aangelegenheden stelt minder problemen dan die op andere vlakken aangezien de bevoegdheidstoewijzingen in het algemeen homogeen zijn (3).

Problemen doen zich immers vooral voor wanneer er talrijke uitzonderingen voorzien zijn ten aanzien van een bevoegdheidsdomein. Artikel 4 zelf voorziet weinig uitzonderingen (4<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> en

(1) Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen.

(2) Het betreft: 1<sup>o</sup> de bescherming en de luister van de taal; 2<sup>o</sup> de aanmoediging van de vorming van navorsers; 3<sup>o</sup> de schone kunsten; 4<sup>o</sup> het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen, met uitzondering van de monumenten en landschappen; 5<sup>o</sup> de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten; 6<sup>o</sup> de radio-omroep en de televisie, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering; 6<sup>o</sup>bis de hulp aan de geschreven pers; 7<sup>o</sup> het jeugdbeleid; 8<sup>o</sup> de permanente opvoeding en de culturele animatie; 9<sup>o</sup> de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens; 10<sup>o</sup> de vrijetijdsbesteding en het toerisme; 11<sup>o</sup> de voorschoolse vorming in de peutertuinen; 12<sup>o</sup> de post- en parascolaire vorming; 13<sup>o</sup> de artistieke vorming; 14<sup>o</sup> de intellectuele, morele en sociale vorming; 15<sup>o</sup> de sociale promotie; 16<sup>o</sup> de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de inrichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming.

(3) De bijzondere wetgever heeft verkozen, om een ruime interpretatie van de culturele aangelegenheden mogelijk te maken, die aangelegenheden door middel van algemene rubrieken te omschrijven, eerder dan een gedetailleerde opsomming van elk van die aangelegenheden te geven: Arbitragehof, nr. 24/94, 10 maart 1994, *Belgisch Staatsblad* van 21 april 1994.

6° et 16°), mais les compétences sur lesquelles elles portent doivent bien entendu être considérées conjointement avec les compétences des pouvoirs fédéraux et des régions.

Voici quelques exemples d'exceptions :

— Les institutions scientifiques-culturelles sont une matière communautaire (article 4, 4°, LSRI), mais les pouvoirs fédéraux restent compétents pour une série « d'établissements scientifiques et culturels fédéraux » (1). Ceux-ci sont désignés dans un arrêté royal qui requiert l'accord (l'avis conforme) des gouvernements de communauté et de région (2).

— La compétence en matière de patrimoine culturel appartient aux communautés (article 4, 4°, LSRI). Les régions sont toutefois compétentes pour ce qui est des monuments et des sites (3). En exécution de l'article 139 de la Constitution, cette compétence en matière de monuments et de sites a été transférée de la Région wallonne à la Communauté germanophone (4) (5).

— En ce qui concerne la compétence en matière de patrimoine culturel, l'on peut attirer l'attention sur la répartition de la compétence en ce qui concerne la « politique en matière d'archives ». Dans un de ses avis, le Conseil d'État a estimé que, si les archives appartiennent au patrimoine culturel, la compétence en matière d'archives n'a pas été transmise aux communautés dans son intégralité. La compétence est mixte. Ainsi ces dispositions générales relatives au dépôt et à la conservation de documents et d'autres pièces relèveraient-elles de la compétence fédérale.

Par ailleurs, cette compétence fédérale ne peut pas avoir une portée telle qu'elle porte atteinte à l'intérêt du patrimoine culturel d'une communauté. Les communautés ne pourraient dès lors pas être contraintes à transmettre leurs propres archives à une institution nationale (6).

Les compétences en matière d'archives ne peuvent pas être réparties en blocs totalement distincts. Il est nécessaire que les divers pouvoirs collaborent (7).

La politique en matière de tourisme est une matière communautaire (article 4, 10°, LSRI), mais, depuis 1993, les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme sont une matière régionale (8). La politique en matière de tourisme continue à relever des communautés, mais cela ne pose pas de grands problèmes en pratique. Du côté flamand, les deux compétences sont en effet exercées par les institutions de la Communauté flamande, et, du côté francophone, la politique en matière de tourisme a été

(1) Article 6bis, § 2, 4°, LSRI

(2) Arrêté royal du 30 octobre 1996, *Moniteur belge* du 7 décembre 1996. Les établissements scientifiques et culturels fédéraux sont l'Observatoire royal de Belgique, l'Institut royal météorologique de Belgique, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, les Archives générales du Royaume, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, l'Institut royal du Patrimoine artistique.

(3) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, cinquième alinéa, 6°, LSRI

(4) Décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, et décret du Parlement wallon du 23 décembre 1993 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites, *Moniteur belge* du 16 mars 1994 et *Moniteur belge* du 12 février 1994.

(5) Voir Draye, A., « De Duitstalige Gemeenschap en het bouwkundig erfgoed », *Milieu-recht-Info*, 1994, n° 4, pp. 12-14; Lambertz, K.H., « Les autorités germanophones », dans la Belgique fédérale, Delpérée, F. (ed.), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 168-169.

(6) Voir Conseil d'État, section de Législation, avis du 1<sup>er</sup> octobre 1992; Doc. Chambre, SE 1991-1992, n° 462/2; avis du 30 septembre 1993, Doc. Chambre, 1992-1993, n° 1041/2; avis du 9 août 1994, Doc. Sénat, SE 1991-1992, n° 233/2.

(7) Schram, F., *Openbaarheid en archiefwetgeving*, dans *Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen*, Draye, A.M., Louvain, Instituut voor Administratief Recht, 1995, pp. 158 à 164; Théry, L., *De Hoge Raad voor het Archiefwezen: mogelijkheden in een federaal landsbestel*, TBP, 1994, pp. 80-85.

(8) Voir article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, cinquième alinéa, 6°, LSRI

16°), maar vanzelfsprekend moeten deze bevoegdheden wel gelezen worden in samenhang met de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten.

Als voorbeelden gelden aldus :

— De wetenschappelijk-culturele instellingen zijn een gemeenschapsaangelegenheid (artikel 4, 4° BWHI), maar de federale overheid blijft bevoegd voor een aantal « federale wetenschappelijke en culturele instellingen » (1). Deze worden aangeduid in een koninklijk besluit, waarbij het akkoord (eensluitend advies) van de gemeenschaps- en gewestregering vereist is (2).

— De bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium komt toe aan de gemeenschappen (art. 4, 4° BWHI). De gewesten zijn echter bevoegd inzake de monumenten en landschappen (3). In uitvoering van artikel 139 van de Grondwet is deze bevoegdheid inzake monumenten en landschappen overgeheveld van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap (4) (5).

— Met betrekking tot de bevoegdheid inzake cultureel patrimonium kan gewezen worden op de verdeling van de bevoegdheid inzake « archiefbeleid ». De Raad van State oordeelt hierover dat alhoewel archieven tot het cultureel patrimonium behoren, de bevoegdheid inzake het archiefwezen niet integraal naar de gemeenschappen is overgegaan. De bevoegdheid is verdeeld. Zo zouden de algemene voorzieningen omtrent het neerleggen en het bewaren van geschriften en andere stukken tot de federale bevoegdheid behoren.

Anderzijds mag deze federale bevoegdheid niet zover reiken dat aan het belang van het cultureel patrimonium van een gemeenschap wordt voorbijgegaan. Zo zouden de gemeenschappen niet verplicht kunnen worden hun eigen archieven aan een nationale instelling over te dragen (6).

De bevoegdheden inzake het archiefwezen zijn niet op te splitsen in volledig gescheiden pakketten. Samenwerking tussen de verschillende overheden is dus noodzakelijk (7).

Het beleid inzake toerisme is een gemeenschapsaangelegenheid (artikel 4, 10°, BWHI), maar de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme zijn sinds 1993 een gewestelijke aangelegenheid (8). Het beleid inzake toerisme blijft opgesplitst, maar in de praktijk stelt dit geen grote problemen. Aan Vlaamse kant worden beide bevoegdheden immers uitgeoefend door de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap en aan Franstalige kant is de uitoefening van het beleid inzake toerisme in toepassing van artikel 138 van de

(1) Artikel 6bis, § 2, 4°, BWHI.

(2) Koninklijk besluit van 30 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad* van 7 december 1996. Het gaat om de Koninklijke Sterrenwacht, het Koninklijk Meteorologisch Instituut, de Koninklijke Bibliotheek, het Koninklijk Instituut voor Ruimte-Aëronomie, het Koninklijk Belgische Instituut voor Natuurwetenschappen, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, het Algemeen Rijksarchief, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium.

(3) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6° BWHI.

(4) Decreet van de Duitse Gemeenschapsraad van 17 januari 1994 en Decreet van het Waalse Parlement van 23 december 1993 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest in de aangelegenheden « Monumenten en Landschappen », *Belgisch Staatsblad* van 16 maart 1994 en *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1994.

(5) Zie Draye, A., « De Duitstalige Gemeenschap en het bouwkundig erfgoed », *Milieu-recht-Info*, 1994, afl. 4, 12-14; Lambertz, K.H., « Les autorités germanophones », in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F. (éd.) Brussel, Bruylant, 1994, blz. 168-169.

(6) Zie Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 1 oktober 1992, Gedr. St., Kamer, BZ 1991-1992, nr. 462/2; advies van 30 september 1993, Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1041/2; advies van 9 augustus 1994, Stuk Senaat, BZ 1991-1992, nr. 233/2.

(7) Schram, F., *Openbaarheid en archiefwetgeving*, in *Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen*, Draye, A.M., Leuven, Instituut voor Administratief Recht, 1995, blz. 158-164; Théry, L., « De Hoge Raad voor het Archiefwezen: mogelijkheden in een federaal landsbestel », TBP, 1994, blz. 80-85.

(8) Zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6° BWHI.

transférée, en application de l'article 138 de la Constitution, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française(1).

Il en va de même en ce qui concerne les compétences communautaires en matière de reconversion et de recyclage professionnels(2) (article 4, 16<sup>o</sup>, LSRI), pour certains aspects desquels les régions sont compétentes. Il s'agit d'aspects qui ont un rapport avec leurs compétences (générales) en matière de politique de l'emploi (article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, LSRI).

### B. Radiodiffusion et télévision face aux télécommunications

La matière de « radiodiffusion et télévision » est une matière qui a donné lieu dans le passé à quelque confusion et qui soulèvera encore de nombreuses questions à l'avenir. Ci-dessous figure un bref aperçu de ce problème complexe.

Après la réforme de l'État de 1988, l'on a pris l'habitude de considérer que l'autorité fédérale est en principe compétente pour l'encadrement technique de la diffusion, notamment en ce qui concerne la gestion des câbles de télédistribution et des fréquences. Cette habitude a donné naissance à la pratique de la double licence: l'autorité fédérale prévoyait une obligation d'agrément technique et les communautés imposaient une obligation d'agrément culturel des initiatives audiovisuelles.

La Cour d'arbitrage a mis fin à cette pratique en 1990-1991 (3). Elle a constaté que l'article 127 de la Constitution et l'article 4, 6<sup>o</sup>, LSRI, « ont transféré aux communautés l'ensemble de la matière radiodiffusion et télévision, excepté l'exception prévue par le législateur spécial ». Il s'ensuit que les communautés sont compétentes pour régler le concept, la réalisation, la programmation et la répartition des émissions, indépendamment du statut de la station émettrice(4) et de la méthode de transmission(5). Les communautés sont désormais seules compétentes pour accorder les licences, y compris pour ce qui est des aspects techniques (à moins que les licences ne concernent que des appareils d'émission et de réception étrangers aux aspects culturels de la radiodiffusion(6)). La Cour d'arbitrage a voulu éviter ainsi que l'autorité

(1) Décret du Conseil de la Communauté française (II) du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993; décret du Parlement wallon (II) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993; décret de la Commission communautaire française (III) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge* du 10 septembre 1993, sur le transfert de l'exercice de compétences en matière d'infrastructure sportive, de tourisme, de promotion sociale, de reconversion et de recyclage professionnels, de transport scolaire, de politique de la santé et d'aide aux personnes.

(2) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 31/95, 4 avril 1995, *Moniteur belge* du 16 mai 1995.

(3) Cf. Cour d'arbitrage, n° 7/90, 25 janvier 1990, *Moniteur belge* du 4 avril 1990 et Cour d'arbitrage, n° 1/91, 7 février 1991, *Moniteur belge* du 28 février 1991. Cf. Jongen, F., « Compétences techniques dans l'audiovisuel: un arrêt ambigu », *JLMB*, 1990, pp. 409-412; Jongen, F., « Un arrêt plus clair », *JLMB*, 1991, pp. 655-658; Nihoul, P., « Les aspects techniques de la radiodiffusion et le juge constitutionnel », *JT*, 1990, pp. 418-419, et Peeters, P., « De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap », *TPB*, 1991, pp. 410-415.

(4) Cette station peut avoir un statut privé, un statut public ou un statut mixte.

(5) Câbles ou ondes hertziennes.

(6) Cour d'arbitrage, n° 52/93, 1<sup>er</sup> juillet 1993, *Moniteur belge* du 23 août 1993.

Grondwet overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie(1).

Hetzelfde geldt voor de gemeenschapsbevoegdheden inzake de beroepsomscholing en -bijscholing(2) (artikel 4, 16<sup>o</sup>, BWHI), waar de gewesten bevoegd zijn voor een aantal aspecten die samenhangen met hun (algemene) bevoegdheid inzake tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX, BWHI).

### B. Radio-omroep en televisie tegenover telecommunicatie

Een aangelegenheid die in het verleden aanleiding gaf tot enige onduidelijkheid, en waarover in de toekomst nog vele vragen zullen rijzen, is die van de « radio-omroep en televisie ». We schetsen hier kort deze ingewikkelde problematiek.

Na de staatshervorming van 1988 ontstond er een praktijk waarbij de federale overheid in beginsel bevoegd was voor de technische omkadering van de omroep, onder meer voor het beheer van televisiekabels en van de frequenties. Daardoor heerste de praktijk van de dubbele vergunning: de federale overheid voorzag een technische vergunningsverplichting, terwijl de gemeenschappen de verplichting voor een culturele erkenning van audiovisuele initiatieven oplegden.

Het Arbitragehof stelde in 1990-1991 een einde aan deze praktijk (3). Het Hof besliste dat de artikelen 127 van de Grondwet en artikel 4, 6<sup>o</sup>, BWHI « de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie in haar geheel naar de gemeenschappen hebben overgeheveld, behoudens de door de bijzondere wetgever bepaalde uitzondering ». De gemeenschappen zijn dan ook bevoegd om het concept, de realisatie, de programmering en de verdeling van de uitzendingen te regelen ongeacht het statuut van het zendstation(4) en ongeacht de transmissiemethode(5). Alleen de gemeenschappen zijn nog bevoegd om de vergunningen te verlenen, met inbegrip van de technische (tenzij het gaat om vergunningen voor zend- en ontvangtoestellen die niets te maken hebben met de culturele aangelegenheid van de radio-omroep(6)). Het

(1) Decr. Fr. Gem. R. (II) 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993; Decr. W. Parl. (II) 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993; Decr. Fr. Gem. Com. (III) 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad* van 10 september 1993. Deze decreten betreffen de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden inzake de sportinfrastructuur, het toerisme, de sociale promotie, de beroepsomscholing en -bijscholing, het leerlingenvervoer, het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen.

(2) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 31/95, 4 april 1995, *Belgisch Staatsblad* van 16 mei 1995.

(3) Zie Arbitragehof, nr. 7/90, van 25 januari 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 april 1990 en Arbitragehof, nr. 1/91, 7 februari 1991, *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1991. Zie Jongen, F., « Compétences techniques dans l'audiovisuel: un arrêt ambigu », *JLMB*, 1990, blz. 409-412; Jongen, F., « Un arrêt plus clair », *JLMB*, 1991, blz. 655-658; Nihoul, P., « Les aspects techniques de la radiodiffusion et le juge constitutionnel », *JT*, 1990, blz. 418-419 et Peeters, P., « De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegdheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap », *TPB*, 1991, blz. 410-415.

(4) Het zendstation kan een privé, een publiek of een gemengd statuut hebben.

(5) Via kabel of via herzogolven.

(6) Arbitragehof, nr. 52/93, 1 juli 1993, *Belgisch Staatsblad* van 23 augustus 1993.



fédérale ne développe indirectement une politique médiatique par le biais des licences techniques.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour la police générale des ondes radioélectriques. Cette compétence dite «de police générale» comprend la compétence d'élaborer et de faire respecter les normes techniques relatives à l'attribution des fréquences(1) et à la puissance des équipements d'émission. La Cour a justifié cette compétence fédérale par la nécessité de «permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national» et par le souci d'éviter qu'un émetteur n'en parasite un autre(2).

Pour ce qui est de ce cas, l'on a également réconcilié la compétence des communautés et celle de l'autorité fédérale en recourant au système des compétences limitées ou improprement concurrentes. L'autorité fédérale fixe les règles de base et les régions peuvent appliquer ou compléter ces règles, mais sans avoir le droit de les modifier (cf. *infra*).

### Énoncé du problème

Un premier problème que l'on peut relever est celui de la police générale des ondes radioélectriques. Cette matière doit être du ressort de l'autorité fédérale, ce qui n'est pas contesté. Par contre, l'exercice (ou l'absence d'exercice) de cette compétence suscite le mécontentement. Il arrive que des problèmes se posent en pratique du fait que les communautés fixent unilatéralement la portée des radios libres. On peut se demander s'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une compétence fédérale(3), mais, quoi qu'il en soit, l'autorité fédérale est au moins compétente pour intervenir lorsqu'une portée trop grande crée des interférences. Dans la pratique, l'autorité fédérale (l'IBPT)(4) n'intervient pas pour régler ce genre de problèmes(5).

Le deuxième problème est plus fondamental. La LSRI prend comme critère de compétence «la radiodiffusion et la télévision», ce qui implique que les «télécommunications» relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Le législateur spécial se base donc sur la «divergence» existant entre le droit des télécommunications et le droit des médias. À l'origine, cette subdivision correspondait aux segments du marché qui incluaient les télécommunications et la radio-télévision. Il existait une nette séparation entre la radio et la télévision, d'une part, et la téléphonie, d'autre part. Ces deux activités disposaient d'infrastructures distinctes et très différentes(6).

(1) Fréquences (relatives à la diffusion) qui ont été attribuées par les communautés.

(2) Cour d'arbitrage, n° 7/90, du 25 janvier 1990, *Moniteur belge* du 4 avril 1990, considération 2.B.3.

(3) Cour d'arbitrage, n° 37/92, du 7 mai 1992, *Moniteur belge* du 3 juin 1992. La Cour semble admettre implicitement cette compétence, mais elle ne se prononce pas explicitement sur la question.

(4) Institut belge des services postaux et télécommunications.

(5) Patrick Peeters souligne avec raison que la répartition des compétences telle qu'elle a été fixée par la Cour d'arbitrage laisse peu de place à une action préventive de l'autorité fédérale. Celle-ci a en tout cas compétence pour organiser un contrôle technique et sanctionner le non-respect des normes techniques (Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TBP, 1991, p. 413).

(6) Cf. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs en Media*, 1996, p. 102.

Arbitragehof wilde daarmee vermijden dat de federale overheid via een technisch vergunningsbeleid de facto en op impliciete wijze een mediabeleid zou voeren.

Wel blijft de federale overheid bevoegd voor de algemene politie van de radio-elektrische golven. Deze algemene politie-bevoegdheid omvat de bevoegdheid tot het uitvaardigen en het doen naleven van de technische normen betreffende het toekennen van frequenties(1) en betreffende het vermogen van de zendtoestellen. Deze federale bevoegdheid werd gemotiveerd door de noodzaak van integratie van elk van de radio-elektrische golven in het geheel van die welke over het nationale grondgebied worden uitgezonden, evenals om wederzijdse storingen te vermijden(2).

Ook in dit geval gebeurde de verzoening tussen de gemeenschapsbevoegdheid en de federale bevoegdheid door gebruik te maken van het systeem van de beperkte of oneigenlijke concurrerende bevoegdheden. Daarbij stelt de federale overheid de basisregelen vast en kunnen de deelgebieden de basisregelen toepassen of aanvullen, zonder ze evenwel te kunnen aantasten (zie verder).

### Probleemstelling

Een eerste probleem waarop gewezen kan worden, betreft de algemene politie van radio-elektrische golven. Het is onbetwist dat deze aangelegenheid tot de federale bevoegdheid dient te behoren. Daarentegen bestaat er wel ontevredenheid over (het gebrek aan) de uitoefening van deze bevoegdheid. Zo doen zich in de praktijk problemen voor doordat gemeenschappen eenzijdig het zendbereik van vrije radio's bepalen. Men kan zich afvragen of dit niet tot de federale bevoegdheid behoort(3). In ieder geval is de federale overheid echter ten minste bevoegd om op te treden indien een te groot omschreven zendbereik leidt tot wederzijdse storingen. In de praktijk blijkt de federale overheid (het BIPT)(4) niet op te treden om dergelijke problemen het hoofd te bieden(5).

Het tweede probleem is essentiëler. De BWHI gebruikt als bevoegdheids criterium «de radio-omroep en televisie». Dit impliceert dat de zogenaamde «telecommunicatie» tot de residuaire federale bevoegdheid behoort.

De bijzondere wetgever gaat dus uit van de «divergentie» tussen telecommunicatierecht en mediarecht. Deze indeling beantwoordde aanvankelijk aan de gesegmenteerde markten waarop telecommunicatie en omroep plaatsvonden. Radio en televisie waren duidelijk onderscheiden van (vooral) de telefoon, en beiden beschikten over een afzonderlijke en sterk verschillende infrastructuur(6).

(1) Frequenties (met betrekking tot omroep) die door de gemeenschappen worden toegewezen.

(2) Arbitragehof, nr. 7/90, van 25 januari 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 april 1990, overweging 2.B.3.

(3) Arbitragehof, nr. 37/92, van 7 mei 1992, *Belgisch Staatsblad* van 3 juni 1992 lijkt deze bevoegdheid wel impliciet te aanvaarden, maar doet geen uitdrukkelijke uitspraak ten aanzien van dit punt.

(4) Belgisch Instituut voor de postdiensten en telecommunicatie.

(5) Patrick Peeters wijst er terecht op dat de bevoegdheidsverdeling zoals die door het Arbitragehof vastgelegd is, weinig ruimte laat voor preventief optreden vanwege de federale overheid. Wel heeft de federale overheid in ieder geval de bevoegdheid om een technische controle te organiseren en de technische normen strafbaar te stellen (Peeters, P., «De arresten van het Arbitragehof van 25 januari 1990 en 7 februari 1991. Een bevoegheidsrechtelijke aardverschuiving in het medialandschap», TBP, 1991, blz. 413).

(6) Zie Bazzanella, S., Queck, R. en Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs en Media*, 1996, blz. 102.

Toutefois, le critère permettant de distinguer ces deux domaines s'estompe rapidement sous l'influence de l'évolution technologique. Le marché de l'information se caractérise clairement par une évolution convergente. Le nouveau marché de l'information ne peut plus se diviser en fonction des infrastructures ou du caractère interactif ou non des services concernés (1).

On constate, par exemple, que si Internet était initialement une forme (interactive) de télécommunication, on l'utilise de plus en plus pour offrir des services de radio et de télévision. Par ailleurs, le câble, qui, à l'origine, avait partie liée avec la radio-télévision, est de plus en plus utilisé à des fins de communication interactive (par le biais d'Internet).

Au début des années 80, la radio-télévision classique était le seul média dont on disposait pour transmettre au grand public des informations sous forme électronique. Le législateur spécial a décidé, à l'époque, d'attribuer la compétence de cette matière aux communautés. Depuis, l'évolution technologique a été telle que la diffusion traditionnelle n'est certes plus l'unique moyen pour diffuser électroniquement des informations. La télévision payante, la vidéo à la demande et le téléchargement d'images et de sons sur Internet sont en passe de devenir choses courantes.

La LSRI, elle, reste basée sur la distinction entre «diffusion» et «télécommunication». On est donc obligé de classer dans l'une ou l'autre catégorie les nouveaux services qui transcendent cette stricte distinction. La «diffusion» peut se définir comme désignant les émissions sonores, les émissions de télévision ou les autres genres d'émission destinées à la généralité du public acheminées par n'importe quel canal de transmission (2). La «télécommunication» recouvre alors toute la catégorie résiduelle de la distribution de signaux électroniques quelconques par n'importe quel canal de transmission (3) (4).

On voit donc que, dans le secteur de l'informatique, l'autorité fédérale comme les communautés ont chacune leurs compétences, à partir desquelles elles tentent de s'approprier la plus grande part possible des matières et des développements nouveaux.

On doit donc partir du principe que le câble (de la télédistribution) est de la compétence des communautés, pour autant que son utilisation puisse être considérée comme relevant de la radio-diffusion ou de la télédiffusion, ou, tout au moins, comme étant un accessoire indissociablement lié à la compétence attribuée aux communautés (5). Cela signifie, concrètement, qu'une même infrastructure (à savoir le câble) ressortit à différentes autorités, en fonction de la nature des services offerts.

C'est sur la base de ces arguments que le pouvoir fédéral soutient qu'il est compétent pour le câble, dans la mesure où celui-

(1) Uyttendaele, C., «Convergentie, so what?», dans *Recente ontwikkelingen in media- en telecommunicatierecht. Juridische beschouwingen over liberalisering en convergentie*, Dumortier, J. (éd.), Bruges, die Keure, 1996, pp. 63-69. Voir également, dans le même ouvrage, Dumortier, J., De Jonghe, A., Uyttendaele, C. et Vanneville, B., «Bevoegdheidsregeling in het licht van convergentie», pp. 334 et suivantes.

(2) Cf. International Telecommunications Union, Convention de Nice, 1989: «Service de radiodiffusion: service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision, ou d'autres genres d'émissions». «Omroep: dienst voor de radio-verbindingen waarvan de uitzendingen bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen». Cf. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», Auteurs et Médias, 1996, p. 102.

(3) Article 68, 4<sup>e</sup>, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques (*Moniteur belge* du 27 mars 1991): «Télécommunication: toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature, par fil, radioélectricité, signalisation optique ou un autre système électromagnétique.»

(4) Cf. Bazzanella, S., Queck, R. et Willems, V., *Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique*, Auteurs et Médias, 1996, pp. 101-111.

(5) Voir Conseil d'État, section de législation, avis du 5 octobre 1993, doc. *Vlaamse Raad*, 1992-1993, n<sup>o</sup> 348/2, p. 4.

Het criterium van onderscheid tussen die twee gebieden verjaagt echter sterk door de technologische evolutie. Er is een duidelijk convergerende evolutie op de informatiemarkt. De nieuwe informatiemarkt kan niet langer ingedeeld worden op grond van infrastructuur of op grond van het al dan niet interactief karakter van de betrokken diensten (1).

Zo stelt men bijvoorbeeld vast dat het Internet oorspronkelijk een vorm van (interactieve) telecommunicatie was, maar dat er via Internet meer en meer ook radio en televisie wordt aangeboden. Anderzijds wordt de kabel, die aanvankelijk verbonden was met de omroep, meer en meer benut voor interactieve communicatiedoeleinden (via Internet).

In het begin van de jaren '80 was de klassieke omroep het enige medium dat ter beschikking stond voor de elektronische informatie-doorgifte naar het grote publiek. De bijzondere wetgever besloot toen de bevoegdheid terzake aan de gemeenschappen toe te vertrouwen. Inmiddels is de technologie dermate geëvolueerd dat de traditionele omroep lang niet meer het enige medium is voor elektronische informatieverspreiding. Betaaltelevisie, video-on-demand, het opvragen van beeld en klank via Internet, worden dagdagelijkse dingen.

De BWHI vertrekt nog steeds van de indeling «omroep» — «telecommunicatie». Nieuwe diensten die dit strikte onderscheid overstijgen moeten dus ondergebracht worden in een van de twee categorieën. Daarbij kan «omroep» gedefinieerd worden als «voor het (algemene) publiek bestemde klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen via om het even welk transmissiekanaal» (2). «Telecommunicatie» is dan de algemene restcategorie van het verspreiden van om het even welke elektronische signalen via om het even welk transmissiekanaal (3) (4).

Binnen de informatiesector hebben dus zowel de federale overheid als de gemeenschappen hun bevoegdheden, en op basis daarvan proberen ze beide zoveel mogelijk van de nieuwe ontwikkelingen en aangelegenheden naar zich toe te halen.

Zo dient men er van uit te gaan dat de (teledistributie)kabel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt voorzover het gebruik ervan kan worden beschouwd als behorend tot de radio-omroep of televisie, of op zijn minst als een accessorium dat onverbrekkelijk verbonden is met die aan de gemeenschappen toe-vertouwde bevoegdheid (5). In concreto betekent dit dat één infrastructuur (de kabel) ressorteert onder verschillende overheden, afhankelijk van het karakter van de aangeboden diensten.

Op basis hiervan argumenteert de federale overheid dat ze bevoegd is voor de kabel, in zoverre deze gebruikt wordt voor

(1) Uyttendaele, C., «Convergentie, so what?», in *Recente ontwikkelingen in media- en telecommunicatierecht. Juridische beschouwingen over liberalisering en convergentie*, Dumortier, J. (ed.), Brugge, die Keure, 1996, blz. 63-69. Zie ook in hetzelfde boek: Dumortier, J., De Jonghe, A., Uyttendaele, C. en Vanneville, B., «Bevoegdheidsregeling in het licht van convergentie», blz. 334 en volgende.

(2) Vgl. International Telecommunications Union, Conventie van Nice, 1989: «Omroep: dienst voor radio-verbindingen waarvan de uitzendingen bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of andere soorten uitzendingen». [«Un service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision, ou d'autres genres d'émissions.»] Zie Bazzanella, S., Queck, R. en Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs en Media*, 1996, blz. 102.

(3) Artikel 68, 4<sup>e</sup>, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991): «Telecommunicatie: elke overbrenging, uitzending of ontvangst van tekens, seinen, geschriften, beelden, klanken of gegevens van alle aard, per draad, optische seingeving, radio-elektriciteit of een ander elektromagnetisch systeem.»

(4) Zie Bazzanella, S., Queck, R. en Willems, V., «Le régime juridique de la fourniture de services multimédias en Belgique», *Auteurs en Media*, 1996, blz. 101-111.

(5) Zie Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 5 oktober 1993, Gedr. St., VI. R., 1992-1993, nr. 348/2, blz. 4.

ci est employé pour des services interpersonnels, c'est-à-dire qu'il n'est pas utilisé pour la radio-télédiffusion. Selon une note de l'IBPT (1), les domaines suivants relèvent donc de la compétence fédérale : l'enseignement interactif, le télétexte interactif, le téléchat, la télévision à paiement par séance et la vidéo à la demande.

Le Conseil d'État n'exclut toutefois pas que les services interactifs puissent un jour être considérés comme étant un accessoire indissociable de la radio-télédiffusion. La conversion du réseau câblé en projet multimédia ou en système de vidéo à la demande pourrait ainsi relever effectivement de la compétence communautaire (contrairement, par exemple, au développement d'un réseau téléphonique par le câble)(2).

Les communautés quant à elles plaident pour une interprétation large de leur compétence. Au cours des travaux préparatoires de la LSRI, on a en effet déclaré notamment que toutes les formes de communication audiovisuelle devenaient compétence communautaire(3). Dans cette optique, et pour que les blocs de compétences soient homogènes, les communautés seraient compétentes pour l'ensemble des informations électroniques fournies au public ou pour l'ensemble des informations électroniques publiques(4). Le caractère public ou non du message conditionnerait la répartition de la compétence.

Quoi qu'il en soit, il paraît peu efficace d'avoir plusieurs législateurs compétents pour la même infrastructure (en particulier, le câble). Il vaudrait peut-être même mieux en revenir à la situation d'avant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, où les compétences en matière d'infrastructure et de contenu étaient clairement séparées, de telle sorte que le législateur fédéral puisse élaborer un statut unique pour l'ensemble de l'infrastructure des communications.

On nous conduit à énumérer un certain nombre de solutions possibles, qui ont déjà été suggérées (par la doctrine).

#### Quelles solutions ?

Une première solution consiste à renforcer la collaboration entre le pouvoir fédéral et les communautés (et les régions)(5). On peut ainsi penser à la création d'un organisme commun, qui serait adjoint à l'IBPT.

Une deuxième solution consisterait à répartir les compétences en matière de communication et d'information selon un autre critère qu'actuellement (« radio-télédiffusion »).

(1) Institut belge des services postaux et des télécommunications. Note concernant la fixation du cadre réglementaire des télécommunications en Belgique, Bruxelles, 31 mars 1995.

(2) Conseil d'État, section de législation, avis du 2 novembre 1995, doc. *Vlaams Parlement*, 1995-1996, n° 146/3, p. 6.

(3) Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 95.

(4) Voir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de la Communauté française, Avis relatif à l'exercice des compétences de la Communauté française à l'égard des nouvelles technologies de la communication, Bruxelles, 15 décembre 1994, pp. 14-15.

(5) Nous ne pouvons nous attarder aux compétences des régions dans le cadre de la présente note. Signalons la compétence des régions en matière d'infrastructure, d'urbanisme, ou, plus généralement, de politique économique. Signalons également que le « Projet-Telenet » est considéré comme un projet d'entreprise d'une GIMV (*Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen* — Société régionale d'investissement pour la Flandre) agissant de façon autonome et de groupements d'actionnaires. Les intercommunales peuvent, elles aussi, sur la base d'un décret, participer à une société comme Telenet. Le Conseil d'État a toutefois critiqué ces décrets sur le plan du droit des compétences (doc. *Vlaams Parlement*, 1995-1996, n° 146/3, pp. 5-6). Selon le Gouvernement flamand, les sociétés comme Telenet doivent s'adresser au ministre fédéral compétent ou à l'IBPT pour pouvoir exploiter certains services de télécommunication (doc. *Vlaams Parlement*, 1995-1996, n° 146/3, p. 21).

interpersonnele diensten, d.w.z. in zoverre hij niet gebruikt wordt voor de omroep. Volgens een nota van het BIPT(1) vallen aldus onder de federale bevoegdheid: interactief onderwijs, interactieve teletekst, teleshopping, pay-per-view en video-on-demand.

De Raad van State sluit echter niet uit dat interactieve diensten wel eens als een onverbreekelijk accessorium van de omroep beschouwd zouden kunnen worden. De ombouw van het kabelnetwerk tot een multimediaproject of tot een video-on-demand systeem zou aldus wel onder de gemeenschapsbevoegdheid kunnen vallen (i.t.t. bv. de uitbouw van een telefoonnetwerk via de kabel)(2).

De gemeenschappen zelf pleiten voor een ruime uitlegging van hun bevoegdheid. In de parlementaire voorbereiding van de BWHI werd immers o.m. verklaard dat « alle vormen van audiovisuele communicatie » een gemeenschapsbevoegdheid werden(3). In die optiek, en met het oog op homogene bevoegdheidspakketten, zouden de gemeenschappen bevoegd zijn voor het geheel van de elektronische informatievoorziening aan het publiek, of voor het geheel van de openbare elektronische informatievoorziening(4). Het al dan niet openbaar karakter van de boodschap zou als bevoegdheidsverdelend principe gelden.

Wat er ook van zij, de cumulatie van verscheidene bevoegde wetgevers voor eenzelfde infrastructuur (in het bijzonder de kabel) lijkt weinig efficiënt. Misschien kan men dan nog beter terugkeren naar de tijd voor de rechtspraak van het Arbitragehof, waar de bevoegdheden voor infrastructuur en inhoud duidelijk onderscheiden waren, zodat de federale wetgever één statuut kan uitwerken voor de hele communicatie-infrastructure.

Dit brengt ons tot het weergeven van een aantal mogelijke oplossingen die (in de rechtsleer) reeds gesuggereerd werden.

#### Oplossingen ?

Een eerste optie bestaat in het verstevigen van de samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen [en de gewesten(5)]. Zo kan gedacht worden aan de oprichting van een gemeenschappelijke instelling, toegevoegd aan het BIPT.

Een tweede oplossing houdt in dat de bevoegdheden inzake communicatie en informatie worden verdeeld volgens een ander criterium dan op dit moment (« omroep »).

(1) Belgisch Instituut voor de postdiensten en telecommunicatie, *Nota omtrent de vaststelling van het reglementair kader van de telecommunicatie in België*, Brussel, 31 maart 1995.

(2) Zie Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 2 november 1995, Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 146/3, blz. 6.

(3) Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 95.

(4) Zie Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) van de Franse Gemeenschap, Avis relatif à l'exercice des compétences de la Communauté française à l'égard des nouvelles technologies de la communication, Brussel, 15 december 1994, blz. 14-15.

(5) Op de bevoegdheden van de gewesten kunnen we in het raam van deze nota niet ingaan. Vermelden we de bevoegdheid van de gewesten inzake infrastructuurwerken, stedenbouw of meer algemeen inzake economisch beleid. Vermelden we ook dat het « Telenet-project » beschouwd wordt als een bedrijfsproject van een autonoom optredende GIMV (gewestelijke investeringsmaatschappij Vlaanderen) en groepen van aandeelhouders. Ook kunnen, op basis van een decreet, intercommunales deelnemen aan de vennootschap zoals Telenet. Dit decreet stootte nochtans op bevoegdheidsrechtelijke kritiek van de Raad van State (Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 146/3, blz. 5-6). Volgens de Vlaamse regering moeten die vennootschappen zoals Telenet, zich richten naar de federale bevoegde minister of naar het BIPT om bepaalde telecomdiensten uit te baten (Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 146/3, blz. 21).

Les télécommunications pourraient ainsi, par une modification de la LSRI, devenir une compétence parallèle. Mais la question est alors de savoir dans quelle mesure on pourra garantir l'unité de réglementation.

Aussi est-il plus intéressant d'envisager des compétences pseudo-concurrentes, où le pouvoir fédéral est compétent pour le cadre général des télécommunications, tandis que les communautés (ou les régions) peuvent fixer des règles plus spécifiques.

Il est possible aussi, comme on l'a déjà dit, de diviser et de répartir la compétence en se basant sur le caractère public ou non public de l'information.

Une autre classification consisterait à faire une distinction entre l'infrastructure et les réseaux, d'une part, et la production d'informations, d'autre part. De cette façon, on obtient une législation unifiée pour l'infrastructure et les transports, d'une part, et pour le contenu, d'autre part(1). Dans ce cas aussi, il est nécessaire de modifier la LSRI.

Une troisième solution consiste à confier à un seul pouvoir public toutes les compétences en matière de média et de télécommunication. Cette solution exige elle aussi une modification de la LSRI(2).

### C. Communications gouvernementales

On peut signaler une petite lacune dans l'exception que la loi spéciale elle-même a prévue en matière de radiodiffusion et de télévision. Les communications gouvernementales fédérales demeurent une matière fédérale. La *ratio legis* de cette mesure était que la mauvaise volonté des communautés pourrait empêcher le Gouvernement fédéral de s'exprimer par le canal des médias. La loi spéciale de réformes institutionnelles ne comporte aucune règle de compétence particulière pour les communications des gouvernements régionaux. Un problème peut donc éventuellement se poser en ce qui concerne les communications du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La Communauté flamande et la Communauté française doivent prévoir une réglementation pour leurs émetteurs respectifs. Un arrêt récent de la Cour d'arbitrage semble toutefois ouvrir pour la Région de Bruxelles-Capitale la perspective de régler la diffusion de certaines communications de son gouvernement par la radio et la télévision, par le biais des compétences implicites (article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles)(3).

### D. Le droit de collecter librement des informations

Une autre question liée à la compétence en matière de radiodiffusion et de télévision est celle de ce que l'on peut appeler le droit de collecter librement des informations.

La discussion sur la compétence en cette matière se rattache à la problématique de la répartition des compétences en fait de droits

(1) Sans doute faudra-t-il toujours des réglementations différentes pour les messages publics et les messages non publics, eu égard au secret de la «correspondance» (article 8 CEDH).

(2) Comparer avec la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doc. Chambre, 1995-1996, n° 371/1.

(3) Cour d'arbitrage, n° 73/97, 25 novembre 1997. L'arrêt concerne des dispositions d'ordonnances qui prescrivent que l'enquête publique relative à certains projets de divers plans et règlements d'urbanisme doit être annoncée notamment par «un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée selon les modalités fixées par le Gouvernement».

Zo zou de telecommunicatie, via een wijziging van de BWHI, een parallelle bevoegdheid kunnen worden. De vraag is dan wel in welke mate een eenheid van regulerend optreden kan worden gewaarborgd.

Daarom is het misschien interessanter te denken aan oneigenlijke concurrerende bevoegdheden, waarbij de federale overheid bevoegd is voor het algemeen kader inzake telecommunicatie en de gemeenschappen (of de gewesten) specifiekere regels kunnen bepalen.

Ook is, zoals al beschreven, een indeling en bevoegdheidsverdeling mogelijk op basis van het openbaar of niet-openbaar karakter van de informatie.

Een andere indeling bestaat erin een onderscheid te maken tussen infrastructuur en netwerken enerzijds, en informatieproductie anderzijds. Op die wijze komt men tot eengemaakte wetgeving voor infrastructuur en transport enerzijds, en voor de inhoud(1) anderzijds. Ook hiervoor is een wijziging van de BWHI nodig.

Een derde oplossing bestaat erin alle bevoegdheden inzake media en telecommunicatie bij één overheid onder te brengen. Ook deze oplossing vereist een wijziging van de BWHI(2).

### C. Regeringsmededelingen

Er kan gewezen worden op een kleine lacune in de uitzondering die de bijzondere wet zelf voorzien heeft ten aanzien van radio-omroep en televisie. De federale regeringsmededelingen blijven een federale aangelegenheid. De *ratio legis* hiervoor was dat onwil van de gemeenschappen het de federale regering onmogelijk zou kunnen maken het woord te voeren via de media. De BWHI bevat geen bijzondere bevoegdheidsregel voor de regeringsmededelingen van de gewestregeringen. Een eventueel probleem kan zich aldus stellen met betrekking tot de regeringsmededelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap dienen voor hun respectieve zenders een regeling te treffen. Een recent arrest van het Arbitragehof lijkt evenwel de weg vrij te maken voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om via de impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI) bepaalde mededelingen van zijn regering via radio en televisie te regelen(3).

### D. Het recht op vrije nieuwsgaring

Verbonden met de bevoegdheid inzake radio-omroep en televisie is ook het zogenaamde «recht op vrije nieuwsgaring».

De discussie over de bevoegdheid inzake deze materie hangt samen met de problematiek van de bevoegdheidsverdeling inzake

(1) Weliswaar zal hier steeds een verschillende regeling moeten bestaan voor openbare en niet-openbare boodschappen, gelet op het geheim van de «briefwisseling» (artikel 8 EVRM).

(2) Vgl. Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 371/1.

(3) Arbitragehof, nr. 73/97, 25 november 1997. Het arrest betreft ordonnantie-bepalingen die voorschrijven dat het openbaar onderzoek met betrekking tot bepaalde ontwerpen van de diverse plannen en van de stedenbouwkundige verordeningen moeten worden aangekondigd, onder meer door «een mededeling op radio en televisie volgens de door de regering nader bepaalde regels».

fondamentaux. S'agissant de la reconnaissance et de la protection de nouveaux droits, que l'on qualifie parfois de «nouveaux droits fondamentaux», l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État, section de législation, postulait une «matière» en soi, englobant l'ensemble des droits fondamentaux, c'est-à-dire tant les droits fondamentaux reconnus explicitement par la Constitution que les autres, dits «nouveaux» droits fondamentaux. Cette matière était censée faire partie des compétences de principe de l'autorité fédérale, notamment, parce qu'on jugeait impensable que des droits fondamentaux puissent avoir un contenu différent dans un même État(1).

Après un nouvel examen des arrêts de la Cour d'arbitrage et des récentes modifications des règles de répartition des compétences, la section de législation du Conseil d'État dit à présent que de nouveaux développements laissent apparaître que le Constituant est d'avis que les droits fondamentaux ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale en raison de leur nature. Si tel est déjà le cas des droits reconnus dans la Constitution elle-même, *a fortiori* doit-il en être ainsi des droits fondamentaux qui n'y sont pas consacrés. Le Conseil d'État considère plus précisément qu'il ne se justifie plus de postuler une matière en soi, qui engloberait l'ensemble des droits fondamentaux.

Pour déterminer quelle est l'autorité habilitée à reconnaître et à régler un droit déterminé, il faudra donc simplement appliquer les règles relatives à la matière dans laquelle il se situe. S'il s'agit d'une matière que la Constitution ou la loi spéciale attribue à une autorité déterminée, c'est cette autorité qui pourra régler toutes les relations de droit, en principe à l'exclusion des autres autorités. S'il s'agit d'une matière pour laquelle ni la Constitution, ni la loi spéciale ne comporte une règle attributive de compétence, c'est alors l'autorité fédérale, en vertu de sa compétence résiduaire, qui pourra régler toutes les relations de droit, en principe à l'exclusion des autres autorités. Le fait qu'un droit créé serait susceptible d'être qualifié de fondamental ne porte en rien préjudice à cette compétence des entités fédérées.

En ce qui concerne le droit de collecter librement des informations, les considérations qui précèdent mènent aux conclusions suivantes. Dans la mesure où ce droit concerne la radio et la télévision, les communautés sont compétentes, à l'exclusion du pouvoir fédéral. Celui-ci peut en revanche régler, le cas échéant, la liberté de collecter des informations pour les autres médias, sur la base de sa compétence résiduelle(2).

Cette modification radicale dans la pratique consultative de la section de législation a également pour effet que le Conseil d'État, section de législation, estime que l'ancienne jurisprudence de la Cour d'arbitrage n'est plus pertinente. C'est ainsi que le Conseil d'État écrit, dans un avis récent, que, contrairement à la conception généralement admise jusqu'ici, [les communautés] doivent être considérées comme compétentes pour régler le droit de réponse, du moins dans la mesure où il concerne la radio et la télévision(3).

[Voir également, sur cette question, la discussion générale relative à la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux.]

(1) Ex. Conseil d'État, section de législation, chambres réunies, avis du 21 octobre 1987, doc. Sénat, SE 1988, n° 215/2; chambres réunies, avis du 20 janvier 1995, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1635/2 et n° 1657/3; assemblée générale, avis du 10 décembre 1990, doc. CRB, 1990-1991, n° A-128/1; voir toutefois aussi chambres réunies, avis du 31 octobre 1984, doc. Chambre, 1981-1982, n° 109/2 et doc. Chambre, 1984-1985, n° 733/2.

(2) Conseil d'État, section de législation, chambres réunies, avis du 18 novembre 1986, doc. Conseil flamand, SE 1995, n° 82-1.

(3) Conseil d'État, section de législation, avis L. 27.048/3 du 18 novembre 1997.

grondrechten. Met betrekking tot de erkenning en de bescherming van nieuwe rechten waaraan soms de kwalificatie van «nieuwe grondrechten» gegeven wordt, gaat de vroegere jurisprudentie van de Raad van State, afdeling wetgeving, uit van een «aangelegenheid» op zich, die het geheel van de grondrechten omvat, dit wil zeggen zowel de grondrechten die uitdrukkelijk erkend zijn in de Grondwet als de andere, zogenaamde «nieuwe» grondrechten. Deze aangelegenheid wordt geacht te behoren tot de principiële bevoegdheid van de federale overheid, onder meer omdat het ondenkbaar werd geacht dat grondrechten binnen dezelfde Staat een verschillende invulling zouden krijgen(1).

Na een nieuw onderzoek van de arresten van het Arbitragehof en van de recente wijzigingen in de bevoegdheidsverdelende regels, stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State nu dat nieuwe ontwikkelingen blijk geven van de opvatting van de grondwetgever dat grondrechten niet wegens hun aard tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zo dit reeds het geval is met de in de Grondwet zelf erkende rechten, moet zulks *a fortiori* ook gelden voor de grondrechten die niet in de Grondwet erkend zijn. De Raad van State is meer bepaald van oordeel dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aangelegenheid op zich, welke het geheel van de grondrechten zou omvatten.

Om uit te maken welke overheid bevoegd is om een bepaald recht te erkennen en te regelen, zal dan ook zonder meer toepassing gemaakt moeten worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt. Gaat het om een aangelegenheid welke de Grondwet of de bijzondere wet aan een bepaalde overheid toewijst, dan is het die overheid die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden. Gaat het om een aangelegenheid waaromtrent noch de Grondwet, noch de bijzondere wet een bevoegdheidsbepalende regel bevat, dan is het de federale overheid, krachtens haar residuaire bevoegdheid, die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden. Aan die bevoegdheid van de deelgebieden wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een in het leven geroepen recht in aanmerking zou kunnen komen voor de kwalificatie als «grondrecht».

In verband met het recht op vrije nieuwsgaring leidt het voorgaande tot de volgende conclusies. In zoverre de vrije nieuwsgaring betrekking heeft op de radio en de televisie, zijn de gemeenschappen daarvoor bevoegd, met uitsluiting van de federale overheid. Deze laatste kan de vrije nieuwsgaring eventueel wel regelen met betrekking tot andere media, op grond van haar residuaire bevoegdheid(2).

Deze radicale wijziging in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving leidt er ook toe dat de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel is dat de vroegere rechtspraak van het Arbitragehof niet meer geldig is. Zo schrijft de Raad in een recent advies dat «in tegenstelling tot de tot dusver algemeen aanvaarde zienswijze, [de gemeenschappen] bevoegd geacht moeten worden om het recht van antwoord te regelen, althans in zoverre dit betrekking heeft op de radio en de televisie»(3).

[Zie voor deze problematiek ook de algemene bespreking over de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten.]

(1) Bv. Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, advies van 21 oktober 1987, Stuk Senaat, BZ 1998, nr. 215/2; verenigde kamers, advies van 20 januari 1995, Stuk Kamer, 1994-1995, nr. 1635/2, en nr. 1657/3; algemene vergadering, advies van 10 december 1990, Stuk, Brusselse HR, 1990-1991, nr. A-128/1; zie echter ook verenigde kamers, adviezen van 31 oktober 1984, Stuk Kamer, 1981-1982, nr. 109/2 en Stuk Kamer, 1984-1985, nr. 733/2.

(2) Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, advies van 18 november 1996, Stuk Vlaamse Raad, bijzondere zitting 1995, nr. 82-1.

(3) Raad van State, afdeling wetgeving, advies L. 27.048/3 van 18 november 1997.

### E. Le droit de prêt

Le droit de prêt (une contrepartie financière, pour les auteurs et éditeurs, du prêt de leurs livres par les bibliothèques) se situe à la limite des compétences fédérale et communautaire. Si le droit de prêt est considéré comme un corollaire du droit d'exploitation de l'auteur et se règle, de ce fait, dans le cadre du droit d'auteur, c'est une matière fédérale(1). Mais le droit de prêt peut aussi être réglé en dehors du droit d'auteur, comme un élément de la politique culturelle empruntant la voie des subventions aux écrivains, et il relève alors des compétences communautaires.

S'il faut, au contraire, considérer qu'il s'agit d'un système organisé d'indemnités visant à compenser la perte de revenus subie par l'auteur, on a à nouveau affaire à une composante du statut social des auteurs, et donc à une compétence fédérale(2).

### F. Effet extraterritorial des compétences culturelles ?

La Cour d'arbitrage a rendu récemment un arrêt, dit «arrêt-Carrefour», concernant la répartition des compétences dans les matières culturelles(3). Nous renvoyons ci-dessous au commentaire concernant l'effet territorial des décrets des communautés. Mais notons dès à présent l'éventualité d'un effet extraterritorial de l'exercice des compétences culturelles(4).

### G. La Loterie nationale

Enfin, on peut encore relever les interférences «indirectes», dans les compétences (essentiellement culturelles) des communautés, liées à la politique de subventionnement de la Loterie nationale. Concrètement, la question est de savoir si la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale est bien conforme à la répartition constitutionnelle des compétences entre l'État et les communautés.

Les bénéficiaires de la Loterie nationale sont affectés à des fins d'utilité publique. Ces fins sont déterminés par arrêté royal(5) et

(1) Ex. Strowel, A. et Tulkens, F., «*Le droit d'auteur dans la Belgique fédérale*», Journ. Proc., 1991, n° 197, pp. 6-9.

(2) Elst, M., «*De wetgevende bevoegdheid inzake auteursrecht in België en in andere federale landen*», RW, 1990-1991, pp. 1221-1222, n° 7. Voir aussi Voorhoof, D., «*Het leenrecht: auteursrecht of cultuurpolitiek?*», RW, 1987-1988, pp. 523-525.

(3) Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, *Moniteur belge* du 10 octobre 1996.

(4) «*Dans le cadre de leurs compétences en matière culturelle, les communautés peuvent prendre toute initiative pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution. Ce faisant, elles doivent avoir égard à la répartition exclusive de compétence territoriale que la Constitution établit, en Belgique, en matière culturelle (article 127, § 2, de la Constitution). Cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution. Toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté.*» (considérants B.7.1-7.2). Le financement d'associations francophones situées dans les communes périphériques, toutes situées dans la région de langue néerlandaise, ne peut de par sa limitation *ratione loci*, être considérée comme visant la promotion de la culture; elle s'analyse en revanche comme une mesure de protection de la minorité francophone établie dans ces communes (considérants B.8.1-8.2).

(5) Arrêté royal du 24 janvier 1997, *Moniteur belge* du 21 février 1997.

### E. Het leenrecht

Het leenrecht (een financiële vergoeding voor auteurs en uitgevers voor de bibliothecaire uitleningen van hun boeken) beweegt zich op de grens van de federale en gemeenschapsbevoegdheid. Indien het leenrecht als een uitvloeisel van de exploitatierechten van de auteur beschouwd wordt en aldus binnen het kader van het auteursrecht geregeld wordt, is het een federale materie(1). Het leenrecht kan evenwel ook buiten het auteursrecht georganiseerd worden, als een element van cultuurpolitiek door middel van subsidies aan schrijvers, en dan behoort het tot de gemeenschapsbevoegdheden.

Moet het echter als een georganiseerd systeem van vergoedingen ter compensatie voor het inkomstenverlies van de auteur gezien worden, dan is het toch weer een onderdeel van het sociaal statuut van de auteur en dus federaal(2).

### F. Extra-territoriale werking van de culturele bevoegdheden ?

Een recent arrest met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling inzake culturele aangelegenheden is het zgn. Carrefour-arrest van het Arbitragehof(3). We verwijzen hier naar de bespreking van de territoriale werking van de gemeenschapsdecreten. Hier kan reeds gewezen worden op de eventuele extra-territoriale werking bij de uitoefening van de culturele bevoegdheden(4).

### G. De Nationale Loterij

Tenslotte kan nog gewezen worden op «indirecte» doorkruisingen van de (vooral culturele) bevoegdheden van de gemeenschappen door de subsidiëringpolitiek van de Nationale Loterij. Concreet betreft dit de vraag of de wet van 22 juli 1991 op de Nationale Loterij wel in overeenstemming is met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gemeenschappen.

De winst van de Nationale Loterij wordt immers uitgekeerd voor doeleinden van openbaar nut. Deze doeleinden zijn vastge-

(1) Bijvoorbeeld Strowel, A., en Tulkens, F., «*Le droit d'auteur dans la Belgique fédérale*», Journ. Proc., 1991, nr. 197, blz. 6-9.

(2) Elst, M., «*De wetgevende bevoegdheid inzake auteursrecht in België en in andere federale landen*», RW, 1990-1991, blz. 1221-1222, nr. 7. Zie ook Voorhoof, D., «*Het leenrecht: auteursrecht of cultuurpolitiek?*», RW, 1987-1988, blz. 523-525.

(3) Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad* van 10 oktober 1996.

(4) «De gemeenschappen mogen in het kader van hun bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden alle initiatieven nemen ter bevordering van de cultuur en ter verwezenlijking van eenieder's recht op culturele ontplooiing bepaald in artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet. Hierbij moeten zij rekening houden met de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling die artikel 127, § 2, van de Grondwet, in België in culturele aangelegenheden vaststelt. Die begrenzing sluit, wegens de aard zelf van de bevordering van de cultuur, niet in dat de gemeenschapsbevoegdheid in die materie ophoudt te bestaan om de enkele reden dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het gebied waarvoor de betrokken gemeenschap overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet de zorg heeft. De mogelijke extraterritoriale gevolgen van de maatregelen ter bevordering van de cultuur vormen echter niet het culturele beleid van de andere gemeenschap te dwarsbomen.» (overwegingen B.7.1-7.2). Steunverlening aan Franstalige verenigingen in de randgemeenten welke in het Nederlandse taalgebied gelegen zijn kan, door haar beperking *ratione loci*, niet worden beschouwd als strekkende tot de bevordering van de cultuur; zij komt daarentegen neer op een maatregel ter bescherming van de in die gemeenten gevestigde Franstalige minderheid (overwegingen B.8.1-8.2).

(5) Koninklijk besluit van 24 januari 1997, *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 1997.

nombre d'entre elles relèvent indiscutablement de la compétence des communautés(1).

La Cour d'arbitrage considère, par exemple dans le fameux arrêt-Carrefour, qu'une autorité peut mener une politique par la mise à disposition de moyens financiers et qu'elle peut donc aussi éventuellement commettre un excès de compétence(3).

La doctrine préconise dès lors une révision de la loi relative à la Loterie nationale et de son arrêté royal(4).

## 2. ENSEIGNEMENT

La compétence des communautés en matière d'enseignement tient son fondement légal des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la Constitution. La loi spéciale ne contient pas d'autre disposition en la matière.

Les communautés sont pleinement compétentes en matière d'enseignement(5).

Le pouvoir fédéral n'est compétent que dans trois cas limités, qui font figure d'exception. Il s'agit de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, et enfin du régime de pensions.

### A. Début et fin de l'obligation scolaire

La compétence fédérale en matière de fixation du début et de la fin des obligations scolaires est limitée(6). Un problème de discordance se pose toutefois entre la compétence fédérale et la compétence communautaire.

La législation fédérale actuelle(7) relative à la durée de l'obligation scolaire prévoit que le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans. Cela signifie toutefois que, par suite de l'abaissement de la majorité à dix-huit ans, une personne peut quitter l'école dès qu'elle atteint l'âge de dix-huit ans (la majorité) même si cette date tombe en plein milieu de l'année scolaire.

(1) Par exemple l'enseignement, la protection de la jeunesse, l'intégration des populations immigrées, les arts et lettres, etc.

(2) Arrêté royal du 24 janvier 1997, *Moniteur belge* du 21 février 1997.

(3) «La fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de «régler» les matières culturelles»: Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, *Moniteur belge* du 10 octobre 1996.

(4) Berckx, P., «De wettigheid van de subsidiëring door de Nationale Loterij van organisaties en activiteiten die ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten», TPB, 1996, pp. 576-598.

(5) Cour d'arbitrage, n° 8, 22 janvier 1986, *Moniteur belge* du 8 février 1986.

(6) Illustration du caractère limité de cette exception: le pouvoir de fixer la fin de l'obligation scolaire se limite à pouvoir déterminer quand l'obligation scolaire prend fin globalement. La fixation de la fin de l'obligation scolaire à temps plein et du début de l'obligation scolaire à temps partiel est une compétence qui relève des communautés. Voir avis du Conseil d'État (section de législation), 23 juin 1994, doc. Parlement, Conseil de la Communauté germanophone, 1994-1995, n° 131/1.

(7) Article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juin 1983 relative à l'obligation scolaire (*Moniteur belge* du 6 juillet 1983).

legd in een koninklijk besluit(2), en bevat vele doelstellingen die ondubbelzinnig tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren(1).

Het Arbitragehof gaat ervan uit, zoals bijvoorbeeld in het zogenaamde Carrefour-arrest, dat een overheid door het ter beschikking stellen van financiële middelen een beleid kan voeren en dus eventueel ook zijn bevoegdheid kan overschrijden(3).

In de rechtsleer wordt dan ook gepleit voor een herziening van de wet op de Nationale Loterij en het bijhorende koninklijke besluit(4).

## 2. ONDERWIJS

De onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen vindt haar grondslag in de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, en 130, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de Grondwet. Er is geen verdere omschrijving in de bijzondere wet.

De gemeenschappen hebben inzake onderwijs de volheid van bevoegdheid(5).

Slechts voor drie beperkte uitzonderingen is de federale overheid bevoegd. Het betreft de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en tenslotte de pensioenregeling.

### A. Begin en einde van de leerplicht

De federale bevoegdheid inzake het begin en het einde van de leerplicht is beperkt(6). Er bestaat echter wel een probleem van overeenstemming tussen de federale en de gemeenschapsbevoegdheid.

De actuele federale wetgeving(7) inzake de duur van de leerplicht bepaalt dat de minderjarige gedurende 12 jaren leerplichtig is. En dit vanaf het schooljaar waarin hij 6 jaar wordt tot in het schooljaar waarin hij 18 jaar wordt. Dit betekent echter dat door de verlaging van de meerderjarigheid tot 18 jaar, een persoon wanneer hij 18 (meerderjarig) wordt de school mag verlaten, zelfs als dit midden in het schooljaar valt.

(1) Bijvoorbeeld onderwijs, jeugdbescherming, integratie van migranten, kunst en letteren enz.

(2) Koninklijk besluit van 24 januari 1997, *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 1997.

(3) «De vaststelling van de financiële middelen voor het voeren van een cultureel beleid behoort tot het «regelen» van de culturele aangelegenheden»: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad* van 10 oktober 1996.

(4) Berckx, P., «De wettigheid van de subsidiëring door de Nationale Loterij van organisaties en activiteiten die ressorteren onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten», TBP, 1996, blz. 576-598.

(5) Arbitragehof, nr. 8, 22 januari 1986, *Belgisch Staatsblad* van 8 februari 1986.

(6) Als illustratie hoe beperkt deze uitzondering is: De bevoegdheid om het einde van de leerplicht te bepalen, betekent slechts de bevoegdheid om te bepalen wanneer de leerplicht in zijn geheel vervalt. De bepaling wanneer de voltijdse leerplicht eindigt en de deeltijdse leerplicht begint, is een bevoegdheid van de gemeenschappen. Zie advies Raad van State (afdeling wetgeving), 23 juni 1994, Duits. Gem. R., 1994-1995, nr. 131/1.

(7) Artikel 1 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht (*Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1983).

Ce problème pédagogique(1) doit être résolu par le législateur fédéral, dès lors que les communautés n'ont aucune compétence en l'espèce(2)(3).

### B. Conditions minimales et accès à la profession

Les conditions minimales pour la délivrance des diplômes sont, selon la Cour d'arbitrage(4), les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi que la durée globale à consacrer à chaque niveau.

En ce qui concerne l'accès à la profession, signalons qu'il faut tenir compte de la compétence fédérale en matière de conditions d'établissement(5) ou d'autres compétences matérielles relevant du fédéral(6). L'autorité fédérale peut ainsi subordonner l'accès à une profession à la réussite d'un examen ou à l'obtention d'un diplôme(7). Les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ont trait à la limitation de l'accès à certaines études (*numerus clausus*) ou à la subordination de l'accès à un examen au respect de certaines conditions. Bien que, de prime abord, ces points paraissent relever de la communauté, le pouvoir fédéral peut limiter le nombre de personnes ayant accès à une profession déterminée.

### C. Politique en matière de personnel

Les communautés jouissent, en matière d'enseignement, d'une compétence directe qui leur est attribuée par la Constitution. Par conséquent, la question fondamentale pour l'interprétation de cette compétence, est de savoir si un objet concerne ou non une matière intrinsèque à l'enseignement. Ce que dit la loi spéciale de réformes institutionnelles est secondaire.

C'est la raison pour laquelle les communautés sont pleinement compétentes pour toute la politique du personnel dans l'enseignement. En ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant, seul le régime de pension fait explicitement exception.

Toutefois, dans l'exercice de la compétence qui lui permet de mener une politique autonome en matière de personnel dans l'enseignement, la communauté se trouvera inmanquablement confrontée à des matières réservées au fédéral: loi provinciale et loi communale, loi régissant les relations entre les autorités publiques et les organisations représentatives de leur personnel, droit du travail collectif et individuel, le Code civil. Dans la mesure où il

(1) Voir De Groof, J., «*Les compétences*» dans *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Élèves*, Schepens, B., Bruges, Die Keure, 1994, p. 182.

(2) La Communauté flamande a essayé de résoudre le problème en parlant du «jeune» au lieu du «mineur» qui doit achever l'année scolaire en cours. La Cour d'arbitrage a annulé les dispositions décretales concernées (Cour d'arbitrage n° 14/92, 27 février 1992, *Moniteur belge* du 2 avril 1992).

(3) Veny, L., «*Leerplichtige meerderjarigen: naar een hervorming van de leerplichtwet?*» TORB, 1991-1992, n° 4, pp. 261-264.

(4) Cour d'arbitrage n° 78/92, le 17 décembre 1992, *Moniteur belge* du 19 janvier 1993.

(5) Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

(6) Par exemple la compétence de réglementer l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales. Sur cette base, le législateur fédéral peut subordonner l'exercice d'activités de nature médicale ou paramédicale à un agrément et soumettre cet agrément à des conditions relatives notamment aux études et à la formation. Voir Cour d'arbitrage, n° 81/96, 18 décembre 1996, *R.W.*, 1996-1997, pp. 1052-1057, note Nys, H.

(7) La façon dont s'acquiert ce diplôme constitue par contre une compétence communautaire: Cour d'arbitrage n° 78/92, 17 décembre 1992, *Moniteur belge* du 19 janvier 1993.

Dit pedagogisch probleem(1) moet door de federale wetgever opgelost worden, aangezien de gemeenschappen hiertoe geen bevoegdheid hebben(2)(3).

### B. De minimale voorwaarden en de toegang tot een beroep

De minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's houden, volgens het Arbitragehof(4), de indelingen in van het onderwijs in niveaus, leidend tot de uitreiking van diploma's en eindgetuigschriften net zoals het bepalen van de globale minimale duur per niveau.

Met betrekking tot de toegang tot een bepaald beroep kan vermeld worden dat rekening gehouden moet worden met de federale bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden(5) of met andere materiële federale bevoegdheden(6). Dit geeft de federale overheid de bevoegdheid om de toegang tot een beroep afhankelijk te maken van het slagen voor een examen of het behalen van een diploma(7). Problemen hierbij kunnen zich stellen met betrekking tot het beperken van de toegang tot een bepaalde studie (*numerus clausus*) of het afhankelijk maken van de toegang van een examen. Dit lijkt in eerste instantie een gemeenschapsbevoegdheid. Wel kan de federale overheid de toegang tot een bepaald beroep numeriek beperken.

### C. Het personeelsbeleid

De gemeenschappen zijn bevoegd voor het onderwijs, rechtstreeks op basis van de Grondwet. Dit betekent dan ook dat bij de uitlegging van die bevoegdheid de centrale vraag is of een aangelegenheid al dan niet een interne onderwijsaangelegenheid betreft. Wat de BWHI zegt, is secundair.

Om die reden hebben de gemeenschappen de volle bevoegdheid voor het ganse personeelsbeleid in het onderwijs. Met betrekking tot het administratief en geldelijk statuut van het onderwijzend personeel is alleen de pensioenregeling uitdrukkelijk uitgezonderd.

De bevoegdheid om een autonoom personeelsbeleid inzake onderwijs te voeren, impliceert echter noodzakelijk dat de gemeenschappen met federaal gereserveerde materies geconfronteerd zullen worden: inzake de provincie en gemeentewet, de wet op de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van haar personeel, het collectief en individueel arbeidsrecht, het Burgerlijk Wetboek. Voor zover het gaat om een onderwijsaange-

(1) Zie De Groof, J., «*Les compétences*», in *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Élèves*, Schepens, B., Brugge, Die Keure, 1994, blz. 182.

(2) De Vlaamse Gemeenschap trachtte dit op te lossen door te spreken van de «jongere» in plaats van «minderjarige» die het lopende schooljaar moet voltooien. Het Arbitragehof vernietigde de desbetreffende decreetsbepalingen (Arbitragehof, nr. 14/92, 27 februari 1992, *Belgisch Staatsblad* van 2 april 1992).

(3) Veny, L., «*Leerplichtige meerderjarigen: naar een hervorming van de leerplichtwet?*», TORB, 1991-1992, nr. 4, blz. 261-264.

(4) Arbitragehof, nr. 78/92, 17 december 1992, *Belgisch Staatsblad* van 19 januari 1993.

(5) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6<sup>o</sup>, BWHI.

(6) Zo de bevoegdheid om de uitoefening van de geneeskunde en de paramedische beroepen te regelen. De federale wetgever mag op grond daarvan het uitoefenen van activiteiten van geneeskundige of paramedische aard afhankelijk stellen van een erkenning, en die erkenning aan vereisten van onder meer studie en opleiding onderwerpen. Zie Arbitragehof, nr. 81/96, 18 december 1996, *R.W.*, 1996-1997, blz. 1052-1057, noot Nys, H.

(7) Hoe men dit diploma verwerft, is daarentegen een gemeenschapsbevoegdheid: Arbitragehof, nr. 78/92, 17 december 1992, *Belgisch Staatsblad* van 19 januari 1993.



s'agit d'une matière d'enseignement, le décret communautaire peut se prévaloir de la Constitution pour déroger à ces réglementations fédérales.

Cela signifie par exemple, selon R. Verstegen, que la réglementation des relations collectives, en tant qu'élément du statut du personnel, est constitutionnellement une compétence communautaire.

Et de fait, la chose est admise à l'égard de l'enseignement libre, mais on la révisé vis-à-vis de l'enseignement des communautés. La loi spéciale de réformes institutionnelles (article 87, § 5), confie expressément les règles relatives aux relations collectives dans l'enseignement communautaire à l'autorité fédérale, violant ainsi l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution (1).

### 3. MATIÈRES PERSONNALISABLES

En vertu des articles 128, § 1<sup>er</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour les «matières personnalisables».

---

(1) Verstegen, R., «De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs», RW, 1994-1995, pp. 1151-1155.

legenheid kan de gemeenschapsdecreetgever op gezag van de Grondwet afwijken van deze federale regelingen.

Dit betekent bijvoorbeeld volgens R. Verstegen, dat het regelen van de collectieve betrekkingen als onderdeel van het personeelsstatuut constitutioneel een gemeenschapsbevoegdheid is.

Dit wordt ook zo erkend ten aanzien van het vrij onderwijs, maar het wordt genegeerd met betrekking tot het onderwijs van de gemeenschappen. De BWHI (artikel 87, § 5) vertrouwt uitdrukkelijk de regeling van de collectieve betrekkingen in het gemeenschapsonderwijs toe aan de federale overheid en schendt aldus artikel 127, § 1, van de Grondwet (1).

### 3. PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN

Krachtens de artikelen 128, § 1 en 130, § 1, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd voor de «persoonsgebonden aangelegenheden».

---

(1) Verstegen, R., «De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs», RW, 1994-1995, blz. 1151-1155.

Ces matières personnalisables sont précisées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elles comportent deux catégories principales: la politique de la santé (1) et l'aide aux personnes (2).

(1) 1<sup>o</sup> La politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception: *a*) de la législation organique; *b*) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique; *c*) de l'assurance maladie-invalidité; *d*) des règles de base relatives à la programmation; *e*) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd; *f*) des normes nationales d'agrégation uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées au *b*), *c*), *d*) et *e*) ci-dessus; *g*) de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux.

2<sup>o</sup> L'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.

(2) 1<sup>o</sup> La politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.

2<sup>o</sup> La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception: *a*) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence; *b*) les matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1<sup>er</sup> et 2 dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale, sans préjudice de la compétence des communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires; *c*) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique; *d*) des règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans les articles 6, § 4, 11, § 5, 18<sup>ter</sup>, 27, § 4, et 27<sup>bis</sup>, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux.

3<sup>o</sup> La politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

4<sup>o</sup> La politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés, à l'exception: *a*) des règles et du financement des allocations aux handicapés en ce compris les dossiers individuels (compétence fédérale); *b*) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés (compétence régionale).

5<sup>o</sup> La politique du troisième âge à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées.

6<sup>o</sup> La protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception:

*a*) des règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent;

*b*) des règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11;

*c*) de l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions;

*d*) de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction;

*e*) de la déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales.

7<sup>o</sup> L'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale.

Deze persoonsgebonden aangelegenheden zijn nader bepaald in artikel 5, § 1, BWHI. Ze omvatten twee hoofdcategorieën: het gezondheidsbeleid (1) en de bijstand aan personen (2).

(1) 1<sup>o</sup> Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van: *a*) de organieke wetgeving; *b*) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving; *c*) de ziekte- en invaliditeitsverzekering; *d*) de basisregelen betreffende de programmatie; *e*) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur; *f*) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in *b*), *c*), *d*) en *e*) hiervoren; *g*) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen.

2<sup>o</sup> De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis.

(2) 1<sup>o</sup> Het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen.

2<sup>o</sup> Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van: *a*) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum; *b*) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen; *c*) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand; *d*) de regelingen met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten bedoeld in artikelen 6 en 7 Taalwet Bestuurszaken, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, die opgenomen zijn in de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18<sup>ter</sup>, 27, § 4 en 27<sup>bis</sup>, § 1, laatste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

3<sup>o</sup> Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen.

4<sup>o</sup> Het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van: *a*) de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers (dit is een federale bevoegdheid); *b*) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen (dit is een gewestbevoegdheid).

5<sup>o</sup> Het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

6<sup>o</sup> De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van:

*a*) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan;

*b*) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11 BWHI;

*c*) de organisatie van de jeugdrechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;

*d*) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

*e*) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.

7<sup>o</sup> de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

L'application de cette répartition des compétences est déjà beaucoup plus problématique que celle qui prévaut dans les matières culturelles ou l'enseignement et ce, en raison des nombreuses exceptions prévues dans chaque domaine. Les contestations et les ambiguïtés liées à l'exercice des compétences en matière de l'aide aux personnes sont donc monnaie courante.

### *Sécurité sociale*

Selon toute vraisemblance, on peut inférer des travaux préparatoires des articles de la Constitution que la «sécurité sociale» n'entre pas dans la notion constitutionnelle de «matières personnalisables» et que la législation de la sécurité sociale est donc en tout cas exclue des compétences des communautés.

Non sans inconséquence avec ce qui vient d'être dit, divers aspects de la sécurité sociale sont mentionnés dans la loi spéciale comme faisant explicitement exception aux compétences communautaires, par exemple, l'assurance maladie-invalidité(1).

Cette ambiguïté n'est pas sans importance. Dans le domaine de la politique familiale, par exemple, les communautés sont pleinement compétentes, sans la moindre exception en faveur du pouvoir fédéral. Les allocations familiales constituent une forme d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants et devraient être, si l'on se fonde sur la loi spéciale, une matière personnalisable, et donc relever de la compétence des communautés.

Il faut, par conséquent, considérer que les allocations familiales, n'volet de la sécurité sociale, ne sont pas comprises dans la notion constitutionnelle de «matières personnalisables». Mais de cela, on ne trouve aucune indication explicite.

L'ambiguïté est cependant levée en partie si on considère que l'exception prévue à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 4, 12<sup>o</sup>, concernant les compétences régionales en matière de politique économique, vaut reconnaissance générale de la compétence exclusive du pouvoir fédéral en matière de sécurité sociale. Elle ne doit donc pas être regardée uniquement comme une limitation de la compétence en matière d'économie mais plutôt comme limitant toutes les compétences attribuées aux communautés comme aux régions.

Dans ce cas, il conviendrait que le législateur spécial clarifie la question en formulant cette exception comme telle. P. Coenraets indiquait lui aussi, dans son commentaire sur les compétences régionales, que la sécurité sociale ne peut être limitée au cadre de l'union économique et monétaire. Lui aussi se demandait s'il ne faudrait pas lui accorder une place particulière et en faire une exception générale.

### **3.1. Politique de santé(2)**

1<sup>o</sup> Les communautés sont compétentes pour la politique de dispensation de soins à l'intérieur et en dehors des institutions de

(1) La commission d'avis sur les matières personnalisables (dite commission Rimanque) a dès lors considéré cette exception expresse comme une redondance.

(2) Voir à ce sujet: Dony, M. et Blero, B., La répartition des compétences en matière de politique de santé, C.R.I.S.P.-C.H., 1990, n<sup>o</sup>s 1300-1301.

De toepassing van deze bevoegdheidsverdeling ligt al een heel stuk moeilijker dan die inzake culturele aangelegenheden of onderwijs, gelet op de talrijke uitzonderingen die bij elk beleidsdomein voorzien zijn. Betwistingen en onduidelijkheid over de bevoegdheden inzake welzijnsbeleid komen daarom vrij vaak voor.

### *Sociale Zekerheid*

Uit de voorbereiding bij de totstandkoming van de grondwetsartikelen kan men (naar alle waarschijnlijkheid) opmaken dat de «sociale zekerheid» niet behoort tot het grondwettelijk begrip van de persoonsgebonden materies en dat de sociale zekerheidswetgeving dus sowieso uitgesloten is van de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Niet geheel consequent daarmee worden een aantal aspecten van de sociale zekerheid in de bijzondere wet hernomen als uitdrukkelijke uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheden. Bijvoorbeeld de ziekte- en invaliditeitsverzekering(1).

Deze onduidelijkheid is niet zonder belang. Immers, bijvoorbeeld, inzake gezinsbeleid wordt aan de gemeenschappen een volledige bevoegdheid toegewezen, zonder enige uitzondering ten voordele van de federale overheid. Gezinsbijslagen vormen een vorm van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen, en zouden als dusdanig, op basis van de bijzondere wet, een persoonsgebonden aangelegenheid, en dus een gemeenschapsbevoegdheid vormen.

Men dient hier derhalve aan te nemen dat gezinsbijslagen, als aspect van de sociale zekerheid, niet in het grondwettelijk begrip «persoonsgebonden aangelegenheden» begrepen zit. Maar hiervoor is dus geen uitdrukkelijke aanknopng te vinden.

De onduidelijkheid word wel enigzins opgelost wanneer men er van uitgaat dat de uitzondering voorzien in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 12<sup>o</sup>, ten aanzien van de gewestbevoegdheden inzake economisch beleid, geldt als de erkenning in het algemeen van de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid voor de sociale zekerheid. En dus niet alleen als een beperking op de bevoegdheid inzake economie, maar wel als een beperking van alle toegewezen bevoegdheden van zowel gemeenschappen als gewesten.

In dat geval zou het aangewezen zijn dat de bijzondere wetgever hierover duidelijkheid verschaft door die uitzondering ook als zodanig te formuleren. Ook P. Coenraets gaf in zijn toelichting bij de gewestbevoegdheden aan dat de sociale zekerheid niet beperkt mag worden tot het kader van de economische en monetaire unie. Ook hij vroeg zich af of er niet een bijzondere plaats aan toegekend moet worden, als algemene uitzondering.

### **3.1. Gezondheidsbeleid(2)**

1<sup>o</sup> De gemeenschappen zijn bevoegd voor het beleid betreffende de zorgverstreking in en buiten de verplegingsinrichtin-

(1) De commissie van advies over de persoonsgebonden aangelegenheden (de zogenaamde commissie Rimanque) beschouwde deze uitdrukkelijke uitzondering dan ook als een overbodige herhaling.

(2) Zie hierover: Dony, M. en Blero, B., *La répartition des compétences en matière de politique de santé*, CRISP-CH, 1990, nr. 1300-1301.

soins. De nombreuses exceptions sont prévues en la matière (pour les pouvoirs publics fédéraux)(1)(2), lesquelles entraînent une certaine fragmentation de la politique. Cette fragmentation résulte également d'une interprétation étroite du domaine de politique attribué(3). Le paquet de compétences peut sans doute être rendu plus homogène(4), mais tout dépend évidemment d'une décision politique, et non juridique.

2° La compétence en matière d'éducation sanitaire et d'activités et services en matière de médecine préventive relève des communautés, à l'exception des mesures prophylactiques qui sont fédérales.

En l'espèce aussi, il existe un risque de fragmentation des compétences non réussie du point de vue politique.

C'est ainsi que la lutte contre le tabagisme touche à la compétence en matière de politique de santé et de médecine préventive, alors que la réglementation de la publicité sur le tabac relève, selon la Cour d'arbitrage, de la «réglementation relative aux denrées alimentaires», qui est une matière fédérale(5). D'autre part, l'interdiction de la vente de friandises dans les écoles, par exemple, relèverait bel et bien de la médecine préventive (et reviendrait donc aux communautés).

Les mesures en matière de prophylaxie constituent un autre exemple. Elles concernent uniquement les vaccinations légalement obligatoires(6) et n'englobent donc pas les vaccinations facultatives (compétence communautaire). Autrement dit, elles regardent uniquement la vaccination contre la polio. L'on peut se demander s'il est encore indiqué de prévoir cette exception.

### 3.2. Assistance aux personnes

En 1993, d'importantes modifications ont été apportées à ces compétences. Les communautés se sont ainsi vu octroyer la pleine compétence en matière de l'aide sociale et des CPAS. À cet égard aussi, des exceptions ont toutefois été prévues en ce qui concerne la compétence. C'est ainsi que les principes généraux et les règles en matière de minimum de moyens d'existence demeurent une compétence fédérale.

(1) Avis du Conseil d'État (section de législation), 7 mai 1986, doc. Parl., VI.R., 1985-1986, n° 37/2.

(2) Il ne s'agit pas uniquement d'exceptions sur la base du texte de loi, mais aussi d'exceptions sur la base de travaux préparatoires. La réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales ne relève-t-il pas des matières personnalisables. Voir aussi Cour d'arbitrage, n° 81/96, 18 décembre 1996.

(3) Selon la Cour d'arbitrage, l'aide médicale urgente relève non pas des «soins dans et en dehors des institutions de soins, mais pour le tout, (y compris pour ce qui est de l'exécution, Cour d'arbitrage, n° 63/95) de la compétence des autorités fédérales, Cour d'arbitrage, n° 47/95, 6 juin 1995, *Moniteur belge*, 5 août 1995.

(4) L'administration de la Communauté flamande propose de ramener les exceptions visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, à «l'assurance maladie-invalidité».

(5) Cour d'arbitrage, n° 6/92, 5 février 1992, *Moniteur belge* du 12 mars 1992 et n° 7/93, 27 janvier 1993, *Moniteur belge* du 16 février 1993. Voir Popelier, P., «Qui mène la lutte contre le tabagisme?», RW, 1992-1993; pp. 987-988, laquelle critique l'arrêt, parce qu'il se base sur les travaux préparatoires qui voulaient en effet maintenir la réglementation relative aux denrées alimentaires au niveau fédéral, mais qui ne qualifiait pas expressément l'ancienne loi de 1977 en matière de publicité sur le tabac de «réglementation relative aux denrées alimentaires».

(6) Cour d'arbitrage, n° 40/91, 19 décembre 1991, *Moniteur belge* du 17 janvier 1992.

gen. Hierop zijn ruime uitzonderingen voorzien (voor de federale overheid)(1)(2) die voor een zekere versnippering in het beleid zorgen. Een versnippering komt ook voor door een enge interpretatie van het toegewezen beleidsdomein(3). Het bevoegdheidspakket kan zonder twijfel homogener gemaakt worden(4), maar dit is vanzelfsprekend een politieke en geen juridische beslissing.

2° Ook de bevoegdheid inzake gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op vlak van de preventieve gezondheidszorg komt toe aan de gemeenschappen, met uitzondering van de federale maatregelen inzake profylaxis.

Ook hier bestaat er mogelijk gevaar voor een uit beleids oogpunt niet geslaagde bevoegdheidsversnippering.

Zo leunt de strijd tegen het tabaksgebruik aan bij de bevoegdheid inzake gezondheidsbeleid en preventieve gezondheidszorg, maar behoort de reglementering van de tabaksreclame volgens het Arbitragehof tot de «levensmiddelenwetgeving», wat een federale materie is(5). Anderzijds, zou bijvoorbeeld het verbieden van de verkoop van snoepgoed in scholen wel onder de preventieve gezondheidszorg vallen (en dus aan de gemeenschappen toekomen).

Een ander voorbeeld betreft de maatregelen inzake profylaxis. Hieronder vallen niet de facultatieve inentingen (gemeenschapsbevoegdheid) maar uitsluitend de wettelijk verplichte inentingen(6). Op dit moment omvat dit enkel en alleen de vaccinatie tegen polio. Er kan de vraag gesteld worden of deze uitzondering nog aangewezen is.

### 3.2. Bijstand aan personen

In 1993 werden aan deze bevoegdheden belangrijke wijzigingen aangebracht. De gemeenschappen kregen met name de volle bevoegdheid inzake het maatschappelijk welzijn en de OCMW. Ook hier werden echter uitzonderingen op de bevoegdheid aangebracht. Zo blijven de algemene principes en de regels inzake het bestaansminimum een federale bevoegdheid.

(1) Advies Raad van State (afdeling wetgeving), 7 mei 1986, Parl. St., VI.R., 1985-1986, nr. 37/2.

(2) Niet alleen uitzonderingen op basis van wettekst, maar ook op basis van parlementaire voorbereiding. Zo behoren ook het regelen van de uitoefening van de geneeskunde en van de paramedische beroepen niet tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Zie Arbitragehof, nr. 81/96, 18 december 1996.

(3) Zo valt de dringende geneeskundige zorg volgens het Arbitragehof niet onder «zorgenverstrekking in en buiten een verplegingsinrichting» en is dus in zijn geheel (ook wat de uitvoering betreft (Arbitragehof, nr. 63/95) een federale bevoegdheid. Arbitragehof, nr. 47/95, 6 juni 1995, *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1995.

(4) Zo wordt vanuit de administratie van de Vlaamse Gemeenschap voorgesteld om de uitzonderingen uit artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup>, terug te brengen tot «de ziekte- en invaliditeitsverzekering».

(5) Arbitragehof, nr. 6/92, 5 februari 1992, *Belgisch Staatsblad*, 12 maart 1992 en nr. 7/93, 27 januari 1993, *Belgisch Staatsblad*, 16 februari 1993. Zie Popelier, P., «Wie voert de strijd tegen het tabaksverbruik?», R.W., 1992-1993, blz. 987-988, die het arrest bekritiseert omdat het zich baseert op de parlementaire voorbereiding die inderdaad de levensmiddelenwetgeving federaal wilde houden, maar die de vroegere wet van 1977 inzake tabaksreclame niet uitdrukkelijk als «levensmiddelenwetgeving» kwalificeert.

(6) Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, *Belgisch Staatsblad*, 17 januari 1992.

Fait notable: l'on a opté pour la technique intéressante qui consiste à définir une compétence-cadre. Les communautés peuvent, en effet, accorder des droits supplémentaires ou complémentaires (1) (2).

Les dispositions relatives à ce point de la loi spéciale de réformes institutionnelles sont un peu malencontreuses, en ce sens qu'elles renvoient aux articles concrets de la législation existante. Cette technique de renvoi, dans laquelle les domaines de compétences ne sont pas désignés en tant que tels, sème la confusion sur la portée exacte de la compétence attribuée (en l'occurrence: elle fait l'objet de l'exception). L'on peut en effet se demander si la compétence (dans ce cas fédérale) doit être définie sur la base du contenu de la loi à laquelle on renvoie au moment de l'entrée en vigueur de la disposition relative à la compétence ou, au contraire, sur la base du contenu actuel de ladite loi (3). La Cour d'arbitrage est favorable à la seconde solution (4), qui implique que le législateur fédéral peut déterminer lui-même l'étendue de sa compétence. Pour un exemple particulier, voir l'exemple 2<sup>o</sup>.

L'aide aux personnes englobe:

1<sup>o</sup> la politique familiale, y compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.

2<sup>o</sup> la politique d'aide sociale, y compris les règles organiques relatives aux CPAS, à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, et à l'exception de certains principes de la législation sur les CPAS.

L'article 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles renvoie aux dispositions concrètes de la loi, notamment aux chapitres et articles de la loi sur les CPAS, comme l'article 1<sup>er</sup>, comprenant le droit au service communautaire. L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les CPAS englobe les droits fondamentaux qui doivent permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les communautés peuvent accorder des droits additionnels ou complémentaires.

La compétence fédérale relative à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les CPAS est-elle figée et limitée une fois pour toute à ce dont il est question actuellement dans l'article, à savoir les seuls droits fondamentaux? Les nouveaux droits que l'on souhaite accorder seront, par conséquent, «supplémentaires» ou «complémentaires» et reviendraient aux communautés, auquel cas, la compétence fédérale se résumerait à la possibilité d'appliquer les articles et les chapitres mentionnés, sans pouvoir les modifier.

(1) Les droits complémentaires sont des droits figurant déjà dans le paquet de base qui est resté au niveau fédéral, mais dont l'ampleur peut être élargie par les communautés ou dont les conditions d'attribution peuvent être assouplies. Les droits supplémentaires concernent les formes de service communautaire qui ne sont pas prévues dans le paquet de base fédéral (doc., VI. Parl., 1995-1996, n<sup>o</sup> 298, p. 28).

(2) Des zones d'ombre subsistent en ce qui concerne la compétence de définir la réglementation pour ces droits complémentaires: cf. Coenraets, P., et Maron, E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?* Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 121-122. Les communautés peuvent, par exemple, définir les modalités et les procédures, mais quelles sont leurs compétences, par exemple pour ce qui est des possibilités de recours contre le CPAS (car il s'agit de compétences fédérales)?

(3) Bribosia H, et Van Boxstael Jean-Louis, *Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*, Bruges, Die Keure, 1994, 78-79, n<sup>os</sup> 123-125.

(4) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 28, 28 octobre 1986, *Moniteur belge* 26 novembre 1986 et n<sup>o</sup> 42, 10 novembre 1987, *Moniteur belge*, 24 novembre 1987.

Opmerkelijk hierbij is dat gekozen werd voor de interessante techniek van de kaderbevoegdheid. De gemeenschappen mogen immers «aanvullende of bijkomende rechten» (1) toekennen (2).

De desbetreffende bepalingen uit de BWHI zijn wel wat ongelukkig in die zin dat ze gebruik maken van de verwijzing naar concrete artikelen van bestaande wetgeving. Deze verwijzings-techniek, waarbij geen bevoegdheidsdomeinen als dusdanig worden aangegeven, schept heel wat onduidelijkheid over de preciese reikwijdte van de toegekende (hier: uitgezonderde) bevoegdheid. Er rijst immers de vraag of de bevoegdheid (in dit geval federale bevoegdheid) bepaald moet worden aan de hand van de inhoud van de wet waarnaar verwezen wordt, op het moment van het in werking treden van de bevoegdheidsbepaling of daarentegen aan de hand van de actuele inhoud van die wet (3). Het Arbitragehof sluit zich aan bij de tweede oplossing (4) wat inhoudt dat de federale wetgever zelf de omvang van zijn bevoegdheid kan bepalen. Voor een bijzonder voorbeeld, zie 2<sup>o</sup>.

De bijstand aan personen omvat:

1<sup>o</sup> het gezinsbeleid, met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen;

2<sup>o</sup> het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW, met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum, en met uitzondering van bepaalde beginselen van de OCMW-wetgeving.

Artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, BWHI verwijst naar concrete wetsbepalingen, met name naar hoofdstukken en artikelen uit de OCMW-wet, zoals bijvoorbeeld artikel 1 dat het recht op maatschappelijke dienstverlening omvat. Artikel 1 van de OCMW-wet omvat de basisrechten, die tot doel hebben eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De gemeenschappen kunnen bijkomende of aanvullende rechten toekennen.

Betekent de federale bevoegdheid inzake artikel 1 van de OCMW-wet nu dat deze federale bevoegdheid bevroren is en beperkt blijft tot wat op dit moment in artikel 1 staat? Dat zijn immers de basisrechten; nieuwe rechten die men wil toekennen zijn bijgevolg «bijkomend» of «aanvullend» en zouden aan de gemeenschappen toekomen. In dat geval wordt de federale bevoegdheid gereduceerd tot een bevoegdheid om de genoemde artikelen en hoofdstukken toe te passen, zonder ze te kunnen wijzigen.

(1) Aanvullende rechten zijn rechten die reeds in het federaal gebleven basispakket zijn opgenomen, doch waarvan de omvang door de gemeenschappen kan worden vergroot of de toekenningsvoorwaarden worden versoepeld. Bijkomende rechten betreffen vormen van maatschappelijke dienstverlening die in dit federale basispakket niet zijn voorzien (zie Gedr. St., VI. Parl., 1995-1996, nr. 298, blz. 28).

(2) Enige onduidelijkheid is er wel over de bevoegdheid om voor deze aanvullende rechten de regelgeving vast te stellen: zie Coenraets, P., en Maron, E., «Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions», *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 121-122. De gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld wel de modaliteiten vaststellen en de procedures, maar welke bevoegdheden hebben ze bijvoorbeeld inzake de beroepsmogelijkheden tegen het OCMW (want dat betreft federale bevoegdheden)?

(3) Bribosia, H. en Van Boxstael, Jean-Louis, *Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*, Brugge, Die Keure, 1994, 78-79, nrs. 123-125.

(4) Arbitragehof, n<sup>o</sup> 28, 28 oktober 1986, *Belgisch Staatsblad*, 26 november 1986 en nr. 42, 10 november 1987, *Belgisch Staatsblad*, 24 november 1987.

Dans un récent avis sur une proposition de loi qui prévoit l'octroi d'une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimum, la section de législation du Conseil d'État avait déclaré que la proposition relevait de la compétence fédérale.

Le droit à une allocation de logement peut être considéré comme faisant partie du minimum requis pour mener une vie conforme à la dignité humaine et fait donc partie des droits fondamentaux dont le niveau est déterminé par l'autorité fédérale(1). Le Conseil émet toutefois des réserves à propos de sa conclusion «prudente», étant donné que, ni le texte de la loi spéciale de réformes institutionnelles, ni les travaux préparatoires de cette loi ne permettent d'interpréter les choses de manière univoque et incontestable.

3° la politique d'accueil et d'intégration des immigrés;

Le point 3°, attribue aux communautés la compétence de la «politique relative aux immigrés». La signification du terme «immigré» soulève certaines discussions. Dans son acception normale, le terme «immigré» englobe les migrants (en ce compris la seconde génération), les étudiants étrangers et les réfugiés politiques(2). Certains suggèrent, pour cette raison, de remplacer le mot «immigré» par le mot «migrant», étant donné que la compétence relative aux réfugiés appartiendrait à l'autorité fédérale.

4° la politique des handicapés, à l'exception des règles concernant les allocations aux handicapés (compétence fédérale) et celles relatives à l'intervention financière en faveur des employeurs qui occupent des handicapés (compétence régionale)(3);

Les exceptions prévues sous 4° relèvent de la compétence du législateur fédéral, du moins pour autant que les interventions en question présentent les caractéristiques de revenus de remplacement(4). Les prestations qui couvrent certains frais spécifiques relèvent de la compétence communautaire, à l'exception des prestations en faveur de la revalidation fonctionnelle individuelle (notez qu'elles tombent dans le champ d'application de l'assurance-maladie).

La seconde exception sous 4° relève de la compétence régionale(5). Elle concerne uniquement les interventions en faveur des employeurs et, donc, pas les interventions en faveur des travailleurs handicapés mêmes.

5° la politique du troisième âge, à l'exception du revenu légallement garanti aux personnes âgées.

L'ensemble de la politique du troisième âge a été transférée aux communautés, en ce compris tous les aspects qui visent spécifiquement la protection des personnes âgées et la qualité des structures qui leur sont destinées(6).

(1) Conseil d'État, section de législation, avis du 25 novembre 1997, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-538/2.

(2) Van Put R., et Hubeau B., «Les compétences des communautés en matière de politique d'immigration» (traduction), *Tijd Vreemd*, 1989, p. 17.

(3) Voir Pieters D., et Vansteenkiste S., «La répartition des compétences en matière de politique des handicapés entre l'État, les communautés et les régions», dans *Handicap et intégration. Le nouveau fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées*. (traduction), Van Buggenhout B., Bruges, die Keure, 1991, pp. 1-16.

(4) Conseil d'État, avis du 14 novembre 1989, Doc. Parl., VI. R., 1989-1990, n° 318/1.

(5) Artikel 6, § 1, IX BWHI.

(6) Cour d'arbitrage, n° 64/92, 15 octobre 1992, *Moniteur belge*, 11 novembre 1992.

In een recent advies over een wetsvoorstel over de toekenning van een huisvestingstoelage voor de minimuminkomens was de afdeling wetgeving van de Raad van State van mening dat het voorstel tot de federale bevoegdheid behoort.

Het recht op een huisvestingstoelage kan beschouwd worden als behorend tot het minimum dat vereist is om een menswaardig leven te leiden en behoort dus tot de basisrechten waarvan het niveau door de federale overheid bepaald wordt(1). De Raad drukt echter zijn twijfels uit over zijn eigen «voorzichtige» conclusie omdat de tekst van de BWHI, noch de parlementaire voorbereiding ervan, leiden tot een ondubbelzinnige en onbetwistbare interpretatie.

3° het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen;

Onder 3° worden de gemeenschappen bevoegd gemaakt voor «het beleid inzake inwijkelingen». Over de betekenis van deze term bestaat enige discussie. In de normale betekenis omvat inwijkeling, migranten (alsook de zogenaamde tweede generatie), vreemde studenten en ook politieke vluchtelingen(2). Door sommigen wordt gesuggereerd om daarom de term «inwijkeling» te vervangen door «migrant», aangezien de bevoegdheid inzake vluchtelingen aan de federale overheid zou toekomen.

4° het beleid inzake minder-validen, met uitzondering van de regelen betreffende de toelagen aan minder-validen (federaal) en betreffende de financiële tegemoetkomingen aan werkgevers die minder-validen tewerkstellen (gewest)(3);

De uitzonderingen onder 4° komen toe aan de federale wetgever, die echter slechts bevoegd is voor zover het gaat om tegemoetkomingen die een inkomensvervangend karakter hebben(4). Prestaties die bepaalde specifieke kosten dekken zijn een gemeenschapsbevoegdheid, met uitzondering van de prestaties inzake individuele functionele revalidatie (gelet op het feit dat ze vallen onder het toepassingsgebied van de ziekteverzekering).

De tweede uitzondering onder 4° is een gewestbevoegdheid(5). Het betreft alleen tegemoetkomingen aan de werkgevers en niet aan de minder-valide werknemers zelf.

5° het bejaardenbeleid, met uitzondering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden;

Het bejaardenbeleid is in zijn geheel aan de gemeenschappen overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dat beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden en de kwaliteit van de bejaardenvoorzieningen op het oog hebben(6).

(1) Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 25 november 1997, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-538/2.

(2) Van Put, R. en Hubeau, B., «De bevoegdheden van de gemeenschappen met betrekking tot het migrantenbeleid», *Tijd. Vreemd*, 1989, blz. 17.

(3) Zie Pieters, D. en Vansteenkiste, S., «De verdeling van de bevoegdheden inzake gehandicaptenbeleid tussen Staat, gemeenschappen en gewesten», In *Handicap en integratie. Het nieuw Vlaams fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap*, Van Buggenhout, B., Brugge, die Keure, 1991, blz. 1-16.

(4) Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 14 november 1989, Parl. St., VI. R., 1989-1990, nr. 318/1.

(5) Article 6, § 1, IX de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

(6) Arbitragehof, nr. 64/92, 15 oktober 1992, *Belgisch Staatsblad*, 11 november 1992.

Les règles fondamentales en matière de revenu légalement garanti aux personnes âgées sont toutefois exclues. Contrairement à ce qui existe pour ce qui est du minimum de moyens d'existence en général, les communautés n'ont pas compétence pour octroyer des allocations complémentaires au minimum garanti par l'autorité fédérale.

Toutefois, un fractionnement des compétences subsiste en la matière. Ainsi, la fixation des prix de la journée d'alitement dans les maisons de repos et dans les résidences-service pour personnes âgées est une compétence fédérale, sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, quatrième alinéa, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (1).

La protection contre l'incendie est un autre exemple de compétence partagée. Les normes de base, à savoir les normes valables pour l'ensemble des constructions, sont fédérales. Les communautés sont compétentes pour les aspects de sécurité spécifiques aux établissements destinés aux personnes âgées (2). Toutefois, les régions aussi peuvent être compétentes pour les normes spécifiques de protection contre l'incendie (3).

Ces compétences concurrentes et parallèles impropres ne trouvent aucun fondement explicite dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il pourrait être indiqué d'intégrer explicitement la matière «protection contre l'incendie» dans la loi générale de réformes institutionnelles, comme le suggère également P. Coenraets.

#### *L'assurance dépendance*

À ce niveau, l'on peut aborder le problème de compétence en rapport avec l'«assurance dépendance» pour personnes âgées (4).

Cette assurance dépendance devrait assurer une intervention pour les frais extra-médicaux et les dépenses additionnelles survenant en cas de dépendance et de diminution de l'autonomie des personnes âgées dans le cadre de leur existence quotidienne. Exemples: aide ménagère, préparation de repas, surcoût d'alimentation diététique, chauffage additionnel, etc.

Cette assurance dépendance pourrait être développée comme une nouvelle branche de la sécurité sociale ou dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité obligatoire (ou encore dans celui des assurances complémentaires obligatoires des mutualités). D'autre part, les prestations non médicales aux personnes âgées pourraient relever de l'«assistance aux personnes» et devenir ainsi une compétence communautaire.

Par ailleurs, signalons qu'il existe déjà différents instruments permettant de répondre aux besoins auxquels l'assurance dépendance pourrait apporter une solution.

La majeure partie des soins aux personnes âgées relèvent en effet du volet médical et sont déjà couverts par l'assurance maladie. De plus, la dépendance est déjà partiellement prise en charge dans le cadre de l'assistance (exemple: l'aide aux familles et aux

Wel uitgezonderd zijn de basisregels inzake het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. In tegenstelling met hetgeen geldt voor het bestaansminimum in het algemeen, hebben de gemeenschappen hier niet de bevoegdheid om aanvullende uitkeringen toe te kennen boven het federaal gewaarborgde minimum.

Toch blijft er op dit vlak een versplintering van bevoegdheden bestaan. Zo is de bepaling van de ligdagprijzen in de rusthuizen en serviceflatgebouwen voor bejaarden een federale bevoegdheid, op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 3<sup>o</sup>, BWHI(1).

Ook bijvoorbeeld de brandveiligheid is een gedeelde bevoegdheid. De basisnormen, dit wil zeggen de normen die algemeen gelden voor alle constructies zijn federaal. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de specifieke veiligheidsaspecten voor bejaardenvoorziening (2). Ook de gewesten kunnen bevoegd zijn voor specifieke brandbeveiligingsnormen (3).

Deze oneigenlijke concurrerende én parallelle bevoegdheden hebben geen uitdrukkelijke grondslag in de BWHI. Het kan aangewezen zijn om de aangelegenheid «brandveiligheid» uitdrukkelijk in de BWHI op te nemen, zoals ook P. Coenraets voorstelt.

#### *De afhankelijkheidsverzekering*

Hier kan het bevoegdheidsprobleem met betrekking tot de zogenaamde «afhankelijkheidsverzekering» voor bejaarden vermeld worden (4).

Deze afhankelijkheidsverzekering zou een tussenkomst beogen voor de niet-medische kosten en de extra-uitgaven die optreden bij afhankelijkheid en verminderde zelfredzaamheid bij dagdagelijkse levensactiviteiten. Voorbeelden: huishoudelijke hulp, bereiding van maaltijden, de meerkost van dieetvoeding, extra verwarming, en dergelijke.

Deze afhankelijkheidsverzekering zou als nieuwe tak van de sociale zekerheid of binnen de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (of in het kader van de verplichte aanvullende verzekeringen van de ziekenfondsen) geconcentreerd kunnen worden. Anderzijds zou de niet-medische bejaardenzorg kunnen vallen onder de «bijstand aan personen» en een gemeenschapsbevoegdheid kunnen zijn.

Daarnaast kan erop gewezen worden dat er reeds verschillende instrumenten bestaan om tegemoet te komen aan de behoeften waarvoor de afhankelijkheidsverzekering een oplossing zou bieden.

De meeste zorgen voor zorgbehoevende bejaarden vallen immers onder het medische luik en worden reeds door de ziekteverzekering gedekt. Daarnaast wordt de afhankelijkheid ook reeds ten dele opgevangen binnen de welzijnszorg (bijvoorbeeld

(1) L'autorité fédérale est compétente pour la politique de prix et de revenus.

(2) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 40, 15 octobre 1987, *Moniteur belge*, 6 novembre 1987.

(3) Lorsque l'affectation des bâtiments et de l'infrastructure à laquelle s'appliquent les normes est liée à une compétence régionale.

(4) Voir Van Buggenhout B. et Veys A., «De afhankelijkheidsverzekering: bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen?», dans *De afhankelijkheidsverzekering. Onderzoeksgroep aanvullende sociale verzekeringen (KU Leuven, UI Antwerpen, U.C. Louvain-la-Neuve)*, Van Buggenhout B. e.a., Bruges, die Keure, 1994, pp. 1-24.

(1) De federale overheid is bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid.

(2) Arbitragehof, nr. 40, 15 oktober 1987, *Belgisch Staatsblad*, 6 november 1987.

(3) Als de bestemming van de gebouwen en van de infrastructuur waarvoor de normen gelden, samenhangt met een gewestbevoegdheid.

(4) Zie Van Buggenhout B. en Veys A., «De afhankelijkheidsverzekering: bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen?», in *De afhankelijkheidsverzekering. Onderzoeksgroep aanvullende sociale verzekeringen (KU Leuven, UI Antwerpen, UC Louvain-la-Neuve)*, Van Buggenhout B., e.a., Brugge, die Keure, 1994, blz. 1-24.

personnes âgées, services de préparation des repas). Toutefois, ces instruments sont en bonne partie éparpillés, et pas uniquement entre l'État fédéral et les communautés. Le regroupement des initiatives existantes pourrait constituer une amorce de solution.

6° la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception, entre autres, des règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, des règles de droit pénal, de l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions;

Un certain nombre de problèmes sont apparus en la matière(1).

A. En premier lieu, il convient d'épingler la seconde exception, selon laquelle les règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse relèvent du fédéral, mais où il est précisé que l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles s'applique sans restriction. Cette disposition paraît superfétatoire. Il s'agit en effet d'ériger en infraction les actes dont les jeunes sont victimes. Cela n'a en fait rien à voir avec la protection de la jeunesse et relève donc de la compétence résiduelle du législateur fédéral. Par ailleurs, les communautés peuvent bel et bien ériger en infraction les manquements aux décrets de l'aide sociale à la jeunesse, en vertu de l'article 11 de la L.S.R.I.

B. En second lieu (et surtout), l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles peut être pris comme exemple montrant que la compétence territoriale des tribunaux de la jeunesse et leur procédure sont une compétence fédérale, mais que les communautés sont compétentes pour leurs compétences matérielles.

Cette répartition des compétences soulève trois difficultés.

1. Si les communautés déterminent par décret la compétence matérielle des juridictions de la jeunesse, elles peuvent se rendre dépendantes du législateur fédéral pour l'application effective des dispositions élaborées par elles. Une concertation et une étroite collaboration entre l'autorité fédérale et les communautés s'imposent donc pour éviter l'évidement de leurs compétences. Cette concertation doit se dérouler dans le respect mutuel. On peut difficilement avaliser le point de vue de la section de législation du Conseil d'État, selon lequel l'autorité fédérale est tout simplement tenue de répondre aux desiderata des communautés pour fixer les règles de procédure.

2. En deuxième lieu, lors de l'élaboration des règles de procédure, le législateur fédéral doit tenir compte du fait qu'il (peut) existe(r) quatre législations communautaires différentes sur la compétence matérielle des juridictions de la jeunesse.

3. En troisième lieu, il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre la règle de procédure et la règle matérielle. Cette difficulté est bien un peu atténuée par la possibilité de l'article 10 de la L.S.R.I. (compétence implicite). Par exemple, la disposition selon laquelle le ministère public ne peut requérir une mesure pédagogique contraignante qu'après que l'affaire lui a été déferée par la commission de médiation. Selon le Conseil d'État, l'aspect de la procédure est si étroitement lié en l'espèce à l'octroi de la compétence matérielle qu'il en fait indissociablement partie.

(1) Cf. par ex. Smets J., *Jeugdbeschermingsrecht*, A.P.R., Antwerpen, Kluwer, Rechtswetenschappen, 1996, pp. 55-108 ou Senaev P., et Peeters J., *De hervorming van het jeugdbeschermingsrecht*, Leuven, Acco, 1994, pp. 17-55.

(2) Conseil d'État, section de législation, 25 juillet 1990, doc. Cons. Com. fr., 1990-1991, n° 165/1, p. 102.

gezins- en bejaardenhulp, diensten voor maaltijdenbedeling) en binnen de bijstand (tegenmoetkoming voor hulp aan bejaarden). Deze bestaande instrumenten zijn echter ook in grote mate versnipperd en dit niet alleen tussen de federale staat en de gemeenschappen. Een aanzet tot oplossing kan erin bestaan tot een hergroepering van de bestaande initiatieven te komen.

6° de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale en de gerechtelijke bescherming en met uitzondering van onder meer de burgerrechtelijke regels betreffende het statuut van de minderjarigen en van de familie, de strafrechtelijke regels, de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;

Hier deden zich wel een aantal problemen voor(1).

A. Ten eerste moet de tweede uitzondering gesignaleerd worden, volgens dewelke federaal zijn de strafrechtelijke regels waarbij inbreuken op de jeugdbeschermingsregels strafbaar worden gesteld, maar waar wel bepaald wordt dat artikel 11 BWHI onverminderd geldt. Deze bepaling lijkt overbodig. Het betreft immers het strafbaar stellen van handelingen waarvan jongeren het slachtoffer zijn. Dit heeft eigenlijk niets te maken met jeugdbescherming en valt als zodanig onder de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever. Anderzijds kunnen de gemeenschappen wel de overtreding van decretale bepalingen inzake bijzondere jeugdzorg strafbaar stellen, op basis van artikel 11 BWHI.

B. Ten tweede (en vooral) kan artikel 5, § 1, II, 6°, BWHI als voorbeeld worden gegeven waaruit volgt dat de territoriale bevoegdheid van en de rechtspleging voor de jeugdgerechten een federale bevoegdheid zijn, maar dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor hun materiële bevoegdheden.

Die bevoegdheidsverdeling doet een drietal moeilijkheden rijzen.

1. Wanneer de gemeenschappen in een decreet de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten vastleggen, dan kunnen ze afhankelijk worden van de federale wetgever opdat de door hun uitgevaardigde bepalingen effectief zouden zijn. Er is dus overleg en nauwe samenwerking noodzakelijk tussen de federale overheid en de gemeenschappen om de uitholling van hun bevoegdheden te vermijden. Dit moet gebeuren in wederzijds respect. Men kan moeilijk de stelling van de afdeling wetgeving van de Raad van State volgen die oordeelde dat bij het bepalen van de procedureregels de federale overheid zonder meer de wensen van de gemeenschappen dient op te volgen(2).

2. Ten tweede moet de federale wetgever bij het opstellen van die procedureregels er rekening mee houden dat er (eventueel) vier verschillende gemeenschapswetgevingen inzake de materiële bevoegdheid van de jeugdrechtsbank bestaan.

3. Ten derde is het duidelijk dat het onderscheid procedureregels — materiële regel niet altijd even eenvoudig te maken is. Dit wordt wel enigszins opgevangen door de mogelijkheid van artikel 10 BWHI (impliciete bevoegdheid). Bijvoorbeeld de bepaling dat het openbare ministerie enkel een afdwingbare pedagogische maatregel kan vorderen, nadat de zaak hem door de bemiddelingscommissie werd doorverwezen. Het rechtsplegingsaspect is volgens de Raad van State hier zo nauw verbonden met de materiële bevoegdheidsstoekenning dat zij er een onlosmakelijk onderdeel van vormt.

(1) Zie bijvoorbeeld Smets J., *Jeugdbeschermingsrecht*, APR, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, blz. 55-108 of Senaev P., en Peeters J., *De hervorming van het jeugdbeschermingsrecht*, Leuven, Acco, 1994, blz. 17-55.

(2) Raad van State, afdeling wetgeving, 25 juli 1990, Gedr. St., Fr. Gem. R., 1990-1991, nr. 165/1, 102.



C. Les autres exceptions nécessitent aussi une collaboration étroite différents niveaux. Le législateur fédéral est compétent pour les mesures vis-à-vis des délinquants mineurs [exception *d*]), alors que les institutions dans lesquelles ces mesures sont exécutées relèvent de la compétence communautaire. Or, l'État fédéral ne peut pas forcer les communautés à fournir l'infrastructure requise. Si les conceptions politiques en matière de délinquants mineurs sont fort divergentes, il y a un risque de vide juridique. Certes, l'article 6, § 3*bis*, 4<sup>o</sup>, de la L.S.R.I. prévoit une procédure de concertation, mais il n'existe aucun mécanisme spécifique pour le cas où cette concertation ne donnerait aucun résultat.

D. La dernière exception suscite quelques critiques parce qu'elle provoque un morcellement néfaste des compétences. Les règles en matière de déchéance de l'autorité parentale et de tutelle sur les prestations familiales et autres allocations sociales, demeurent fédérales.

Les autres mesures à l'égard des parents ou de la famille, comme l'assistance éducative, sont de la compétence communautaire. Or, l'assistance éducative a précisément pour objectif de diminuer et, autant que possible, éviter, la déchéance de l'autorité parentale.

Les deux choses sont donc étroitement liées. La Communauté flamande a par exemple abrogé l'assistance éducative(1), mais la réglementation en matière de déchéance est restée la même, de sorte que le nombre des cas de déchéance risque de reprendre une courbe ascendante.

E. Enfin, on peut encore signaler le problème du rapport entre cette compétence en matière de protection de la jeunesse et l'article 22 de la Constitution, qui réserve à la loi le pouvoir d'établir les restrictions au droit au respect de la vie privée.

Il est clair que bon nombre de dispositions relatives à la protection de la jeunesse — surtout, mais pas exclusivement, en ce qui concerne sa protection judiciaire — comportent des restrictions au droit à la vie privée et familiale. D'autre part, le terme « loi » figurant au premier alinéa de l'article 22 de la Constitution ne peut viser que la loi fédérale, étant donné que le second alinéa fait expressément référence à la loi, au décret et à l'ordonnance. Cela voudrait dire que la compétence communautaire en matière de protection de la jeunesse serait vidée de toute substance.

Il n'y a pas de véritable réponse théoriquement justifiée à ce problème, sauf à admettre que le législateur fédéral est (seul) habilité, sur base de l'article 22, à mettre d'une manière générale des restrictions à la vie privée et familiale en tant que telle. Ou, en d'autres termes, à le faire par le biais d'une loi qui ne réglerait que la vie privée. Par exemple, la législation sur le traitement des données personnelles.

Quant aux restrictions à ce droit s'inscrivant dans le cadre de la réglementation d'une matière bien précise, elles suivraient alors la compétence relative à cette matière spécifique: la protection de la jeunesse, par exemple.

7<sup>o</sup> l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale.

En résumé, on peut redire que pour ce qui est des matières personnalisables, la compétence peut théoriquement être homogénéisée sur bien des plans. Il s'agit là toutefois d'un débat politique par excellence. Et cette homogénéisation éventuelle prend un caractère politique encore plus marqué si on y associe la communautarisation de certains aspects de la sécurité sociale (ex. prestations familiales).

(1) Cf. Décret VI, Parl. du 28 mars 1990, modifiant le Décret du 27 juin 1985 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse.

C. Ook de andere uitzonderingen vereisen een nauwe samenwerking tussen de verschillende niveaus. De federale wetgever is bevoegd voor maatregelen tegen minderjarige delinquenten (uitzondering *d*), maar de voorzieningen waarin die maatregelen worden uitgevoerd, behoren tot de gemeenschapsbevoegdheid. Daarbij kan de federale Staat de gemeenschappen niet dwingen de nodige infrastructuur ter beschikking te stellen. Wanneer de beleidsopvattingen inzake jeugdige delinquenten sterk uiteenlopen, bestaat er kans op een juridisch vacuüm. Wel voorziet artikel 6, § 3*bis*, 4<sup>o</sup>, BWHI in een overlegprocedure, maar er bestaat geen specifiek mechanisme voor het geval, dit overleg geen resultaat oplevert.

D. De laatste uitzondering roept enige bedenkingen op omdat ze een ongunstige versplintering van bevoegdheden veroorzaakt. De regels inzake de ontzetting uit het ouderlijk gezag (niet «macht», zoals de BWHI zegt) en van het toezicht op de gezinsbijlagen of andere sociale uitkeringen blijven federaal.

Andere maatregelen ten aanzien van de ouders of het gezin, zoals bijvoorbeeld de opvoedingsbijstand, zijn wel een gemeenschapsbevoegdheid. De opvoedingsbijstand is er echter juist op gericht de ontzettingen uit het ouderlijk gezag te verminderen en zoveel mogelijk te voorkomen.

De twee hangen dus nauw samen. De Vlaamse Gemeenschap heeft bijvoorbeeld de opvoedingsbijstand opgeheven(1), maar de regeling inzake ontzetting is nog steeds dezelfde, zodat het aantal gevallen van ontzetting weer dreigt toe te nemen.

E. Tenslotte kan hier nog gewezen worden op het probleem van de verhouding tussen deze bevoegdheid inzake jeugdbescherming en artikel 22 van de Grondwet, dat enkel de wet bevoegd maakt om beperkingen vast te stellen op het recht op eerbiediging van het privé-leven.

Het is immers duidelijk dat vele bepalingen op het gebied van de jeugdbescherming, zeker maar niet uitsluitend waar het gaat om de gerechtelijke jeugdbescherming, beperkingen inhouden ten aanzien van het recht op privé- en gezinsleven. Anderzijds kan «wet» in het eerste lid van artikel 22 van de Grondwet enkel federale wet betekenen, aangezien in het tweede lid uitdrukkelijk verwezen wordt naar «wet, decreet of ordonnantie». Dit zou betekenen dat de gemeenschapsbevoegdheid inzake jeugdbescherming volledig uitgehold wordt.

Een echt (theoretisch verantwoord) antwoord is er niet op dit probleem, tenzij men aanvaardt dat de federale wetgever op basis van artikel 22 bevoegd is (en als enige bevoegd is) om in het algemeen beperkingen aan te brengen op het privé- en gezinsleven als dusdanig. Of m.a.w. via een wet die louter de privacy regelt. Bijvoorbeeld de wetgeving op de verwerking van persoonsgegevens.

Beperkingen op dat recht die kaderen binnen de regeling van een welbepaalde aangelegenheid, volgen dan de bevoegdheid inzake die specifieke aangelegenheid bijvoorbeeld jeugdbescherming.

7<sup>o</sup> de sociale hulpverlening aan gedetineerden, met het oog op hun sociale reïntegratie.

Samenvattend kan herhaald worden dat de bevoegdheid inzake persoonsgebonden aangelegenheden theoretisch op vele vlakken gehomogeniseerd kan worden. Dit is echter een bij uitstek politieke discussie. Het politieke karakter van deze eventuele homogenisering wordt des te sterker, wanneer eraan ook de overdracht naar de gemeenschappen gekoppeld zou worden van bepaalde aspecten van de sociale zekerheid (bijvoorbeeld kinderbijlagen).

(1) Zie Decr. VI. Parl. van 28 maart 1990 tot wijziging van het Decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand.

#### 4. L'EMPLOI DES LANGUES

En vertu de l'article 129, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les Communautés française et flamande sont compétentes pour régler l'emploi des langues pour les matières administratives, pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconus par les pouvoirs publics, de même que pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. La compétence de la Communauté germanophone en matière d'emploi des langues se limite à l'enseignement (1).

Conformément à l'article 30 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues dans les affaires judiciaires, en matière législative et à l'armée.

La répartition des compétences en matière de règlement de l'emploi des langues a suscité récemment des contestations concernant le règlement de l'emploi des langues lors des élections, le règlement de l'emploi des langues dans les relations sociales et le règlement de l'emploi des langues en matière de cartes d'identité.

A. Pour ce qui est de la première matière, la Cour d'arbitrage confirme une fois de plus que tout système de répartition des compétences, aussi élaboré soit-il, doit être complété par le principe de proportionnalité. Le législateur fédéral est bien compétent pour régler les opérations électorales, mais il ne l'est pas pour régler l'emploi des langues des opérations électorales pour ce qui est des régions de langue française (2) et néerlandaise (3). Afin de pouvoir exercer comme il se doit sa compétence, le législateur fédéral est toutefois autorisé, dans la mesure du strict nécessaire, à adopter des règles contenant des indications quant à l'aspect linguistique des bulletins de vote et autres documents électoraux (4).

B. Pour ce qui est des relations sociales entre les employeurs et leur personnel, la Cour d'arbitrage (5) estime que cette notion ne couvre pas les offres ou les annonces d'emploi. En l'espèce, les communautés ne sont pas habilitées à régler l'emploi des langues. Elles sont toutefois compétentes pour régler l'emploi des langues

(1) Modification de l'article 130 de la Constitution par la loi du 20 mai 1997, *Moniteur belge* du 21 juin 1997.

(2) À l'exception des communes visées à l'article 129, § 2, de la Constitution.

(3) Les Communautés française et flamande sont respectivement compétentes en la matière. Voir Cour d'arbitrage, n° 26/90, 14 juillet 1990, *Moniteur belge* du 4 août 1990 et n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995.

(4) Cour d'arbitrage, n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995.

(5) Cour d'arbitrage, n° 72/95, 9 novembre 1995, *Moniteur belge* du 7 décembre 1995.

#### 4. HET GEBRUIK DER TALEN

Krachtens artikel 129, § 1, van de Grondwet, beschikken de Vlaamse en de Franse Gemeenschap over de bevoegdheid om het gebruik der talen te regelen voor de bestuurszaken, voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen, en voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsook de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen. De Duitstalige Gemeenschap heeft enkel de bevoegdheid inzake het taalgebruik voor het onderwijs (1).

In overeenstemming met artikel 30 van de Grondwet is de federale wetgever bevoegd voor de regeling van het taalgebruik in gerechtszaken, in wetteksten en in het leger.

Recente betwistingen omtrent de bevoegdheidsverdeling inzake de regeling van het taalgebruik betreffen de regeling van het taalgebruik bij verkiezingen, de regeling van het taalgebruik in de sociale betrekkingen en de regeling van het taalgebruik inzake identiteitskaarten.

A. Ten aanzien van de eerste materie bevestigt het Arbitragehof nog maar eens dat elk systeem van bevoegdheidsverdeling, hoe goed uitgewerkt ook, aangevuld dient te worden met het evenredigheidsbeginsel. De federale wetgever is wel bevoegd om de kiesverrichtingen te regelen, maar is voor wat het Nederlandse en Franse taalgebied (2) betreft, niet bevoegd om het taalgebruik bij de kiesverrichtingen te regelen (3). Om zijn bevoegdheid naar behoren te kunnen uitoefenen kan de federale wetgever echter, indien het strikt noodzakelijk is, toch regelingen aannemen die aanduidingen bevatten over het taalaspect van stembiljetten en andere kiesdocumenten (4).

B. Wat betreft de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel is het Arbitragehof (5) van oordeel dat werkaanbiedingen of advertenties hier niet onder vallen. De gemeenschappen kunnen het taalgebruik hiervoor niet regelen. Wel zijn ze bevoegd om het taalgebruik te regelen inzake gesprekken en

(1) Wijziging van artikel 130 van de Grondwet door de grondwetsbepaling van 20 mei 1997, *Belgisch Staatsblad* van 21 juni 1997.

(2) Met uitzondering van in artikel 129, § 2, van de Grondwet bedoelde gemeenten.

(3) Daarvoor zijn respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd. Zie Arbitragehof, nr. 26/90, 14 juli 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 1990 en nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995.

(4) Arbitragehof, nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995.

(5) Arbitragehof, nr. 72/95, 9 november 1995, *Belgisch Staatsblad* van 7 december 1995.

en matière d'entretiens et d'écrits relatifs à la candidature à un postulant auprès d'un employeur potentiel (1).

C. Un problème de compétence qui s'est posé récemment en matière d'emploi des langues en matière administrative concerne les cartes d'identité.

Sur la base d'un arrêté royal du 29 juillet 1985, les cartes d'identité délivrées comportent des mentions dans les trois langues nationales ainsi qu'en anglais. Le Conseil d'État, section d'administration, estimant que cet arrêté royal n'était pas conforme aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (article 14, § 1<sup>er</sup>), a annulé, dans un cas concret, la carte d'identité délivrée par la ville de Louvain et imposé à l'État belge, sous peine d'astreinte, de délivrer une carte d'identité conforme à la loi (à savoir unilingue) (2).

Il est clair que cet arrêté royal n'était pas conforme à la législation linguistique, et comme on voulait conserver le modèle existant de carte d'identité, ladite législation devait être modifiée.

La question est de savoir qui est compétent pour ce faire. Ce sont en principe les communautés qui sont compétentes pour régler l'emploi des langues en matière administrative pour ce qui est des régions linguistiques unilingues, à l'exception des communes à facilités. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique (unilingue) dans laquelle il est établi, c'est le législateur fédéral qui est compétent. Toute la question est de savoir si, pour la délivrance des cartes d'identité, l'administration communale doit être considérée comme un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle il est établi.

Depuis son instauration, la carte d'identité est étroitement liée à l'organisation des registres communaux de la population et elle continue d'être délivrée par les communes. Eu égard à cela, on a considéré, lors des travaux préparatoires de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, qu'une carte d'identité est une attestation délivrée par un service local. La Commission permanente de contrôle linguistique, la section de législation et la section d'administration du Conseil d'État et la doctrine unanime partageaient jusqu'ici ce point de vue.

Or, la section de législation du Conseil d'État considère à présent que la carte d'identité émane en réalité du Gouvernement fédéral (comme preuve de l'identité), représenté en l'occurrence par le ministre de l'Intérieur, la commune n'agissant qu'en qualité d'intermédiaire. Selon la section de législation, la commune est donc ici un service dont l'activité s'étend à l'ensemble du pays et le législateur fédéral est par conséquent compétent (3).

(1) cf. à ce sujet De Vos, M., «Taalgebruik bij werving en selectie: terug naar af», R.W., 1995-1996, pp. 1257-1262.

(2) Cf. Conseil d'État, *Vandezande*, n° 38.376, 20 décembre 1991 et Conseil d'État, *Vandezande*, n° 62.963, 6 novembre 1996.

(3) Conseil d'État, section de législation, Chambres réunies, avis du 12 mars 1997, doc., VI. Parlement 1996-1997.

geschreven in verband met een sollicitatie door een persoon bij een potentiële werkgever (1).

C. Een recent probleem in verband met de bevoegdheid inzake het taalgebruik in bestuurszaken betreft de identiteitskaarten.

Op basis van een koninklijk besluit van 29 juli 1985 werden identiteitskaarten uitgereikt met vermeldingen in de drie landstalen en in het Engels. De Raad van State, afdeling administratie was van oordeel dat dit koninklijk besluit niet in overeenstemming was met de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (artikel 14, § 1) en vernietigde in een concreet geval de uitreiking van de identiteitskaart door de stad Leuven, en legde de Belgische Staat de verplichting op, op straffe van een dwangsom, om een identiteitskaart uit te reiken die in overeenstemming is met de wet (dit wil zeggen eentalig) (2).

Het is duidelijk dat het koninklijk besluit inderdaad niet in overeenstemming was met de taalwetgeving, en aangezien men het bestaande model van identiteitskaart wilde behouden, diende de taalwetgeving gewijzigd te worden.

De vraag rijst wie daarvoor bevoegd is. In principe zijn immers de gemeenschappen bevoegd voor het regelen van het taalgebruik in bestuurszaken voor wat betreft de eentalige taalgebieden, met uitzondering van de zogenaamde faciliteitengemeenten. Wanneer het echter gaat om een dienst waarvan de werkring verder reikt dan het (eentalige) taalgebied waarin zij gevestigd is, is de federale wetgever bevoegd. De hele vraag is of het gemeentebestuur bij het uitreiken van de identiteitskaarten beschouwd moet worden als een dienst waarvan de werkring ruimer is dan het taalgebied waarin zij gevestigd is.

De identiteitskaart is, sinds haar ontstaan, nauw verbonden met de organisatie van de bevolkingsregisters van de gemeenten, en wordt nog steeds afgegeven door de gemeenten. Op basis hiervan werd in de parlementaire voorbereiding van de bestuurstaalwet aangenomen dat de identiteitskaart een door de plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift is. De Vaste Commissie voor Taaltoezicht, de afdeling wetgeving en de afdeling administratie van de Raad van State en de unanieme rechtsleer deelden tot hier toe deze mening.

De afdeling wetgeving van de Raad van State is er nu van uitgegaan dat de identiteitskaart eigenlijk uitgaat van de federale overheid (als bewijs van identiteit) waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken instaat, en dat de gemeente slechts optreedt als tussenpersoon. De gemeente is hier dus, aldus de afdeling wetgeving, een dienst waarvan de werkring het ganse land bestrijkt. De federale wetgever is bijgevolg bevoegd (3).

(1) Zie hierover De Vos, M., «Taalgebruik bij werving en selectie: terug naar af», RW, 1995-1996, blz. 1257-1262.

(2) Zie Raad van State, *Vandezande*, nr. 38.376, 20 december 1991 en Raad van State, *Vandezande*, nr. 62.963, 6 november 1996.

(3) Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, advies van 12 maart 1997, Gedr. St., VI. Parl., 1996-1997.

Entre-temps, la loi a vu le jour(1).

Il est pratiquement certain qu'un recours en annulation sera introduit auprès de la Cour d'arbitrage. La décision de la Cour d'arbitrage est incertaine. L'avis du Conseil d'État, en effet, ne va pas sans soulever certaines contestations(2).

Quoi qu'il en soit, il importe de souligner que la compétence en matière d'emploi des langues est indépendante des compétences matérielles. Le fait que le Gouvernement fédéral soit incontestablement compétent pour la réglementation en matière de cartes d'identité n'a aucune incidence sur la compétence en matière d'emploi des langues(3).

D. Enfin, on peut encore signaler le problème (récurrent) de l'emploi des langues dans les communes à facilités. Cet emploi des langues ne relève pas de la compétence des communautés. Les initiatives récentes (circulaires) du Gouvernement flamand reposent sur la compétence régionale en matière de tutelle administrative sur les communes, en vue d'une application correcte de la loi (en l'occurrence, de la législation linguistique fédérale)(4). La discussion relative à ces circulaires concerne donc moins un problème de compétence qu'un problème d'interprétation correcte de la législation linguistique.

## 5. L'EFFET TERRITORIAL DES NORMES COMMUNAUTAIRES

Le principe en vertu duquel l'effet territorial des normes communautaires s'étend respectivement à la région de langue néerlandaise et à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la

(1) Loi prévoyant l'apposition de certaines mentions sur la carte d'identité visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, et réglant l'emploi des langues pour ces mentions, *Moniteur belge* du 24 décembre 1997.

(2) Veny, L., « Identiteitskaarten en taalgebruik: naar een bevoegdheidsconflict voor het Arbitragehof? », C.D.P.K., 1997, pp. 628-635.

(3) La compétence en matière d'emploi des langues n'est pas une compétence accessoire, mais bien un domaine autonome de compétence. Cela ressort clairement, par exemple, de la compétence concernant l'emploi des langues dans l'enseignement. Les communautés sont compétentes pour l'enseignement dispensé dans leur région linguistique et pour l'enseignement dispensé dans les établissements situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à une seule communauté. L'emploi des langues dans ces établissements d'enseignement bruxellois ne peut toutefois être réglé que par le législateur fédéral. Il dispose de la compétence territoriale résiduelle: il est compétent pour les parties du territoire ne relevant pas de la sphère de compétence territoriale des communautés en matière d'emploi des langues (Van Goethem, H., et Velaers, J., « *Erasmus in Brussel. Taalperikelen in het universitair onderwijs* », T.O.R.B., 1991, p. 23. Conseil d'État, législation, avis du 18 avril 1991, doc. Vlaamse Raad, 1990-1991, n° 502/1). Un autre exemple concerne les règles relatives à l'emploi des langues dans les opérations électorales. La Cour d'arbitrage a confirmé que le législateur fédéral est bel et bien compétent pour régler les opérations électorales, mais que pour ce qui est des régions de langue française et néerlandaise, il n'est pas compétent pour régler l'emploi des langues lors des opérations électorales (cf. Cour d'arbitrage, n° 26/90, 14 juillet 1990, *Moniteur belge* du 4 août 1990 et n° 90/94, 22 décembre 1994, *Moniteur belge* du 12 janvier 1995).

(4) Pour les six communes de la périphérie, les régions sont uniquement compétentes pour l'exercice de la tutelle administrative (ordinaire). L'organisation de cette tutelle administrative relève du fédéral.

Ondertussen is de wet tot stand gekomen(1).

Het is vrijwel zeker dat een annulatieberoep bij het Arbitragehof zal ingesteld worden. Het is onzeker welke een eventuele uitspraak van het Arbitragehof zal zijn. Het advies van de Raad van State is immers omstreden(2).

Wat er ook van zij, er dient benadrukt te worden dat de bevoegdheid inzake taalgebruik los staat van de materiële bevoegdheden. Het feit dat de federale overheid zonder twijfel bevoegd is voor de regeling inzake de identiteitskaarten, zegt niets over de bevoegdheid inzake taalgebruik(3).

D. Tenslotte kan nog gewezen worden op het (weerderend) probleem van het gebruik der talen in de faciliteitengemeenten. Dit gebruik der talen valt niet onder de bevoegdheid van de gemeenschappen. Recente initiatieven (omzendbrieven) terzake van de Vlaamse regering steunen op de gewestbevoegdheid inzake het administratief toezicht over gemeenten, met het oog op de correcte toepassing van de wet (*in casu* de federale taalwetgeving)(4). De discussie over deze omzendbrieven betreft dus niet zozeer een bevoegdheidsprobleem, maar wel een probleem van wat de juiste interpretatie is van de taalwetgeving.

## 5. DE TERRITORIALE WERKING VAN DE GEMEENSCHAPSNORMEN

Het principe dat de territoriale werking van de gemeenschapsnormen zich uitstrekt tot respectievelijk het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, het Franse taalge-

(1) Wet tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1997.

(2) Veny, L., « Identiteitskaarten en taalgebruik: naar een bevoegdheidsconflict voor het Arbitragehof? », C.D.P.K., 1997, blz. 628-635.

(3) De bevoegdheid inzake taalgebruik is geen accessoire bevoegdheid, maar een zelfstandig bevoegdheidsdomein. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk aangetoond door de bevoegdheid betreffende taalgebruik inzake onderwijs. De gemeenschappen zijn bevoegd voor het onderwijs dat verstrekt wordt in hun taalgebied en voor het onderwijs dat verstrekt wordt in de instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot één gemeenschap. Het taalgebruik in deze onderwijsinstellingen in Brussel kan echter enkel geregeld worden door de federale wetgever. Hij beschikt over de residuaire territoriale bevoegdheid: hij is bevoegd voor die gedeelten van het grondgebied die niet binnen de territoriale bevoegdheidsfeer van de gemeenschappen inzake het gebruik der talen vallen (Van Goethem, H. en Velaers, J., « *Erasmus in Brussel. Taalperikelen in het universitair onderwijs* », *TORB*, 1991, 23. Vgl. Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 18 april 1991, Stuk Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 502/1). Een ander voorbeeld betreft de regeling van het taalgebruik bij verkiezingen. Het Arbitragehof bevestigde dat de federale wetgever wel bevoegd is om de kiesverrichtingen te regelen, maar voor wat het Nederlandse en Franse taalgebied betreft, niet bevoegd is om het taalgebruik bij die kiesverrichtingen te regelen (zie Arbitragehof, nr. 26/90, 14 juli 1990, *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 1990 en nr. 90/94, 22 december 1994, *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1995).

(4) Gewesten zijn voor de zes randgemeenten enkel bevoegd voor de uitoefening van het (gewoon) administratief toezicht. De organisatie van het gewoon administratief toezicht komt toe aan de federale overheid.

région de langue française et à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'à la région de langue allemande, connaît de nombreuses exceptions.

S'il est vrai que ces exceptions n'améliorent pas la clarté ni la transparence de la structure fédérale, elles font toutefois partie intégrante des équilibres essentiels de l'État belge.

#### A. Les exceptions concernent en premier lieu Bruxelles.

Les règles relatives à l'emploi des langues sont encore une compétence fédérale.

Pour les autres matières communautaires, les Communautés française et flamande ne sont pas compétentes vis-à-vis des personnes. Elles sont uniquement compétentes à l'égard des institutions, pour autant que celles-ci, en raison de leurs activités (pour les matières culturelles et l'enseignement) ou en raison de leur organisation(1) (pour les matières personnalisables) soient considérées comme appartenant exclusivement à une seule communauté(2).

Les institutions bicommunautaires relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune. Les institutions biculturelles restent, quant à elles, une compétence fédérale(3).

Cette compétence fédérale peut donner lieu à des blocages. Ainsi, n'est-il pas possible d'obtenir une autorisation pour une chaîne de télévision bilingue à Bruxelles. En effet, il faudrait pour ce faire un régime fédéral.

Le législateur fédéral dispose encore de certaines compétences en matière de composition du conseil de l'aide sociale et du bureau permanent du C.P.A.S. des communes bruxelloises(4).

B. Par ailleurs, certaines exceptions sont prévues pour les communes bénéficiant d'un régime linguistique particulier. L'emploi des langues en matière administrative dans l'enseignement et dans les entreprises situées dans ces communes à facilités est réglé par une loi (fédérale) votée à majorité spéciale. Dans plusieurs de ces communes à facilités(5), le législateur fédéral est également compétent pour régler certains aspects de la composition du conseil de l'aide sociale, comme pour ce qui est des membres du bureau permanent(6).

(1) Art. 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution.

(2) L'on peut se demander si la distinction «activités»-«organisation» est bien nécessaire et si l'on ne peut parler, dans les deux cas, d'«organisation». La distinction s'explique par le fait qu'en 1980, lors de l'élargissement aux matières personnalisables, le critère «activités» ne pouvait pas être utilisé, le terme «organisation» s'imposant en tant que critère distinctif. La partie de l'ancien article 59bis de la Constitution portant sur le champ d'application des décrets culturels ne pouvait toutefois pas être révisée.

(3) À ce niveau, l'on peut faire référence à la compétence fédérale sur la base de l'article 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, de la L.S.R.I. pour un nombre limité d'établissements scientifiques et culturels nationaux.

(4) Art. 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, d) de la L.S.R.I.

(5) Les six communes attenantes à la Région de Bruxelles-Capitale (les communes de la périphérie) et les communes des Comines-Warneton et de Fourons.

(6) Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, d), L.S.R.I.

bied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en tenslotte het Duitse taalgebied, kent vele uitzonderingen.

Deze uitzonderingen verhogen misschien de duidelijkheid en doorzichtigheid van de federale structuur niet, maar ze behoren tot de essentiële evenwichten van de Belgische staatsordening.

#### A. De uitzonderingen betreffen in de eerste plaats Brussel.

De regeling van het taalgebruik is er nog steeds een federale bevoegdheid.

Voor de andere gemeenschapsaangelegenheden zijn de Franse en de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd ten aanzien van personen. Ze zijn enkel bevoegd voor de instellingen, voor zover die instellingen, wegens hun activiteiten (voor de culturele en onderwijsaangelegenheden) of wegens hun organisatie(1) (voor de persoonsgebonden aangelegenheden), geacht worden uitsluitend te behoren tot een gemeenschap(2).

Voor de bipersoonsgebonden instellingen is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd. Voor de biculturele instellingen blijft de federale overheid bevoegd(3).

Deze federale bevoegdheid kan tot blokkeringen leiden. Zo is het niet mogelijk een vergunning te verkrijgen voor een tweetalige televisiezender in Brussel. Er ontbreekt immers een federale regeling.

Ook inzake de samenstelling van de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau van de OCMW van de Brusselse gemeenten beschikt de federale wetgever nog over bepaalde bevoegdheden(4).

B. Daarnaast gelden uitzonderingen met betrekking tot de gemeenten met een bijzondere taalregeling. De wetgeving inzake het taalgebruik in bestuurszaken, het onderwijs en het bedrijfsleven in deze zo genaamde faciliteitengemeenten wordt geregeld met een (federale) bijzondere meerderheidswet. In een aantal van deze faciliteitengemeenten(5) is de federale wetgever ook bevoegd om bepaalde aspecten van de samenstelling van de raad van maatschappelijk welzijn zoals de leden van het vast bureau te bepalen(6).

(1) Artikel 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet.

(2) Vraag is of dit onderscheid «activiteiten»-«organisatie» noodzakelijk is en niet in de beide gevallen over «organisatie» kan worden gesproken. Het onderscheid wordt verklaard door het feit dat in 1980, bij de uitbreiding naar de persoonsgebonden aangelegenheden, het criterium «activiteiten» niet kon worden gebruikt en «organisatie» zich als onderscheidend criterium opdrong. Het onderdeel van het oud artikel 59bis van de Grondwet met betrekking tot het toepassingsgebied van de culturele decreten was echter niet voor herziening vatbaar.

(3) Op deze plaats kan verwezen worden naar de federale bevoegdheid op basis van artikel 6bis, § 2, 4<sup>o</sup>, BWHI voor een beperkt aantal federale wetenschappelijke en culturele instellingen.

(4) Artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, d), BWHI.

(5) De zes die aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grenzen (de zogenaamde randgemeenten) en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

(6) Artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, d), BWHI.

C. Si la Cour d'arbitrage a déjà prononcé de nombreux arrêts en la matière(1), plusieurs zones d'ombre semblent subsister en matière de limitation territoriale du champ d'application des normes communautaires.

La problématique de l'arrêt-Carrefour(2) l'indique clairement. Par cet arrêt, la Cour d'arbitrage a annulé une disposition du décret budgétaire de la Communauté française prévoyant l'octroi des subventions aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial. Selon la Cour d'arbitrage, cette disposition avait pour but la protection d'une minorité francophone dans certaines communes de la région de langue néerlandaise. Or, la Communauté française n'a reçu aucune compétence en la matière.

La Cour d'arbitrage souligne toutefois qu'au cas où l'objectif de la dispositions serait «la promotion de la culture par la Communauté française», la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors du champ d'application territorial des compétences culturelles de la communauté.

L'on ignore toutefois si la nouvelle disposition budgétaire de la Communauté française, qui lui permet d'accorder des subventions dans le cadre d'un programme intitulé «Information, promotion, rayonnement de la langue et de la culture française et de la Communauté française»(3)(4) est conforme aux règles de répartition des compétences définies dans la Constitution, telle qu'elle est interprétée par la Cour d'arbitrage.

Le président du Parlement flamand a également formé un recours en annulation de cette disposition budgétaire devant la Cour d'arbitrage.(5)

L'espoir du professeur Scholsem qu'après l'arrêt-Carrefour, «les politiques seront assez avisés (dans la conception) et habiles (dans la rédaction) pour éviter de devoir recourir à un nouvel arbitrage(6) ne s'est pas réalisé (en raison de l'ambiguïté de l'«arbitrage» précité?).

(1) L'article 4, de même que les articles 127, § 2, 128, § 2, et 129, § 2, de la Constitution, déterminent le cadre territorial des compétences des communautés et du législateur fédéral. Ces dispositions constitutionnelles ont débouché sur une répartition des compétences territoriales exclusive. Un tel système suppose que l'objet de chaque règle promulguée par un législateur communautaire soit localisable dans l'aire de compétence de ce dernier, de sorte que chaque relation et situation concrète soit réglée par un seul législateur (Cour d'arbitrage, nos 9 et 10, 30 janvier 1986, *Moniteur belge* du 12 février 1986). Cf. également Cour d'arbitrage, n° 17, 26 mars 1986, *Moniteur belge* du 17 avril 1986; Cour d'arbitrage, n° 29, 18 novembre 1986, *Moniteur belge* du 10 décembre 1986; Cour d'arbitrage, n° 70, 14 décembre 1988, *Moniteur belge* du 31 décembre 1988; Cour d'arbitrage, n° 90/94, 22 décembre 1994, Cour d'arbitrage, n° 72/96, 11 décembre 1996, *Moniteur belge* du 6 février 1997.

(2) Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, *Moniteur belge* du 10 octobre 1996, *J. Proc.*, n° 312, 29, note de Scholsem, J., T.B.P., 1997, p. 782, note de Henrard, K.

(3) Le texte de cette allocation de base est rédigé comme suit: «Subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme».

(4) Décret du 20 décembre 1996 de la Communauté française contenant le deuxième ajustement du budget général de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 et adaptant le décret contenant le budget général des dépenses de 1997, *Moniteur belge* du 18 avril 1997.

(5) Cf. *Moniteur belge* du 4 novembre 1997.

(6) Scholsem, J.-C., «Observations sous l'arrêt n° 4/96 du 3 octobre 1996 de la Cour d'arbitrage». *Journ. Proc.*, 1996, afl. 312, p. 31.

C. Hoewel het Arbitragehof terzake reeds talrijke principiële arresten heeft gevelde(1), is blijkbaar nog niet elke onduidelijkheid over de territoriale afbakening van het toepassingsgebied van gemeenschapsnormen uit de weg geruimd.

Dit wordt duidelijk voor de problematiek van het zogenaamde Carrefour-arrest(2). Daarin vernietigde het Arbitragehof een bepaling uit het begrotingsdecreet van de Franse Gemeenschap waarin subsidies werden toegekend aan Franstalige verenigingen die actief zijn in gemeenten met een speciale taalregeling. De bepaling had, aldus het Arbitragehof, als doel de bescherming van een Franstalige minderheid in bepaalde gemeenten van het Nederlandse taalgebied. Hiervoor beschikt de Franse Gemeenschap niet over een toegewezen bevoegdheid.

Het Arbitragehof zegt echter ook dat, indien de bedoeling van de bepaling zou zijn «de bevordering van de cultuur door de Franse gemeenschap», dat deze gemeenschapsbevoegdheid dan ophoudt te bestaan om de enkele reden dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het territoriale toepassingsgebied van de culturele bevoegdheden van de gemeenschap.

Onduidelijk is nu of de nieuwe begrotingsbepaling van de Franse gemeenschap die subsidies mogelijk maakt in een programma met als titel «Informatie over, bevordering en uitstraling van de Franse taal en cultuur en de Franse Gemeenschap»(3)(4), wel in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels uit de Grondwet, zoals geïnterpreteerd door het Arbitragehof.

De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft ook hiertegen een vernietigingsberoep ingesteld bij het Arbitragehof(5).

De hoop van professor Scholsem dat na het Carrefour-arrest «les politiques seront assez avisés (dans la conception) et habiles (dans la rédaction) pour éviter de devoir recourir à un nouvel arbitrage»(6) is (door de dubbelzinnigheid van de vorige «arbitrage»?) niet bewaarheid geworden.

(1) Artikel 4, samen met artikelen 127, § 2, (128, § 2), et 129, § 2, van de Grondwet bepalen het ruimtelijk kader waarbinnen de bevoegdheden van de gemeenschappen en de federale wetgever gelden. Deze grondwetsbepalingen hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld (Arbitragehof, nrs. 9 en 10, 30 januari 1986, *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1986). Zie ook Arbitragehof, nr. 17, 26 maart 1986, *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1986; Arbitragehof, nr. 29, 18 november 1986, *Belgisch Staatsblad* van 10 december 1986; Arbitragehof, nr. 70, 14 december 1988, *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1988; Arbitragehof, nr. 90/94, 22 december 1994, Arbitragehof, nr. 72/96, 11 december 1996, *Belgisch Staatsblad* van 6 februari 1997.

(2) Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, *Belgisch Staatsblad*, 10 oktober 1996, *J. Proc.*, 1996, nr. 312, 29, noot Scholsem, J., TBP, 1997, blz. 782, noot Henrard, K.

(3) Met als tekst van de basisallocatie: «Toelagen toegekend in het kader van de informatie over, de bevordering en de uitstraling van de Franse taal, de Franse cultuur, de Franse Gemeenschap, de democratie en de rechten van de mens».

(4) Decreet van de Franse Gemeenschap van 20 december 1996 houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996 en houdende aanpassing van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1997, *Belgisch Staatsblad*, 18 april 1997.

(5) Zie *Belgisch Staatsblad* van 4 november 1997.

(6) Scholsem, J.-C., «Observations sous l'arrêt n° 4/96 du 3 octobre 1996 de la Cour d'arbitrage». *Journ. Proc.*, 1996, afl. 312, blz. 31.

## 6. RECHERCHE SCIENTIFIQUE(1)

A. La compétence en matière de recherche scientifique est interprétée dans la L.S.R.I. comme un compétence accessoire(2) et parallèle, de sorte que tant les communautés et les régions que le Gouvernement fédéral sont compétents pour la recherche scientifique que leurs compétences matérielles respectives requièrent (3). La recherche scientifique est considérée comme un (pur) instrument de soutien à la politique(4).

Toutefois, le Gouvernement fédéral n'est pas uniquement compétent pour la recherche scientifique couplée à ses compétences.

Plusieurs missions particulières sont également confiées au Gouvernement fédéral, comme la recherche spatiale, qui est organisée au niveau international(5).

B. Le Gouvernement fédéral remplit également une fonction de coordination : en matière de création de réseaux pour l'échange de données entre les institutions scientifiques (nationaux et internationaux), en matière de programmes et d'actions nécessitant une réalisation homogène au niveau national et international, en matière de tenue à jour d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays(6) et, enfin, pour ce qui est de la participation de la Belgique aux activités des organes de recherche internationaux.

La compétence concernant certains établissements culturels et scientifiques fédéraux peut également être rangée dans cette catégorie.

En ce qui concerne ces derniers établissements, des zones d'ombre subsistent quant à propos de la question de savoir si le Gouvernement fédéral est habilité à effectuer, par le truchement d'établissements culturels et scientifiques fédéraux, de la recherche scientifique dans des domaines relevant des communautés ou des régions. La L.S.R.I. n'est pas claire sur ce point. D'une part, l'on peut soutenir que cette compétence fédérale doit être interprétée *stricto sensu* et de façon limitative, étant donné qu'il s'agit d'une exception au § 1<sup>er</sup> (le principe de la compétence communautaire et régionale). L'on peut également se référer à la compétence fédérale expresse et limitée en matière de recherche scientifique dans les matières régionales et communautaires sur la base de l'article 6bis, § 3, de la L.S.R.I.

D'autre part, l'on peut également arguer du fait que le point 4<sup>o</sup> ne prévoit aucune exception expresse pour ce qui est de la recherche

(1) Cf. Goux, C., *La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences*, Namur, Faculté de droit, 1996, p. 98.

(2) Les compétences accessoires sont des compétences instrumentales grâce auxquelles l'exercice effectif des compétences matérielles est possible. On les trouve principalement dans les articles 6bis à 16 de la L.S.R.I. et elles sont échues tant aux communautés qu'aux régions.

(3) Article 6bis de la L.S.R.I. L'on a modifié en 1993 la disposition insérée par la loi spéciale du 8 août 1988, dans le but de reconnaître explicitement la compétence des communautés et des régions. Toutefois, sur la base du texte de l'article 6bis de la L.S.R.I., force est de constater qu'il n'existe aucune différence de portée: Peeters, P., « *Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten* », dans *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Alen, A. et Suetens, L.P., Bruges, Die Keure, 1993, n° 37, p. 45.

(4) La recherche scientifique aux universités ou écoles supérieures doit également être considérée comme une matière d'enseignement. Les communautés sont incompétentes pour « la recherche scientifique afférente à l'enseignement », aussi bien celle relative à l'enseignement (critère matériel) que celle effectuée par le secteur de l'enseignement (critère organique). Cela n'empêche pas que le pouvoir national (fédéral) et les régions puissent s'adresser à des institutions d'enseignement pour la mise en œuvre de leurs compétences en matière de recherche scientifique et leur confier des programmes de recherche » (doc. Chambre, session extraordinaire, 1998, n° 516/1, p. 22). Cf. Conseil d'État, département législation, avis du 1<sup>er</sup> avril 1997, doc. Chambre, 1996-1997, n° 1022/1.

(5) En particulier dans le cadre de l'A.S.E.-E.S.A.

(6) Les communautés et les régions y collaborent selon des règles devant être déterminées dans un accord de coopération. Toutefois, elles ne sont pas dans l'obligation de communiquer certaines données.

## 6. WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK(1)

A. Wetenschappelijk onderzoek wordt in de BWHI opgevat als een accessoire(2) en parallelle bevoegdheid, zodat zowel gemeenschappen, gewesten als de federale overheid bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor hun respectieve materiële bevoegdheden(3). Wetenschappelijk onderzoek wordt als (louter) beleidsondersteunend beschouwd(4).

Toch is de federale overheid niet enkel bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek dat gekoppeld is aan zijn bevoegdheden.

Er worden ook een aantal bijzondere opdrachten aan de federale overheid toevertrouwd: bijvoorbeeld het ruimtevaartonderzoek dat op internationaal vlak plaatsvindt(5).

B. De federale overheid heeft ook een coördinerende functie: inzake de oprichting van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen (nationaal en internationaal), inzake programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak, inzake het bijhouden van een permanent inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land(6), of tenslotte inzake de medewerking van België aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen.

Ook de bevoegdheid inzake bepaalde federale cultureel-wetenschappelijke instellingen kan hier onder gebracht worden.

Wat betreft die laatste instellingen bestaat er onduidelijkheid over de vraag of de federale overheid, via die federale wetenschappelijke en culturele instellingen, aan wetenschappelijk onderzoek kan doen op domeinen die toebehoren aan de gemeenschappen en gewesten. De BWHI is hierover niet duidelijk. Enerzijds kan men argumenteren dat deze federale bevoegdheid strikt en beperkend geïnterpreteerd moet worden, omdat het gaat om een uitzondering op § 1 (principe van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid). Ook kan men wijzen op de uitdrukkelijke en beperkte federale bevoegdheid voor wetenschappelijk onderzoek in gewest- en gemeenschapsaangelegenheden uit artikel 6bis, § 3, BWHI.

Anderzijds kan men aanhalen dat 4<sup>o</sup> geen uitdrukkelijke uitzondering voorziet ten aanzien van het onderzoek door deze fede-

(1) Zie hiervoor Goux, C., *La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences*, Namen, Faculté de droit, 1996, blz. 98.

(2) Accessoire bevoegdheden zijn instrumentele bevoegdheden waarmee de daadwerkelijke uitoefening van de materiële bevoegdheden kan worden gerealiseerd. Ze zijn vooral te vinden in de artikelen 6bis tot en met 16 BWHI, en ze komen toe zowel aan de gemeenschappen als aan de gewesten.

(3) Artikel 6bis BWHI. De bepaling zoals die door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd ingevoegd werd in 1993 gewijzigd, met de bedoeling de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten duidelijker te laten uitkomen. Op basis van de tekst van 6bis BWHI moet men echter concluderen dat er geen echt verschil in draagwijdte bestaat: Peeters, P., « *Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten* », in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Alen, A. en Suetens, L.P., Brugge, Die Keure, 1993, nr. 37, blz. 45.

(4) Het wetenschappelijk onderzoek van en door de universiteiten of de hogescholen moet ook worden beschouwd als een onderwijsaangelegenheid. De gemeenschappen zijn bevoegd « voor het wetenschappelijk onderzoek dat betrekking heeft op het onderwijs », zowel voor dat met betrekking tot het onderwijs (materieel criterium) als voor dat wat uitgevoerd wordt door het onderwijs (organiek criterium). Dit verhindert niet dat de (federale) overheid en de gewesten zich tot hun onderwijsinstellingen kunnen richten voor de uitoefening van hun bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek en hun onderzoeksprogramma's kunnen toevertrouwen » (Stuk. Kamer, BZ 1988, nr. 516/1, blz. 22). Zie Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 1 april 1997, Stuk, Kamer, 1996-1997, nr. 1022/1.

(5) In het bijzonder in het kader van de ESA-ASE.

(6) De gemeenschappen en gewesten werken hieraan mee volgens de regels die in een samenwerkingsakkoord moeten vastgelegd worden. Er bestaat voor hen echter op zich geen verplichting om bepaalde gegevens mee te delen.

che réalisée par les institutions fédérales, si bien que celles-ci peuvent réaliser tous types de recherche. La L.S.R.I. pourrait être explicite.

C. Outre sa fonction de coordination, dont les modalités doivent souvent être fixées dans un accord de coopération (art. 6bis, § 2, 5<sup>o</sup>-7<sup>o</sup>, de la L.S.R.I.), le Gouvernement fédéral a également une compétence expresse qui lui permet d'empiéter sur le domaine des communautés et des régions. Il peut prendre des initiatives, mettre sur pied des structures et se doter de moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières communautaires et régionales, lorsque cette recherche fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux auxquels la Belgique est partie ou lorsque cette recherche porte sur des actions ou des programmes dépassant les intérêts d'une communauté ou d'une région.

Ce sont donc des compétences parallèles qui ne sont toutefois pas délimitées clairement. Le pouvoir fédéral n'a pas été doté d'une position hiérarchiquement dominante(1) et les communautés et les régions conservent dès lors leurs pleines compétences(2). L'on ignore comment un conflit surgissant en raison de contradictions entre les normes de l'État, des communautés et des régions pourrait être résolu(3).

Une bonne coopération entre les différents niveaux de pouvoir s'impose donc en raison de ce chevauchement des compétences. Ainsi, le Gouvernement fédéral a-t-il l'obligation de présenter d'abord une proposition de collaboration. Le «Conseil fédéral de la politique scientifique»(4) peut jouer un rôle important à cet égard en formulant des avis sur cette collaboration. Comme les communautés et les régions sont expressément autorisées à refuser ces propositions de collaboration (art. 6bis, § 3, dernier alinéa de la LSRI), les conflits évoqués ci-dessus ne sont toutefois pas exclus.

D. Selon K. Biver, le texte actuel de l'article 6bis de la LSRI est meilleur que celui de l'article 6bis de 1980. Il est plus précis et met davantage l'accent sur la coopération. Il n'en contient pas moins encore quelques imprécisions qui entravent une répartition efficace des compétences(5).

rale instellingen, zodat zij alle onderzoek kunnen uitvoeren. De BWHI zou kunnen worden verduidelijkt.

C. Naast de coördinerende functie van de federale overheid, waarvoor dikwijls nadere regels bepaald moeten worden in een samenwerkingsakkoord (art. 6bis, § 2, 5<sup>o</sup>-7<sup>o</sup>, BWHI), heeft de federale overheid ook de uitdrukkelijke bevoegdheid om op het domein van de gemeenschappen en de gewesten te treden. Ze kan initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor wetenschappelijk onderzoek in gemeenschaps- en gewestaangelegenheden wanneer dit onderzoek ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is, ofwel wanneer het betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of een gewest overschrijden.

Deze bevoegdheden zijn dus parallele bevoegdheden, waartussen echter geen duidelijke afbakening bestaat. Er is geen hiërarchie ten voordele van de federale overheid ingebouwd(1), zodat gemeenschappen en gewesten tenvolle hun bevoegdheden behouden(2). Het is niet duidelijk hoe een conflict dat zou kunnen voortkomen uit met elkaar tegenstrijdige normen van de staat, gemeenschappen en gewesten, zou kunnen opgelost worden(3).

Deze overlapping van bevoegdheden maakt daarom een goede samenwerking tussen de verschillende gezagsniveaus noodzakelijk. Aldus wordt de federale overheid verplicht om eerst een voorstel tot samenwerking voor te leggen. Een belangrijke rol kan hierbij de «Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid»(4) spelen, die adviezen m.b.t. die samenwerking zal formuleren. Aangezien de gemeenschappen en gewesten uitdrukkelijk gerechtigd zijn (art. 6bis, § 3, laatste lid, BWHI) om niet op deze voorstellen tot samenwerking in te gaan, zijn de hoger geschetste conflicten echter niet uitgesloten.

D. Volgens K. Biver is de huidige tekst van artikel 6bis BWHI een verbetering (t.a.v. art. 6bis van 1980), omdat hij precieser is en meer de nadruk legt op de samenwerking. Toch bevat hij nog onnauwkeurigheden die een efficiënte bevoegdheidsverdeling bemoeilijken(5).

(1) L'article 6bis, § 3, stipule «Sans préjudice des dispositions du § 1<sup>er</sup>».

(2) Voilà pourquoi l'on ne peut guère parler de «compétences concurrentes» étant donné que celles-ci n'impliquent pas l'exercice simultané des compétences. Elles signifient qu'un niveau de pouvoir n'est compétent dans une matière que tant que l'autre niveau ne se manifeste pas pour ladite matière Pâques, M., «Réforme de l'État et politique scientifique», *Adm. publ. (T)*, 1994, pp. 199 et 204.

(3) Cf. Goux, C., *La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences*, Namur, Faculté de Droit, 1996, p. 89: «Confrontée à l'indispensable cohérence d'un ordre juridique, cette situation, déjà présente en 1988, n'est pas acceptable».

(4) Arrêté royal du 8 août 1997 portant création du Conseil fédéral de la Politique scientifique, *Moniteur belge* du 27 septembre 1997.

(5) Biver, K., «La recherche scientifique», dans *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Bruxelles, Bruylant, 1994, n<sup>o</sup> 274, p. 241.

(1) Artikel 6bis, § 3, BWHI zegt «Onverminderd de bepalingen van § 1...».

(2) Vandaar dat men niet over «concurrerende bevoegdheden» kan spreken aangezien deze niet een gelijktijdige uitoefening van bevoegdheden inhouden, maar wel betekenen dat een overheidsniveau slechts bevoegd is inzake een aangelegenheid, zolang het andere niveau inzake die aangelegenheid niet optreedt. Vgl. Pâques, M., «Réforme de l'État et politique scientifique», *Adm. publ. (T)*, 1994, blz. 199 en 204.

(3) Zie Goux, C., *La recherche scientifique dans la Belgique fédérale: examen de la répartition des compétences*, Namen, Faculté de droit, 1996, blz. 89: «Confrontée à l'indispensable cohérence d'un ordre juridique, cette situation, déjà présente en 1988, n'est pas acceptable».

(4) Koninklijk besluit van 8 augustus 1997 houdende oprichting van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 27 september 1997.

(5) Biver, K., «La recherche scientifique», in *La Belgique fédérale*, Delpérée, F., Brussel, Bruylant, 1994, nr. 274, blz. 241.



**ANNEXE 4****MINISTÈRE DES CLASSES MOYENNES ET DE L'AGRICULTURE****ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DES NOUVELLES STRUCTURES FÉDÉRALES EN MATIÈRE AGRICOLE****SÉNAT — COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES DU 30 OCTOBRE 1998*****Préliminaire :***

Avant d'aborder l'évaluation de l'impact des différentes réformes de l'État sur les compétences dans le secteur agricole, il n'est pas inutile de rappeler le rôle déterminant joué depuis plus de 100 ans en Belgique, comme dans les autres pays de l'Union européenne, par les autorités publiques (européennes, fédérales, régionales, provinciales). Cela se traduit par des structures publiques spécifiques (comme le ministère de l'Agriculture) chargées des missions publiques auprès des agriculteurs et représentant le secteur dans les instances supérieures.

***I. Historique de la régionalisation de l'agriculture (1974-1998)***

À l'occasion de chacune des réformes institutionnelles, les compétences agricoles ont fait l'objet de discussions, et, soit de transferts, soit de corrections ou d'aménagements.

**I.1. Lois du 1<sup>er</sup> août 1974 et du 5 juillet 1979**

Parmi les matières pour lesquelles une politique régionale différenciée se justifiait (voy. aussi les arrêtés royaux des 28 février 1975 et 10 septembre 1975), les compétences suivantes furent reprises :

- le remembrement légal des biens ruraux
- les forêts
- la chasse et la pêche
- l'eau

Comme on peut le constater, il s'agissait de matières périphériques du secteur économique qu'est l'agriculture et qui pouvaient être considérées comme des matières déterminantes dans l'aménagement du territoire, secteur lui-même régionalisé.

**I.2. Loi spéciale du 8 août 1980**

Les matières reprises dans la loi de 1974 ont été confirmées. Cela s'est traduit par le transfert non seulement des compétences mais aussi du personnel et des budgets, et a entraîné une première restructuration du ministère de l'Agriculture dont le cadre, le 1<sup>er</sup> juillet 1982, fut ramené de 3 220 à 2 273 agents.

**I.3. Loi spéciale du 8 août 1988**

Sur base de l'expérience acquise au cours des années précédentes, il n'y a pas eu de transferts supplémentaires mais plutôt, d'une part, des corrections relatives aux stations de recherches forestières et au service des piègeurs de rats musqués et, d'autre part, des

**BIJLAGE 4****MINISTERIE VAN MIDDENSTAND EN LANDBOUW****EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE NIEUWE FEDERALE STRUCTUREN IN ZAKE LANDBOUW****SENAAT — COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN VAN 30 OKTOBER 1998*****Inleiding :***

Hierna volgt een evaluatie van de impact van de verschillende staats hervormingen op de bevoegdheden in de landbouwsector. Daarbij mag niet worden vergeten dat de overheden (de Europese, federale, gewestelijke en provinciale overheden) de laatste eeuw in België, net als in de andere Europese landen, een doorslaggevende rol hebben gespeeld. De specifieke openbare structuren (zoals het ministerie van Landbouw) zijn hiervan het bewijs: zij voeren de overheidsopdrachten bij de landbouwers uit en vertegenwoordigen de sector bij de hogere instanties.

***I. Overzicht van de regionalisering van de landbouw (1974-1998)***

Bij elke institutionele hervorming zijn de bevoegdheden inzake landbouw besproken en overgeheveld, verbeterd of aangepast.

**I.1. Wetten van 1 augustus 1974 en 5 juli 1979**

De volgende bevoegdheden werden beschouwd als aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord was (zie ook de koninklijke besluiten van 28 februari 1975 en 10 september 1975):

- de wettelijke ruilverkaveling van landeigendommen
- de bossen
- de jacht en de visvangst
- het water

Deze bevoegdheden slaan duidelijk op aangelegenheden die zich in de marge bevinden van de economische sector die de landbouw vormt. Ze kunnen beschouwd worden als belangrijke elementen van de ruimtelijke ordening, een sector die volledig aan de gewesten was toegewezen.

**I.2. Bijzondere wet van 8 augustus 1980**

De aangelegenheden uit de wet van 1974 zijn opnieuw uitdrukkelijk aan de gewesten toegewezen. Niet alleen de bevoegdheden maar ook het personeel en de middelen zijn aan de gewesten overgedragen en het ministerie van Landbouw onderging een eerste herstructurering: het personeelsbestand werd op 1 juli 1982 van 3 220 tot 2 273 personen verlaagd.

**I.3. Wet van 8 augustus 1988**

In het licht van de ervaring van de vorige jaren werd besloten geen bijkomende bevoegdheden over te dragen maar veeleer over te gaan tot verbeteringen betreffende de stations voor bosonderzoek en de dienst voor de vangst van muskusratten en tot aanpas-

aménagement de manière à constituer des « blocs homogènes » et éviter des « conflits de compétences ».

Au 1<sup>er</sup> août 1989, le cadre du ministère de l'Agriculture passait ainsi de 2 273 à 2 198 agents.

#### I.4. Loi spéciale du 16 juillet 1993

Pour la première fois, « la politique agricole » en tant que telle est reprise parmi les matières attribuées aux régions sous une rubrique spécifique à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V de ladite loi « politique agricole ». Cinq matières ont été énumérées :

« V. En ce qui concerne la politique agricole :

1<sup>o</sup> L'application, dans le cadre du Fonds agricole, des mesures européennes en matière de politique de structure agricole, relative :

— à l'aide spécifique à l'agriculture dans les régions défavorisées;

— au développement rural;

2<sup>o</sup> le Fonds d'investissement agricole;

3<sup>o</sup> les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles;

4<sup>o</sup> la politique de promotion;

5<sup>o</sup> l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent l'environnement, la rénovation rurale, les forêts et la conservation de la nature. »

Il est évident qu'il s'agit d'une avancée importante puisqu'en plus des aspects européens liés aux matières régionales structurelles, l'expansion économique (dans son volet aides aux entreprises) et la promotion des produits agricoles (sans plus aucune compétence fédérale, par opposition à l'Office belge du commerce extérieur — OBCE) étaient transférées.

En l'absence de hiérarchie des normes, et conscient, vu la place prépondérante de l'UE (Union européenne) dans la politique agricole, des difficultés inévitables qui résulteraient de cet éclatement de compétences entre divers niveaux de pouvoir, le législateur, avec beaucoup de sagesse, ajouta des dispositions spécifiques relatives à l'association et la concertation en matière de politique agricole. Ces dispositions sont prévues par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa deux (gestion du Fonds agricole), par l'article 6, § 2bis (activités des institutions européennes) et par l'article 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> (incidence sur la politique agricole).

Ces dispositions sont libellées comme suit :

— art. 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa deux :

« Pour les matières autres que celles visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, les régions sont associées à la gestion du Fonds agricole. »

— art. 6, § 2bis :

« § 2bis. L'autorité fédérale se concerta avec les gouvernements régionaux concernés, pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole. Au niveau européen, les représentants des régions siègent, outre les représentants fédéraux, au sein des comités techniques. »

— art. 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> :

« § 3bis. Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

5<sup>o</sup> les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole. »

singen die moesten leiden tot meer homogene « bevoegdheidsblokken » en minder bevoegdheidsconflicten.

Op 1 augustus 1989 werd de personeelsformatie van het ministerie van Landbouw verminderd van 2 273 tot 2 198 personen.

#### I.4. Bijzondere wet van 16 juli 1993

Het landbouwbeleid wordt hier voor het eerst uitdrukkelijk genoemd bij de aangelegenheden die aan de gewesten zijn toegevoegd in een specifieke rubriek van artikel 6, § 1, V, van de wet. Vijf aangelegenheden worden opgesomd :

« V. Wat het landbouwbeleid betreft :

1<sup>o</sup> de toepassing, in het kader van het Landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot :

— de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden;

— de plattelandsontwikkeling;

2<sup>o</sup> het landbouwinvesteringsfonds;

3<sup>o</sup> de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

4<sup>o</sup> het promotiebeleid;

5<sup>o</sup> de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud. »

Dit is duidelijk een grote stap voorwaarts: naast de Europese aspecten van de structurele gewestelijke aangelegenheden, zijn immers ook de economische expansie (wat de steun aan de ondernemingen betreft) en de promotie van landbouwproducten (hier heeft de federale overheid geen enkele bevoegdheid meer, in tegenstelling tot de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel) aan de gewesten overgedragen.

Gezien een hiërarchie van de normen ontbreekt en de Europese Unie bovendien een doorslaggevende rol speelt in het landbouwbeleid, was het van meet af aan duidelijk dat de opdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende overheden moeilijkheden zou meebrengen. De wetgever was zich hiervan bewust en voegde in zijn grote wijsheid specifieke bepalingen toe betreffende de samenwerking en het overleg inzake het landbouwbeleid. Deze bepalingen zijn te vinden in artikel 6, § 1, V, tweede lid (beheer van het Landbouwfonds), in artikel 6, § 2bis (activiteiten van de Europese instellingen) en artikel 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> (maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid).

Deze bepalingen luiden als volgt :

— art. 6, § 1, V, tweede lid :

« Voor andere dan de in het eerste lid, 1<sup>o</sup>, bedoelde aangelegenheden worden de gewesten betrokken bij het beheer van het Landbouwfonds. »

— art. 6, § 2bis :

« § 2bis. De federale overheid pleegt overleg met de betrokken gewestregeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, alsmede voor het opvolgen van de activiteiten van de Europese instellingen die betrekking hebben op het landbouwbeleid. Op Europees niveau hebben de vertegenwoordigers van de gewesten zitting naast de federale vertegenwoordigers in de technische comités. »

— art. 6, § 3bis, 5<sup>o</sup> :

« § 3bis. Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken regeringen en de bevoegde federale overheid over : (...)

5<sup>o</sup> de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. »

Le transfert de ces compétences ainsi que du personnel et des moyens vers les régions amenèrent une nouvelle restructuration du ministère et de l'ONDAH, puisque les compétences de contrôle de cet organisme, restées fédérales, rejoignirent les autres compétences de contrôle présentes au sein du département et/ou de l'Office national du lait (ONL).

En outre, suite à la radioscopie, il fut décidé de fusionner le département de l'Agriculture avec celui des Classes moyennes et d'y incorporer les parastataux suivants: la partie contrôlée de l'ONDAH, l'ONL, la partie agriculture de l'IRSIA (Institut pour la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture), tandis que le seul parastatal agricole qui restait était le BIRB (Bureau d'intervention et de restitution belge) résultant lui-même d'une fusion de l'OBEA (Office belge de l'économie et de l'agriculture) et d'une partie de l'OCCL (Office des contingents et licences du ministère des Affaires économiques). Cette première restructuration en profondeur (la première de cette ampleur au niveau fédéral décidée par le gouvernement le 30 juillet 1993) n'entra définitivement en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1995 (arrêté royal du 22 mars 1995 paru le 30 mai 1995 qui fixe le cadre à 2 078 agents). Depuis, suite aux décisions de la Fonction publique en matière de simplification des carrières, un nouvel arrêté du 7 janvier 1998 fut publié le 23 janvier 1998.

## II. Évaluation et résultats

**II.1.** Au niveau des compétences et de leur mise en application, on peut estimer que le regroupement en blocs homogènes non seulement au niveau des diverses autorités mais aussi au niveau des structures administratives mises en place pour les appliquer, a permis un fonctionnement harmonieux (peu de conflits).

Pour preuve, au cours de l'actuelle législature, la conférence inter-ministérielle pour l'Agriculture, prévue notamment à cet effet, ne s'est réunie qu'à 7 reprises.

**II.2.** Les structures d'association et de concertation prévues dans la loi spéciale de 1993 (article 6, § 2bis) se réunissent en effet normalement, et permettent de définir par consensus la position que les fonctionnaires du ministère fédéral de l'Agriculture et le ministre fédéral de l'Agriculture (en tant que représentant de l'État membre) défendent dans les instances internationales et plus particulièrement au niveau de l'Union européenne.

**II.3.** La réorganisation progressive (mais lente et difficile) du ministère fédéral a permis d'assurer dans l'ordre et la continuité l'ensemble des tâches et des obligations de l'État membre, entre autres en matière de paiement dans les délais imposés des aides européennes aux producteurs et aux opérateurs concernés pour des montants annuels de plus de 10 milliards de francs belges.

**II.4.** Il en est de même dans la pratique journalière de l'exécution et du fonctionnement de la politique agricole commune. Deux exemples concrets peuvent être donnés. D'abord dans le cadre de l'obligation de transposition des directives européennes agricoles en droit belge: depuis mai 1995, 75 directives ont dû être ainsi transposées. Si ces matières avaient été régionalisées, les 3 régions auraient dû assurer leur propre transposition (soit 3 fois le travail en plus de la nécessaire concertation). Un autre exemple peut être trouvé dans les multiples réunions journalières des comités de gestion, comités permanents qui fixent la gestion des marchés.

**II.5.** Comme il ressort de l'organigramme ci-joint du nouveau département de l'Agriculture et des Classes moyennes (voir aussi

De overdracht van deze bevoegdheden en van personeel en middelen naar de gewesten hebben geleid tot een nieuwe herstructurering van het ministerie en van de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten. De federaal gebleven controlebevoegdheid van dit orgaan werd immers samengevoegd met de andere controlebevoegdheden van het ministerie en/of van de Nationale Zuiveldienst.

Na de doorlichting is ook besloten het departement van Landbouw en dat van Middenstand samen te voegen en er de volgende parastatale instellingen aan toe te voegen: het controle-onderdeel van de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten, de Nationale Zuiveldienst, het onderdeel landbouw van het IWONL (Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw). De enige parastatale landbouwinstelling die overbleef, was het BIRB (Belgisch Interventie- en Restitutiebureau), dat zelf was ontstaan door de samenvoeging van de BDBL (Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw) en een deel van de CDCV (Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen van het ministerie van Economische Zaken). Deze eerste diepgaande herstructurering (de eerste van deze omvang op federaal niveau, waartoe de regering besloot op 30 juli 1993) trad pas definitief in werking op 1 januari 1995 (koninklijk besluit van 22 maart 1995), bekendgemaakt op 30 mei 1995, dat de personeelsformatie vaststelt op 2 078 personen). Naar aanleiding van de beslissingen van het ministerie van Ambtenarenzaken over de vereenvoudiging van bepaalde loopbanen, is op 7 januari 1998 een nieuw koninklijk besluit genomen, dat is bekendgemaakt op 23 januari 1998.

## II. Evaluatie en resultaten

**II.1.** Wat de bevoegdheden en hun toepassing betreft, mogen we stellen dat de hergroepering in homogene blokken zowel bij de verschillende instanties als bij de administratieve structuren die instaan voor de uitvoering, geleid heeft tot een harmonieuze werking (weinig conflicten).

Het feit dat de interministeriële conferentie voor de Landbouw, die onder meer hiertoe is opgericht, tijdens deze zittingsperiode slechts zevenmaal bijeen is gekomen, is hiervan het bewijs.

**II.2.** De overlegstructuren waarin de bijzondere wet van 1993 voorziet (artikel 6, § 2bis) vergaderen inderdaad normaal, en zorgen voor een consensus over het standpunt dat de ambtenaren van het federale ministerie van Landbouw en de federale minister van Landbouw (als vertegenwoordiger van de Lid-Staat) verdedigen in de internationale instellingen en vooral op Europees niveau.

**II.3.** De stapsgewijze (maar trage en moeilijke) reorganisatie van het federale ministerie heeft ervoor gezorgd dat de taken en de verplichtingen van de Lid-Staat ordelijk en zonder onderbrekingen zijn uitgevoerd, onder andere wat de betalingen betreft binnen de opgelegde termijnen van de Europese steun aan de producenten en marktdeelnemers, die jaarlijks meer dan 10 miljard Belgische frank bedraagt.

**II.4.** Hetzelfde geldt voor de toepassing en de werking van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Hier kunnen twee voorbeelden worden gegeven. Een eerste betreft de verplichting om de Europese landbouwrichtlijnen om te zetten in Belgisch recht: sinds mei 1995 zijn 75 richtlijnen omgezet. Als deze bevoegdheden aan de gewesten waren toegewezen, zou elk van de drie gewesten moeten instaan voor de omzetting (dat wil zeggen driemaal hetzelfde werk, om nog niet te spreken van het onmisbare overleg). Een ander voorbeeld geldt de vele dagelijkse vergaderingen van de beheerscomités, vaste comités die instaan voor de regulering van de markten.

**II.5.** Uit het bijgevoegde organigram van het nieuwe departement van Middenstand en Landbouw (zie ook activiteitenverslag

rapport d'activités 1997), si les compétences agricoles ont dû être réparties et distribuées en 5 Directions générales (la conception et la négociation de la politique agricole (DG2) — l'exécution de la politique agricole (DG3) — les contrôles et la qualité (DG4 et 5) et la recherche-développement (DG6), celles-ci sont très interdépendantes et complémentaires les unes des autres. La coordination se fait au niveau du secrétariat général tant via les services communs (un exemple typique et particulièrement important est l'informatique et les banques de données) que par des organes internes de coordination et de concertation.

**II.6.** Il en est de même pour les compétences restées fédérales du secteur Classes moyennes qui, outre les services communs fusionnés avec les mêmes services issus de l'Agriculture, ont été regroupés en deux directions générales qui ont permis au ministre fédéral d'exercer pleinement son rôle au niveau fédéral et notamment à l'occasion de la loi votée récemment par le Parlement sur la promotion de l'entreprise indépendante.

Il est certain qu'après à peine 3 années de mise en place et de fonctionnement de ces nouvelles structures, toute nouvelle modification en profondeur ne pourra plus se faire sans perturber leurs missions et mettre en péril leur efficacité, sans parler du coût de telles décisions notamment au niveau des fonds budgétaires.

### **III. Considérations finales**

Le département fédéral de l'Agriculture (maintenant fusionné avec les Classes moyennes) a pu faire face sans trop de heurts aux transferts de compétences (toujours limités et relativement homogènes) et s'est restructuré à chaque reprise (avec toujours un décalage de 1 à 2 ans vu la lourdeur des statuts administratifs).

Son organisation actuelle est largement basée sur la centralisation des dossiers et leur informatisation, conditions indispensables au traitement efficace des dossiers. Les différentes directions générales sont largement interdépendantes l'une de l'autre et se complètent dans les diverses missions dont le département est responsable. Il en est de même pour les établissements de recherche à finalité dont la spécialisation ne se limite pas à une région du pays (même s'ils sont implantés dans cette région) mais s'étend à tout le Royaume.

1997) blijkt dat ofschoon de landbouwbevoegdheden verdeeld zijn over vijf algemene directies (bepalen van en onderhandelen over het landbouwbeleid (DG 2) — uitvoeren van het landbouwbeleid (DG 3) — controle en kwaliteit (DG 4 en DG 5) en onderzoek en ontwikkeling (DG 6), deze onderling sterk verweven zijn en elkaar aanvullen. Voor de coördinatie staat het secretariaat-generaal in zowel op basis van gemeenschappelijke diensten (een typisch en belangrijk voorbeeld zijn de informatica en de gegevensbanken) als via interne coördinatie-en overlegorganen.

**II.6.** Hetzelfde geldt voor de federaal gebleven bevoegdheden van de sector Middenstand: naast de gemeenschappelijke diensten, die zijn ontstaan door samenvoeging met dezelfde diensten van het departement landbouw, zijn deze bevoegdheden gebundeld in twee algemene diensten. Hierdoor kan de federale minister zijn rol op federaal niveau ten volle uitoefenen en met name in het kader van de onlangs door het Parlement goedgekeurde wet over de bevordering van het zelfstandig ondernemerschap.

De nieuwe structuren zijn nog maar drie jaar werkzaam. Het is duidelijk dat een nieuwe diepgaande wijziging hun werking zou verstoren en hun efficiëntie kan verminderen, om nog te zwijgen van de kostprijs van dit soort beslissingen.

### **III. Slotbeschouwingen**

Het federale departement Landbouw (nu samengevoegd met Middenstand) heeft de (nog altijd beperkte en betrekkelijk homogene) bevoegdheidsverdrachten zonder al te veel schokken kunnen opvangen en heeft telkenmale een nieuwe structuur aangenomen (met telkens een tijdsverschil van 1 of 2 jaar gelet op de logheid van de administratieve statuten).

De huidige organisatie is in ruime mate gebaseerd op de centralisering en op de informatisering van de dossiers. De verschillende algemene directies zijn in ruime mate onderling van elkaar afhankelijk en vullen elkaar aan in de verschillende taken waarmee het departement belast is. Hetzelfde geldt voor de onderzoeksinstellingen waarvan de specialisatie niet beperkt is tot een gewest van het land (zelfs indien ze in een bepaald gewest gevestigd zijn) maar zich uitstrekt over heel het Rijk.

## ANNEXE 5

LE STATUT JURIDIQUE DES RÉGIES COMMUNALES À  
CARACTÈRE INDUSTRIEL OU COMMERCIAL

Note de M. Coenraets

(mars 1999)

Depuis la loi du 28 mars 1995 modifiant la nouvelle loi communale, le conseil communal a le choix entre deux types de régies pour gérer les activités à caractère industriel ou commercial (voy. M. Boverie, «Les régies communales», *Mouvement communal*, 1995, n° 6-7, pp. 332 et sv.).

Il peut tout d'abord opter pour les régies ordinaires, lesquelles consistent en des services dépourvus de personnalité juridique, mais dotés d'une certaine autonomie technique et financière.

La régie communale ordinaire étant un service déconcentré de la commune, c'est à cette dernière qu'il appartient de prendre les décisions de gestion.

Il en résulte que ces régies sont soumises aux procédures normales de tutelle.

Ce sont les régions qui sont compétentes pour organiser la tutelle administrative ordinaire sur les communes qui relèvent de leur territoire mais aussi pour prévoir des procédures spécifiques de tutelles sur les régies.

Ainsi, le décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 (*Moniteur belge* du 8 septembre 1989) organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne prévoit, outre la tutelle générale sur les actes des autorités communales, des mécanismes de tutelle spéciale d'approbation pour les régies ordinaires.

En vertu de l'article 18, 5°, du décret précité, la mise en régie et le bilan de départ des établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial qui sont gérés en dehors des services généraux de la commune sont soumis à la tutelle spéciale d'approbation.

De même, l'article 18, 1°, du décret stipule que sont soumises à la tutelle spéciale d'approbation les décisions du conseil communal sur «les budgets des régies».

Le décret du Conseil flamand du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes (*Moniteur belge* du 3 août 1993) prévoit des mécanismes de tutelle similaires.

Ainsi l'article 23 du décret prévoit que «les délibérations du conseil communal organisant en régies les établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial, sont adressées à l'Exécutif et à la députation permanente dans un délai de vingt jours de la date où elles ont été prises. Ces délibérations sont soumises à l'avis de la députation permanente et à l'approbation de l'Exécutif».

En vertu de l'article 26, «les délibérations du conseil communal concernant les comptes annuels et les états des recettes et dépenses» sont soumises à l'approbation du gouverneur de province.

Outre les régies ordinaires, le conseil communal peut désormais faire choix d'une régie autonome pour la gestion des intérêts commerciaux ou industriels de la commune.

## BIJLAGE 5

HET RECHTSSTATUUT VAN DE GEMEENTEBEDRIJVEN  
VAN INDUSTRIËLE OF COMMERCIËLE AARD

Nota van de heer Coenraets

(maart 1999)

Sinds de wet van 28 maart 1995 tot wijziging van de gemeentewet heeft de gemeenteraad de keuze tussen twee soorten bedrijven om activiteiten van industriële of commerciële aard te beheren (zie M. Boverie, «Les régies communales», *Mouvement communal*, 1995, nr. 6-7, blz. 332 en volgende).

Hij kan op de eerste plaats kiezen voor de gewone bedrijven, die diensten omvatten die geen rechtspersoonlijkheid bezitten maar over een bepaalde technische en financiële autonomie beschikken.

Aangezien het gewone gemeentebedrijf een gedeconcentreerde dienst van de gemeente is, is het deze laatste die de beheersbeslissingen moet nemen.

Bijgevolg zijn deze bedrijven aan de normale toezichtsprocedures onderworpen.

De gewesten hebben de bevoegdheid om het gewone administratieve toezicht te organiseren ten aanzien van de gemeenten die tot hun grondgebied behoren maar ook om specifieke procedures in te stellen voor het toezicht op de gemeentebedrijven.

Zo voorziet het decreet van de Waalse Gewestraad van 20 juli 1989 (*Belgisch Staatsblad* van 8 september 1989) houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en de intercommunales van het Waalse Gewest, niet alleen in het algemene toezicht op de handelingen van de gemeentebesturen maar worden ook bijzondere toezichtsmechanismen van goedkeuring ingevoerd voor de gewone bedrijven.

Krachtens artikel 18, 5°, van het voornoemde decreet is het bijzonder goedkeuringstoezicht vereist voor het in gemeentebedrijf vestigen en voor de initiële balans van de gemeentelijke industriële of handelsinstellingen en -diensten die buiten de algemene diensten van de gemeente worden beheerd.

Verder bepaalt artikel 18, 1°, van het decreet ook dat de beslissingen van de gemeenteraad met betrekking tot de «begrotingen van de gemeentebedrijven» onderworpen zijn aan het bijzondere goedkeuringstoezicht.

Het decreet van de Vlaamse Raad van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten (*Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 1993) bepaalt soortgelijke toezichtsmechanismen.

Zo bepaalt artikel 23 van het decreet het volgende: «De besluiten van de gemeenteraad waarbij gemeentelijke inrichtingen en diensten van industriële of commerciële aard worden georganiseerd als gemeentebedrijf, worden binnen een termijn van twintig dagen ingaande de dag volgend op het treffen ervan naar de regering en naar de bestendige deputatie verstuurd. Die besluiten zijn onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de regering.»

Krachtens artikel 26 worden «de besluiten van de gemeenteraad betreffende de jaarrekeningen en de staten van ontvangsten en uitgaven» ter goedkeuring aan de provinciegouverneur voorgelegd.

Naast het gewone gemeentebedrijf kan de gemeenteraad voortaan kiezen voor een autonoom bedrijf voor het beheer van de commerciële of industriële belangen van de gemeente.

La régie communale autonome possède une personnalité juridique distincte de celle de la commune et est donc considérée comme une personne morale de droit public (M. Boverie, *op. cit.*, p. 338).

Soullignons, toutefois, que le législateur a permis la création de régies autonomes uniquement pour certaines activités énumérées limitativement par arrêté royal (voyez l'arrêté royal du 10 avril 1995, *Moniteur belge* du 13 mai 1995).

L'article 263ter de la nouvelle loi communale prévoit que les régies communales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction.

À cet égard, le législateur a veillé à ce que les autorités communales soient impliquées le plus possible dans la gestion des régies autonomes afin d'assurer un contrôle interne par les communes.

Ainsi, les membres du conseil d'administration sont désignés par le conseil communal et la moitié d'entre eux au moins doivent faire partie du conseil communal (art. 263ter de la nouvelle loi communale); on aboutit ainsi à une politisation des organes de direction.

En outre, un collège de commissaires assure le contrôle comptable. Ses membres sont désignés par le conseil communal en son sein, à l'exception d'un seul qui doit être membre de l'Institut des réviseurs d'entreprise (art. 263quater).

En ce qui concerne la tutelle administrative, force est de constater que la loi est parfaitement laconique à cet égard, ce qui est une source évidente d'incertitude.

Pour Diane Deom, le législateur a apparemment considéré que l'organisation de la tutelle sur les régies communales autonomes relevait des législateurs régionaux (voyez D. Deom, «La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public», *Rev. Dr. Com.*, 1995/4-5, p. 281).

Pour cet auteur, puisque la loi spéciale de réformes institutionnelles ne cite pas cette matière parmi les compétences régionales, il faudrait considérer que celle-ci reste du ressort du législateur fédéral. «Toutefois, une telle conclusion peut sembler exagérément restrictive de l'autonomie régionale: en créant une institution locale nouvelle, le législateur fédéral se réapproprierait le contrôle de décisions qui, jusqu'alors, relevaient de l'institution communale et donc de la tutelle administrative régionale. On perçoit le risque de voir vider de sa portée la compétence régionale. L'abstention du législateur fédéral nous paraît, dans cette mesure, compréhensible.»

Pour ce qui est des contrôles exercés par les autorités communales, le législateur s'est aussi montré fort lacunaire.

L'article 263septies de la nouvelle loi communale dispose seulement que «le conseil d'administration établit chaque année un plan d'entreprise fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme de la régie communale autonome, ainsi qu'un rapport d'activité. Le plan d'entreprise et le rapport d'activité sont communiqués au conseil communal». Soullignons qu'à défaut de précisions contraires, une telle initiative n'appartient bien entendu qu'à la majorité du conseil communal.

Het autonome gemeentebedrijf bezit een rechtspersoonlijkheid die gescheiden is van die van de gemeente en wordt dus beschouwd als een publiekrechtelijke rechtspersoon (M. Boverie, *op. cit.*, blz. 338).

Er zij evenwel opgemerkt dat de wetgever de oprichting van autonome gemeentebedrijven alleen maar toegestaan heeft voor een beperkte reeks bij koninklijk besluit bepaalde activiteiten (zie koninklijk besluit van 10 april 1995, *Belgisch Staatsblad* van 13 mei 1995).

Artikel 263ter van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de autonome gemeentebedrijven beheerd worden door een raad van bestuur en een directiecomité.

In dit opzicht heeft de wetgever ervoor gezorgd dat de gemeentelijke overheid zo sterk mogelijk betrokken wordt bij het beheer van de autonome gemeentebedrijven opdat de gemeente een interne controle kan uitoefenen.

Zo worden de leden van de raad van bestuur aangewezen door de gemeenteraad en behoren tenminste de helft van hen tot de gemeenteraad (art. 263ter van de nieuwe gemeentewet); zo komt men tot een politisering van de directieorganen.

Een college van commissarissen zorgt bovendien voor de boekhoudkundige controle. De gemeenteraad kiest uit zijn midden de leden van dit college, met uitzondering van één lid dat tot het Instituut voor bedrijfsrevisoren moet behoren (artikel 263quater).

Wat het administratief toezicht betreft, is de wet uiterst bondig wat natuurlijk aanleiding geeft tot onzekerheid.

Voor Diane Deom is de wetgever klaarblijkelijk van oordeel geweest dat de organisatie van het toezicht op de autonome gemeentebedrijven tot de bevoegdheid van de gewestelijke wetgever behoort (zie D. Deom, «La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public», *Rev. Dr. Com.*, 1995/4, blz. 281).

Aangezien de bijzondere wet tot hervorming der instellingen deze materie niet vermeldt bij de gewestbevoegdheden, zou men volgens deze auteur moeten aannemen dat de federale wetgever hiervoor bevoegd blijft. De auteur schrijft dat een dergelijke conclusie evenwel een overdreven beperking van de gewestelijke autonomie lijkt in te houden: door een nieuwe plaatselijke instelling in het leven te roepen zou de federale wetgever zich de controle toe-eigenen over beslissingen die tot nog toe een aangelegenheid van het gemeentebestuur zijn geweest en dus onder het administratief toezicht van het gewest vallen. Men merkt dat er een gevaar bestaat dat de gewestelijke bevoegdheid haar inhoud verliest. Volgens de auteur is het stilzwijgen van de federale wetgever in die zin begrijpelijk.

Wat de door de gemeentelijke overheid uitgeoefende controles betreft, heeft de wetgever ook veel leemten laten bestaan.

Artikel 263septies van de nieuwe gemeentewet bepaalt hierover enkel het volgende: «De raad van bestuur stelt jaarlijks een ondernemingsplan op dat de doelstellingen en de strategie van het autonoom gemeentebedrijf op middellange termijn vastlegt, evenals een activiteitenverslag. Het ondernemingsplan en het activiteitenverslag worden meegedeeld aan de gemeenteraad.» We wijzen erop dat een dergelijk initiatief, bij gebrek aan andersluidende bepalingen, alleen maar kan worden genomen door de meerderheid van de gemeenteraad.

## ANNEXE 6

## BIJLAGE 6

## VERENIGING VAN DE VLAAMSE PROVINCIES VZW

**Taken toevertrouwd aan de bestendige deputatie door federale wetten en uitvoeringsbesluiten**

De bestendige deputatie heeft een aantal bevoegdheden van provinciale aard en van algemene aard alsmede ook contentieuze en niet-contentieuze zaken als rechtsprekende overheid te behartigen, die heden nog vervat zijn in federale regelgevingen.

## 1. Bevoegdheden van provinciale aard

Deze worden hoofdzakelijk geregeld in de huidige federale provinciewet en betreffen onder meer:

- het dagelijks beheer van de provincie;
- het onderzoek van zaken van provinciaal belang;
- de uitvoering van beslissingen van de provincieraad en van de bestendige deputatie;
- conventionele delegatiebevoegdheid vanwege de provincieraad;
- voeren van rechtsgedingen als eiser of verweerder.

## 2. Bevoegdheden van algemene aard

Deze bevoegdheden zijn zeer uiteenlopend en worden geregeld in talrijke wettelijke bepalingen.

Algemeen geeft de bestendige deputatie advies over alle zaken die haar te dien einde krachtens de wet of door de regering worden onderworpen (artikel 106, 1<sup>o</sup>, provinciewet) en beslist over de uitvoering van de wetten waarvoor haar medewerking vereist is of die haar te dien einde door de regering worden toegezonden (artikel 106, 2<sup>o</sup>, provinciewet).

Vele van deze bevoegdheden die vroeger geregeld werden door federale wetten zijn thans, gelet op de regionalisering, geregeld door decreten en besluiten van de Vlaamse regering. Een aantal federale wetten regelt evenwel nog reeds geregionaliseerde materies, soms zijn er wel uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering.

Een exhaustieve inventaris van alle federale regelgevingen waarin de bestendige deputatie taken worden opgedragen vergt een uitgebreid onderzoek van de gehele wetgeving van de laatste jaren. De hieronder opgesomde materies, waarin taken voorzien zijn voor de bestendige deputatie, zijn dan ook niet als volledig te beschouwen:

- Kerkfabrieken (decreet van 30 december 1809 — wet van 4 maart 1870);
- Openbare centra voor maatschappelijk welzijn (wet van 8 juli 1976);
- Opmaak provinciale lijst van de gezworenen van de hoven van assisen (Gerechtelijk Wetboek);
- Collecten (koninklijk besluit van 22 september 1823);
- Anglicaanse eredienst (wet van 4 maart 1870);
- Gezondheid-epidemieën (BR 1 september 1945);
- Tombola's (wet van 31 december 1851);
- Krankzinnigen (wet van 10 juni 1850, gew. wet van 28 december 1873);
- Minerale waters en thermalen (wet van 1 augustus 1924);
- Islamitische Gemeenschap (koninklijk besluit van 3 mei 1978);
- Israëlitische eredienst (wet van 4 maart 1870);
- Kathedrale kerken, bisschoppelijk paleizen en seminaries (decreet 18 Germinal jaar X) (wet van 4 maart 1870 en wet van 30 december 1809);
- Pachtwetgeving (wet van 4 november 1969);
- Polders (wet van 3 juni 1957);
- Bevaarbare waterlopen (wet van 8 mei 1888);
- Onbevaarbare waterlopen (wet van 28 december 1967);
- Wateringen (wet van 5 juli 1956);
- Protestantse eredienst (wet van 4 maart 1870 — koninklijk besluit van 7 februari 1876);
- Registers van de Burgerlijke Stand (wet van 30 juli 1903 — wet van 27 juni 1961 — nieuwe gemeentewet artikelen 127-155);
- Bergen van Barmhartigheid (wet van 30 april 1848 — nieuwe gemeentewet artikel 276);
- Rekenhof (wet van 27 april 1978);

- Schenkingen en Legaten (BWB — nieuwe gemeentewet artikel 231);
- Afzetting en schorsing schepen (nieuwe gemeentewet artikel 83);
- Studiebeurzen (wet van 19 december 1864 — koninklijk besluit van 25 december 1867 — koninklijk besluit van 25 december 1959);
- Telegraaf en Telefoon (wet van 13 oktober 1930);
- Verkiezingen:
  - gemeenteraadsverkiezingen (GKW);
  - wetgevende en provinciale verkiezingen (KWB);
  - europese verkiezingen (wet van 16 november 1978);
- Vervoer:
  - Taxidiensten (wet van 27 december 1974);
  - Bezoldigd vervoer (wet van 29 juni 1984);
- Wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen (Wet op het wegverkeer — koninklijk besluit van 10 juni 1976);
- Runderras (koninklijk besluit van 29 maart 1963);
- Ongewervelde dieren (koninklijk besluit van 2 maart 1965);
- Landbouwkamers (koninklijk besluit van 15 september 1924 — koninklijk besluit van 12 april 1979);
- Wegovereenkomsten (koninklijk besluit van 26 november 1973);
- Vishandel (wet van 16 mei 1870);
- Elektriciteitsvoorzieningen (wet van 10 maart 1925);
- Veldwetboek;
- Wegen (grote wegen) (nieuwe gemeentewet artikel 274).

### 3. Bevoegdheden van rechterlijke aard

Een aantal geschillen van bestuur, sommige contentieuze zaken, andere niet-contentieuze zaken, worden aan de bestendige deputatie opgedragen.

#### 3.1. Gemeenten (GKW — nieuwe gemeentewet)

- uitspraak over bezwaren tegen gemeenteraadsverkiezingen;
- juistheid vaststellen van de zetelverdeling en de rangorde der verkozenen;
- geschillen in verband met onverenigbaarheid van functies, afstand van mandaat, ontslag, vervallenverklaring en plaatsvervangende van gemeenteraadsleden;
- geschillen betreffende ontslag als schepen.

#### 3.2. OCMW's (wet van 8 juli 1976)

- geldigverklaring verkiezing leden OCMW;
- vervallenverklaring wegens niet meer voldoen aan verkiesbaarheidsvoorwaarden of toestand van onverenigbaarheid van een lid;
- schorsing of afzetting van leden.

#### 3.3. Financiën

- bezwaarschriften inzake provincie- en gemeentebelastingen (wet van 23 december 1986);
- bezwaarschriften inzake polderbelastingen (wet van 3 juni 1957);
- eindrekeningen van de gemeenteontvanger, de ontvanger van het OCMW en de penningmeester van de kerkfabrieken bij het einde van het beheer. De deputatie is tevens bevoegd om uitspraak te doen over betwistingen die hier incidentieel kunnen rijzen (nieuwe gemeentewet — wet van 8 juli 1976 — wet van 4 maart 1870);
- geschillen tussen gemeenten met betrekking tot verplichte uitgaven (nieuwe gemeentewet artikel 256).

#### 4.3. Studiebeurzen

Uitspraak over de beroepen van belanghebbende, ingediend tegen de beslissingen van de provinciale commissies of van de begevers (wet van 19 december 1864 en koninklijk besluit van 19 juli 1867).



## ANNEXE 7

**INTERVENTION DE M. J. DE COCK, ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DE L'INAMI, LORS DE L'AUDITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES DU SÉNAT LE 27 NOVEMBRE 1998**

Monsieur le président,

Mesdames et messieurs les sénateurs,

1. Tout d'abord, je tiens à remercier la commission de l'opportunité qu'elle offre à l'INAMI d'être entendu dans le cadre de l'inventaire qu'elle dresse des problèmes, points conflictuels, chevauchements et imprécisions éventuels qui vont de pair avec la répartition matérielle des compétences entre l'État, les communautés et les régions. Selon les termes de l'invitation que nous avons reçue, la commission souhaite vérifier si la répartition actuelle des compétences permet une gestion efficace.

2. D'une façon générale, il y a lieu de souligner que l'assurance maladie-invalidité, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, c, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ne fait pas partie des matières personnalisables. Cette matière est considérée comme un élément essentiel de la sécurité sociale.

3. Dans la note qui a été envoyée à l'INAMI, une série de points conflictuels et de propositions sont mis en évidence qui tendent à transférer certaines parties de l'assurance soins de santé aux communautés.

La note mentionne à ce propos :

a) Le transfert intégral aux communautés de la compétence de normalisation, d'exécution et de financement, relative à l'ensemble de la politique de santé, y compris l'assurance soins de santé;

b) L'intervention de l'INAMI dans les soins infirmiers dispensés aux personnes âgées placées dans des maisons de repos;

c) Le transfert de l'ensemble de la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception de l'assurance maladie-invalidité;

d) Le transfert de la programmation, de l'agrément et du financement des MRS, MSP, HP en proposant de « limiter les fonctions de l'INAMI aux prestations de santé et d'assistance médicale effectives »;

e) Le transfert des soins de santé à domicile aux communautés en laissant à l'INAMI le seul financement des prestations effectuées par les praticiens indépendants de l'art infirmier et les paramédicaux, travaillant individuellement;

f) Quant à la prévention, on estime que les examens organisés à titre préventif sont de la compétence des communautés et que les dépistages individuels appartiennent au champ d'activité de l'INAMI. On propose également d'évoluer vers un financement généralisé des vaccins par les communautés, moyennant le transfert des moyens actuellement disponibles à cet effet.

Il s'agit en l'occurrence de propositions visant à élargir les compétences actuelles des communautés.

## BIJLAGE 7

**TUSSENKOMST VAN DE HEER J. DE COCK, ADMINISTRATEUR-GENERAAL VAN HET RIZIV IN DE HOORZITTING VAN DE COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN VAN DE SENAAT OP 27 NOVEMBER 1998**

Mijnheer de voorzitter,

Dames en heren senatoren,

1. Vooreerst wens ik de commissie te danken voor de mogelijkheid die het RIZIV wordt geboden om gehoord te worden « in het kader van de inventaris die zij opmaakt van de eventuele problemen, conflictpunten, overlappingsen en onduidelijkheden die gepaard gaan met de materiële bevoegdheidsverdeling, tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ». Volgens de uitnodiging die wij hebben ontvangen wenst de commissie « na te gaan of de huidige bevoegdheidsverdeling een efficiënt beleid mogelijk maakt ».

2. Algemeen gesteld moet worden gewezen op het feit dat de ziekte- en invaliditeitsverzekering overeenkomstig artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup>, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de hervorming van de instellingen, niet behoort tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Deze materie wordt beschouwd als een essentieel onderdeel van de sociale zekerheid.

3. In de nota die aan het RIZIV werd meegedeeld worden een aantal knelpunten en voorstellen naar voor gebracht welke ertoe strekken bepaalde onderdelen van de verzekering voor geneeskundige verzorging over te hevelen naar de gemeenschappen.

De nota vermeldt terzake :

a) De integrale overheveling van de normerings-, uitvoerings- en financieringsbevoegdheid betreffende het volledige gezondheidsbeleid naar de gemeenschappen, met inbegrip van de gezondheidszorgverzekering;

b) De tussenkomst van het RIZIV in de verpleegkosten van bejaarden opgenomen in de rusthuizen;

c) De overheveling van het gehele beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen met uitzondering van de ziekte- en invaliditeitsverzekering;

d) De overheveling van de programmering, de erkenning en financiering van RVT, PVT, BW, waarbij wordt voorgesteld « het RIZIV te beperken tot werkelijke geneeskundige verstrekkingen en medische hulpverlening »;

e) De overheveling van de thuisgezondheidszorg naar de gemeenschappen, met enkel financiering door het RIZIV voor de individueel optredende zelfstandige verpleegkundigen en paramedici;

f) Op het vlak van de preventie wordt geoordeeld dat de georganiseerde preventieonderzoeken tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren en individuele screenings tot het actiedomein van het RIZIV. Tevens wordt voorgesteld te evolueren naar een veralgemeende financiering van entstoffen door de gemeenschappen mits overdracht van de thans daartoe bestaande middelen.

Het betreffen hier voorstellen die beogen de bevoegdheden, die thans aan de gemeenschappen zijn toegewezen, uit te breiden.

À la lecture des propositions, on distingue quatre zones de tension :

- la compétence législative et normative opposée à la compétence exécutive;
- les soins de santé opposés à l'aide sociale;
- les soins intra-muros opposés aux soins extra-muros;
- les soins préventifs opposés aux soins curatifs.

En dépit du fait que les propositions susmentionnées présentent une certaine contradiction entre elles, d'une part, et qu'il n'est pas évident d'emblée qu'elles contribuent toutes à une plus grande homogénéité et efficacité, d'autre part, le débat concernant un tel élargissement est tout d'abord une question politique.

4. Avant de traiter une série de points de friction, j'aimerais au préalable énoncer pratiquement et concrètement les règles actuelles en matière de compétences, pour les domaines suivants :

- les établissements de soins et les services médicaux lourds;
- les établissements de soins psychiatriques;
- le secteur des personnes âgées intra-muros;
- les soins à domicile, y compris les soins palliatifs;
- le secteur de la rééducation.

Dans les schémas ci-joints, résumant le processus décisionnel au sein des différents secteurs, il est indiqué quelle est la personne compétente dans le domaine en question pour les divers éléments de la politique en matière, entre autres, de programmation, de normes d'agrément, de reconnaissance, de financement (contenu, détermination, paiement).

En outre, il y figure des données chiffrées concernant les différents domaines.

Ces schémas révèlent qu'il y a plusieurs intervenants immédiats dans le processus décisionnel en la matière, tant au niveau fédéral qu'au niveau des communautés.

5. D'une manière générale, cette situation n'engendre pas de difficultés particulières, aux yeux de l'INAMI.

Néanmoins, on peut faire les observations suivantes en ce qui concerne une série de points de discussion dans un passé récent.

a) Un premier point de discussion se rapporte à la coordination entre les agréments de services hospitaliers et le remboursement des prestations dans ces services.

En 1994, l'article 153, § 7, de la loi du 9 août 1963 a été remplacé, pour permettre une meilleure coordination. Cette disposition constitue actuellement l'article 64 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Conformément à cette disposition, pour les prestations effectuées au moyen de l'appareillage médical lourd dans des services médicaux, services médico-techniques, sections ou fonctions, l'octroi d'une intervention de l'assurance est subordonné à la condition que ces prestations soient effectuées au moyen d'appareillage ou dans des services agréés.

Les communautés se sont plaintes du fait que malgré les dispositions en question, des prestations ont été remboursées bien qu'ayant été effectuées dans des services non agréés.

Cette plainte était fondée. Pour exécuter la disposition susmentionnée, une adaptation de la nomenclature des prestations de santé était nécessaire, afin de désigner les prestations faisant partie du champ d'application de ladite disposition.

Les arrêtés royaux du 13 février 1998 et du 2 juin 1998 portent exécution de l'article 64 en question. Ces arrêtés concernent l'appareillage et les services suivants :

- dialyse

Uit de lectuur van de voorstellen komen vier spanningsvelden naar voor :

- wetgevende, normerende bevoegdheid versus uitvoerende bevoegdheid;
- gezondheidszorg versus welzijnszorg;
- intramurale zorg versus extramurale zorg;
- preventieve zorg versus curatieve zorg.

Ongeacht de vaststelling dat bovenvermelde voorstellen een zekere onderlinge tegenstrijdigheid vertonen enerzijds, en het niet onmiddellijk duidelijk is of zij allen bijdragen tot grotere homogeniteit en efficiëntie anderzijds, is het debat over dergelijke uitbreiding in de eerste plaats een politieke aangelegenheid.

4. Vooraleer een aantal knelpunten te behandelen zou ik vooraanstaand een praktische en concrete vertaling willen geven van de huidige regels inzake bevoegdheden op een aantal domeinen :

- de verplegingsinrichtingen en de zwaar medische diensten;
- de psychiatrische verzorgingsinstellingen;
- de intramurale bejaardensector;
- de thuisverzorging, met inbegrip van de palliatieve zorg;
- de sector van de revalidatie.

In bijgevoegde schema's, die een synthetische voorstelling geven van de besluitvorming in de verschillende sectoren, wordt aangegeven wie voor de betrokken domeinen bevoegd is voor de verschillende elementen van het beleid, onder meer programmering, erkenningsnormen, erkenning, financiering (inhoud, vaststelling, betaling).

Tevens worden een aantal cijfermatige gegevens verstrekt over de verschillende domeinen.

Uit deze schema's blijkt dat er verschillende beleidsactoren rechtstreeks tussenkomen in de besluitvorming terzake, zowel op het federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen.

5. Over het algemeen geeft deze situatie, bekeken vanuit het standpunt van het RIZIV, geen aanleiding tot bijzondere moeilijkheden.

Niettemin kunnen volgende beschouwingen worden gemaakt met betrekking tot een aantal discussiepunten uit het recente verleden.

a) Een eerste discussiepunt heeft betrekking op de coördinatie tussen de erkenning van ziekenhuisdiensten en de tegemoetkoming van prestaties in deze diensten.

Om een betere coördinatie mogelijk te maken werd in 1994 artikel 153, § 7, van de wet van 9 augustus 1963 vervangen. Deze bepaling vormt nu artikel 64 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Overeenkomstig deze bepaling wordt de toekenning van de verzekeringstegemoetkoming voor verstrekkingen die verricht worden met zware medische apparatuur in medische diensten, medisch-technische diensten, afdelingen of functies afhankelijk gesteld van de voorwaarden dat die verstrekkingen worden uitgevoerd met erkende apparatuur of in erkende diensten.

De gemeenschappen hebben er zich over beklaagd dat ondanks de betrokken bepalingen verstrekkingen werden vergoed die werden uitgevoerd in niet-erkende diensten.

Deze klacht was terecht. De uitvoering van voornoemde bepaling vergde evenwel een aanpassing van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen om de prestaties aan te duiden die onder het toepassingsgebied van de betrokken bepaling vielen.

Het betrokken artikel 64 werd uitgevoerd bij koninklijke besluiten van 13 februari 1998 en 2 juni 1998. Deze besluiten hebben betrekking op volgende apparatuur en diensten :

- dialyse

- cathétérisme cardiaque
- radiothérapie
- imagerie médicale, et plus particulièrement la tomographie commandée par ordinateur.

Le dossier « chirurgie cardiaque » est en voie de préparation. En matière de Résonance magnétique nucléaire (RMN), une nomenclature spécifique a été élaborée mais celle-ci n'est pas encore entrée en vigueur. Quant elle sera entrée en vigueur, la RMN sera également intégrée dans l'arrêté royal du 13 février 1998.

En application de cet arrêté royal :

- l'INAMI a prié le ministère de la Santé publique de communiquer tous les agréments en cause que les ministres des communautés ont octroyés. Cette information a été vérifiée par le Conseil technique de l'hospitalisation et un numéro d'identification a été communiqué aux services concernés;

- les attestations de soins donnés doivent porter le numéro d'identification de ce service.

Pour être complets, faisons remarquer que pour les laboratoires de biologie clinique, la dialyse et l'imagerie médicale, des procédures spécifiques sont appliquées depuis longtemps déjà.

b) Un deuxième point problématique a trait à un secteur qui s'est développé au cours des dix dernières années, à savoir les soins palliatifs.

En 1991, on a décidé de soutenir les soins palliatifs par un financement à titre expérimental. Concrètement par l'arrêté royal du 19 août 1991, un système de financement contractuel a été mis sur pied, par lequel une intervention forfaitaire AMI est accordée aux :

- associations non hospitalières qui organisent la dispensation des soins palliatifs à domicile et/ou dans des hébergements collectifs non hospitaliers;
- hôpitaux généraux et universitaires.

Ce financement à titre expérimental a été maintenu jusqu'en 1998. Entre-temps toutefois, des initiatives légales et réglementaires ont été prises pour en arriver à un statut plus définitif.

À ce propos, il faut se référer en premier lieu à l'arrêté royal du 19 juin 1997 fixant les normes auxquelles une association en matière de soins palliatifs doit répondre pour être agréée.

Les associations visent, entre autres, à assurer la coordination des soins palliatifs dans une région géographique déterminée et à évaluer les services offerts. Elles sont composées de différents partenaires, intra- et extra-muros participant aux soins palliatifs. Cette réglementation porte exécution de l'article 9bis de la loi relative aux hôpitaux. Les associations sont financées par le ministère de la Santé publique.

Chaque association doit disposer d'une équipe d'accompagnement multidisciplinaire.

Pour permettre à l'assurance soins de santé d'en assurer le financement, une adaptation légale était nécessaire, ce qui s'est fait par les articles 81 et suivants de la loi du 22 février 1998. Ce financement sera assuré en concluant une convention avec le comité de l'assurance de l'INAMI. La loi précitée stipulait que les critères minimums auxquels ces conventions doivent satisfaire, doivent être fixés par un arrêté royal. Ce qui a été fait par l'arrêté royal du 13 octobre dernier.

Les conventions types seront soumises pour approbation le 30 novembre prochain au comité de l'assurance. Un montant de 120 millions a été prévu dans le budget pour ces équipes.

- hartcatherisatie
- radiotherapie
- medische beeldvorming, meer bepaald computergestuurde tomografie.

Het dossier hartchirurgie is in voorbereiding. Inzake Nucleaire Magnetische Resonantie (NMR) werd een specifieke nomenclatuur uitgewerkt maar deze is nog niet van kracht. Eens in voege getreden zal ook de NMR worden geïntegreerd in het koninklijk besluit van 13 februari 1998.

In toepassing van dit koninklijk besluit :

- heeft het RIZIV het ministerie van Volksgezondheid verzocht alle betrokken erkenningen die door de gemeenschapsministers werden verleend mee te delen. Deze informatie werd geverifieerd door de Technische raad voor ziekenhuisverpleging en aan de betrokken diensten werd een identificatienummer meege-deeld.

- moeten de getuigschriften voor verstrekte hulp het identificatienummer van die dienst bevatten.

Volledigheidshalve weze opgemerkt dat voor labo's klinische biologie, dialyse en medische beeldvorming reeds lang specifieke procedures worden toegepast.

b) Een tweede probleempunt heeft te maken met een sector die zich de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld, nl. de palliatieve verzorging.

In 1991 werd beslist om de palliatieve zorg via een experimentele financiering te ondersteunen. Concreet werd bij koninklijk besluit van 19 augustus 1991 een contractueel financieringssysteem georganiseerd waarbij een forfaitaire ZIV tussenkomst wordt verleend aan :

- verenigingen van niet-ziekenhuizen die het verlenen van palliatieve hulp organiseren bij patiënten thuis en/of in collectieve instellingen die geen ziekenhuis zijn;
- algemene en universitaire ziekenhuizen.

Deze experimentele financiering werd gehandhaafd tot 1998. Ondertussen werden wel wettelijke en reglementaire initiatieven genomen om tot een meer definitief statuut te komen.

Dienaangaande moet in de eerste plaats gewezen worden op het koninklijk besluit van 19 juni 1997 houdende vaststelling van de normen waaraan een samenwerkingsverband inzake palliatieve zorg moet voldoen om te worden erkend.

De samenwerkingsverbanden hebben onder meer tot doel de coördinatie van de palliatieve zorg in een bepaald geografisch gebied te verzekeren en de dienstverlening te evalueren. Ze zijn samengesteld uit de verschillende partners, intra- en extramuraal, betrokken bij de palliatieve zorg. Deze reglementering is een uitvoering van artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen. De samenwerkingsverbanden worden gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid.

Ieder samenwerkingsverband moet beschikken over een multidisciplinaire ondersteuningsequipe.

Voor de financiering hiervan door de verzekering geneeskundige verzorging was een wettelijke aanpassing nodig, hetgeen geschiedde door de artikelen 81 en volgende van de wet van 22 februari 1998. Deze financiering zal worden verzekerd via het afsluiten van een overeenkomst met het verzekeringscomité van het RIZIV. Voornoemde wet bepaalde dat de minimale criteria waar deze overeenkomsten moeten voldoen dienen vastgesteld te worden bij koninklijk besluit. Dit geschiedde bij koninklijk besluit van 13 oktober jl.

De modelovereenkomsten worden op 30 november eerstkomende aan het verzekeringscomité ter goedkeuring voorgelegd. Voor deze equipes is een bedrag van 120 miljoen frank gebudgetteerd.

Pour être complet, il faut mentionner qu'un financement a été instauré pour les réseaux palliatifs, conformément à l'arrêté du gouvernement flamand du 3 mai 1995. Il n'est pas clairement établi que ce financement sera encore maintenu pour les années à venir.

c) Par ailleurs, j'aimerais évoquer brièvement la problématique de la prévention.

L'article 34 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités énumère les prestations qui sont prises en charge par l'assurance. Cette disposition stipule en début de texte que ces prestations concernent tant les soins préventifs que curatifs.

Il est indéniable que l'assurance contient de nombreuses prestations du domaine de la prévention individuelle.

Sans prétendre être exhaustif, je puis mentionner :

— le remboursement de vaccins dans le cadre de la prévention primaire, afin d'éviter les maladies;

— les soins dentaires préventifs, le dépistage précoce pour une tranche d'âge spécifique (par exemple : l'échographie, la détection de la surdité neonatale, de la phénylcétonurie), le traitement préventif à domicile du syndrome de la mort subite, les prestations relatives au dépistage du cancer, du sida, ... dans le cadre de la prévention secondaire, c'est-à-dire le dépistage précoce des maladies.

Il semble très difficile d'extraire ce volet préventif de l'assurance soins de santé. Il me semble assez peu logique de ne faire intervenir l'assurance que quand il est pour ainsi dire trop tard.

Enfin, il faut mentionner que dans le cadre d'un avenant au Protocole concernant la prévention contre l'hépatite B, conclu entre l'Autorité fédérale et les communautés, l'INAMI intervient dans les frais d'achat des vaccins en question. Cette intervention a lieu en application de l'article 56 de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités.

d) Il y a eu des discussions concernant l'instance qui doit prendre en charge certaines prestations. Conformément à la législation relative à l'assurance soins de santé et indemnités, ne sont pas remboursés les frais se rapportant aux prestations effectuées pour le compte des administrations publiques, d'un établissement public ou d'un organisme d'intérêt public.

Dans un certain nombre de situations, les communautés ont indirectement fait endosser les dépenses par l'assurance soins de santé.   ce propos, on peut mentionner : la révision de l'effectif médical dans les établissements relevant du secteur de l'aide sociale, la mesure visant à supprimer les interventions pour les maladies dites sociales, la suppression des subventions d'entretien pour les centres de r ducation et les pr ventoriums.

6. Par ailleurs, j'aimerais encore mettre en relief quelques questions.

a) Tout d'abord, je suis convaincu que beaucoup de divergences d'opinion ou d'imprécisions peuvent être évitées par une bonne collaboration. La collaboration entre le fédéral et les  tats fédérés est une composante essentielle du fédéralisme. Dans les lois institutionnelles, toute une série de procédures de collaboration sont décrites. Dans le secteur des soins de santé, cette collaboration prend la forme, d'une part, de protocoles conclus concernant des domaines parfois très importants (par exemple, la restructuration des hôpitaux, la réorganisation des soins psychiatriques, la politique des soins dispensés aux personnes âgées), et d'autre part, d'un échange de données en matière d'agrément, de fermeture et d'investissements, comme le prévoit l'article 5, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

On peut constater que dans d'autres secteurs la collaboration est plus élaborée et dépasse un caractère *ad hoc*. Ne doit-on pas

Volledigheidshalve moet worden vermeld dat overeenkomstig een besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 1995 een financiering werd ingevoerd van palliatieve netwerken. Of deze financiering ook in de volgende jaren zal gehandhaafd blijven is niet duidelijk.

c) Verder wens ik even in te gaan op de problematiek van de preventie.

Artikel 34 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen somt de verstrekkingen op die door de verzekering worden ten laste genomen. De aanhef van die bepaling stelt dat die verstrekkingen zowel de preventieve als de curatieve verzorging betreffen.

Het kan niet ontkend worden dat de verzekering heel wat verstrekkingen bevat op het vlak van de individuele preventie.

Zonder volledigheid na te streven kan worden gewezen op :

— terugbetaling van vaccins in het kader van de primaire preventie, met name het voorkomen van ziekten;

— preventieve tandverzorging, leeftijdsspecifieke vroegtijdige opsporing (bijvoorbeeld echografie, onderzoek naar neonatale doofheid, fenylcetonurie), preventieve thuisbehandeling tegen wiegedood, verstrekkingen ter opsporing van kanker, aids, ... in het kader van secundaire preventie met name het vroegtijdig opsporen van ziektes.

Het lijkt heel moeilijk om dit preventieve luik uit de verzekering voor geneeskundige verzorging te lichten. Het komt mij vrij onlogisch voor dat de verzekering enkel zou kunnen tussen komen wanneer het a.h.w. te laat is.

Tenslotte moet worden vermeld dat in het kader van een avenant bij het Protocol betreffende de preventie tegen Hepatitis B tussen de Federale overheid en de gemeenschappen het RIZIV zal tussenkomen in de aankoopkosten van de betrokken vaccins. Deze tussenkomst geschiedt in toepassing van artikel 56 van de wet op de geneeskundige verzorging en uitkeringen.

d) Discussies zijn ontstaan aangaande de instantie die bepaalde verstrekkingen dient ten laste te nemen. Overeenkomstig de wetgeving op de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen worden geen kosten vergoed welke gemoed zijn met verstrekkingen die voor rekening zijn van openbare besturen, een openbare instelling of een instelling van openbaar nut.

In een aantal situaties werden uitgaven vanuit de gemeenschappen onrechtstreeks afgewenteld op de verzekering voor geneeskundige verzorging. Dienaangaande kunnen worden vermeld : de herziening van de medische besta ing in instellingen behorend tot de welzijnssector, de maatregel tot opheffing van de tegemoetkomingen voor zogenaamde sociale ziekten, de afschaffing van onderhoudstoelagen voor revalidatiecentra en preventoria.

6. Verder wil ik ook enkele vragen in het midden gooien.

a) In de eerste plaats ben ik van mening dat veel meningsverschillen of onduidelijkheden kunnen worden vermeden door een goede samenwerking. Samenwerking tussen de federatie en de deelstaten is een essentieel bestanddeel van het federalisme. In de institutionele wetten is een hele reeks samenwerkingsprocedures beschreven. Wat de sector van de gezondheidszorg betreft neemt de samenwerking de vorm aan van het afsluiten van protocollen over soms zeer belangrijke domeinen (bijvoorbeeld herstructurering ziekenhuizen, de reorganisatie in de psychiatrische zorg, het ouderenzorgbeleid) enerzijds en van het uitwisselen van gegevens inzake erkenning, sluiting en investeringen zoals voorzien in artikel 5, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Vastgesteld kan worden dat in andere sectoren de samenwerking meer is uitgewerkt en een *ad hoc* karakter overstijgt. Moet

examiner si pour ces secteurs également, la collaboration ne peut être approfondie?

On peut signaler que dans un récent arrêté royal du 14 octobre 1998 par lequel un comité scientifique consultatif en matière de dispensation de soins pour des maladies chroniques et pour des pathologies spécifiques est créé, il est prévu que des représentants des communautés ou des régions peuvent également participer aux groupes de travail.

b) Le deuxième thème concerne l'accès à l'information.

Il est évident que les autorités doivent pouvoir disposer des données nécessaires pour définir et développer une politique.

À ce propos, les communautés ont demandé à avoir un accès direct à l'information disponible à l'INAMI et au ministère de la Santé publique.

En cette matière, l'INAMI est confronté au problème suivant. D'après la législation concernant la Banque-carrefour, les données relatives aux personnes morales, entre autres, les établissements de santé, doivent être considérées comme des données personnelles, dont la communication en dehors du réseau de la sécurité sociale est subordonnée à une autorisation préalable du comité de surveillance. Cette prescription est un obstacle à la souplesse dans l'échange de données. Le projet de loi-programme portant des dispositions sociales, qui est en instance à la Chambre, prévoit à l'article 73 qu'une autorisation préalable n'est plus nécessaire que pour les données se rapportant aux personnes physiques.

En ce qui concerne les données combinées INAMI-Santé publique, l'article 156 de la loi du 26 avril 1996 stipule que le Roi peut déterminer les modalités et conditions selon lesquelles d'autres organes et instances ont accès aux données anonymes traitées par la cellule technique, créée auprès du ministère et de l'institut.

Une information et un enregistrement de qualité sont les moyens nécessaires pour soutenir une politique de la santé. Il est souhaitable de conjuguer les forces à ce niveau. L'article 92*bis* de la loi spéciale peut éventuellement constituer une piste pour concrétiser la collaboration à ce niveau.

Enfin, j'aimerais encore brièvement évoquer la transparence des données. À ce propos, il y a lieu de faire référence à l'article 16, § 2, de la loi relative aux soins de santé par lequel le Conseil général est chargé de transmettre au gouvernement un rapport circonstancié sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays. Ces rapports — dits rapports Jadot — comprennent une évaluation d'éventuelles distorsions injustifiées et des propositions visant à les corriger.

7. Dans son rapport concernant l'assurance maladie, M. Petit a écrit il y a plus de 20 ans déjà: «L'ensemble du problème de l'assurance maladie est comme une toile d'araignée. Si l'on touche à un fil, toute la structure semble se mettre en mouvement».

Cela risque aussi d'être le cas si l'on veut soustraire certains éléments à l'assurance. Organiser une politique homogène pour les hôpitaux au niveau des communautés peut contribuer peut-être à une plus grande efficacité à cet échelon, mais l'assurance sera alors confrontée à d'énormes problèmes quand la définition du prix de la journée d'entretien ne sera plus la même, quand les normes d'agrément seront différentes, etc.

Pour conclure, dans toute cette discussion, on ne peut ni perdre de vue la question compliquée du financement, ni compromettre le principe de la solidarité.

Je vous remercie.

ook niet voor deze sectoren worden nagegaan of samenwerking niet meer kan worden verdiept?

Gewezen kan worden op het feit dat in een recent gepubliceerd koninklijk besluit van 14 oktober 1998 waarbij een wetenschappelijk comité voor advies wordt opgericht inzake de zorgverlening ten aanzien van chronische ziekten en specifieke aandoeningen wordt voorzien dat aan de werkgroepen ook vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten kunnen deelnemen.

b) Een tweede thema betreft de toegang tot de informatie.

Het is duidelijk dat de overheden moeten kunnen beschikken over de gegevens, nodig om een beleid te kunnen uitstippelen en ontwikkelen.

Dienaangaande wordt vanuit de gemeenschappen de vraag geformuleerd om rechtstreekse toegang te hebben tot de informatie beschikbaar bij het RIZIV en het ministerie van Volksgezondheid.

Terzake bestaat wat het RIZIV betreft volgend probleem. Volgens de wetgeving op de Kruispuntbank zijn gegevens van rechtspersonen, onder meer gezondheidsinstellingen, als gegevens van persoonlijke aard te beschouwen waarvan de mededeling buiten het netwerk van de sociale zekerheid is onderworpen aan een voorafgaandelijke machtiging van het Toezichtscomité. Dit voorschrift staat een soepele uitwisseling van gegevens in de weg. Het ontwerp van sociale programmawet, dat aanhangig is bij de Kamer, voorziet in artikel 73 dat enkel nog voor gegevens over natuurlijke personen een voorafgaande machtiging is voorzien.

Wat de gekoppelde gegevens RIZIV-Volksgezondheid betreft bepaalt artikel 156 van de wet van 29 april 1996 dat de Koning kan bepalen op welke wijze en onder welke voorwaarden organen en instanties toegang hebben tot de anonieme gegevens verwerkt door de technische cel opgericht bij het ministerie en het instituut.

Goede informatie en registratie zijn noodzakelijke middelen om een gezondheidsbeleid te ondersteunen. Het is wenselijk om op dat niveau de krachten te bundelen. Artikel 92*bis* van de bijzondere wet is eventueel een mogelijke piste om samenwerking op dit vlak gestalte te geven.

Tenslotte nog een woord over de transparantie van de gegevens. In dit verband moet verwezen worden naar artikel 16, § 2, van de wet op de geneeskundige verzorging waarbij de Algemene Raad wordt belast met het opstellen ten behoeve van de regering van een omstandig rapport over de eenvormige toepassing van de wetgeving in heel het land. Deze rapporten — de zogenaamde rapporten Jadot — omvatten een evaluatie van de eventuele ongerechtvaardigde verschillen en voorstellen tot wegwerking ervan.

7. In zijn rapport over de ziekteverzekering schreef de heer Petit meer dan 20 jaar geleden: «Gans het probleem van de ziekteverzekering is een spinnenweb. Raakt men aan één draad dan blijkt het geheel in beweging te komen.»

Zulks dreigt ook het geval te zijn wanneer men bepaalde onderdelen aan de verzekering wil onttrekken. Het organiseren van een homogeen ziekenhuisbeleid op het niveau van de gemeenschappen kan misschien bijdragen tot een grotere efficiëntie op dat niveau maar zal de verzekering opzadelen met levensgrote problemen met name wanneer de definitie van de verpleegdagprijs niet langer dezelfde is, wanneer de erkenningsnormen gaan verschillen, enz.

Tot slot mag men in gans deze discussie, het ingewikkelde vraagstuk van de financiering niet uit het oog verliezen, noch de solidariteit in het gedrang brengen.

Ik dank U.

**ANNEXE 8**

---

**INSTITUT NATIONAL  
D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITÉ**

Établissement public institué par la loi du 9 août 1963

Avenue de Tervuren 211 — 1150 Bruxelles

---

**SERVICE DES SOINS DE SANTÉ**

**SÉNAT**

**Commission des Affaires institutionnelles**

---

**ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT  
DES NOUVELLES STRUCTURES FÉDÉRALES**

---

Document-INAMI:

— Schéma des compétences actuelles

— Aperçu rééducation

— Évolution des dépenses pour les séjours ou les soins dans les établissements hospitaliers, établissements de soins et autres structures

**BIJLAGE 8**

---

**RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE-  
EN INVALIDITEITSVERZEKERING**

Openbare instelling opgericht bij de wet van 9 augustus 1963

Tervurenlaan 211 — 1150 Brussel

---

**DIENST VOOR GENEESKUNDIGE VERZORGING**

**SENAAT**

**Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden**

---

**EVALUATIE VAN DE WERKING VAN  
DE NIEUWE FEDERALE STRUCTUREN**

---

RIZIV-Document:

— Schema met de huidige bevoegdheden

— Overzicht revalidatie

— Evolutie van de uitgaven voor verblijf of verzorging in verplegingsinstellingen, verzorgingsinrichtingen en andere structuren

## Schéma 1

## Schema 1

	Hôpitaux généraux — Algemene Ziekenhuizen	Hôpital de jour — Dagziekenhuis	Services hospitaliers lourds (dialyse, imagerie médicale, cathétérisation cardiaque, radiothérapie, ...) — Zwaar medische diensten in ziekenhuizen (dialyse, medische beeldvorming, hartcatheterisatie, radiotherapie, ...)
Programmation. — <i>Programmering</i> . . . . .	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>		Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>
Normes d'agrément. — <i>Erkenning</i> normen . . . . .	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>	Partiellement. — <i>Gedeelteilijk</i> :  — via les normes de l'hôpital de jour en chirurgie: Santé publique. — <i>via de normen van het chirurgische dagziekenhuis: Volksgezondheid</i>  — via la convention entre les hôpitaux et les OA: INAMI — <i>via overeenkomst tussen ziekenhuizen en VI's: RIZIV</i>	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>
Agrément. — <i>Erkenning</i> . . . . .	Communautés/régions. — <i>Gemeenschappen/gewesten</i>	— Hôpital de jour en chirurgie: Communautés/régions. — <i>Chirurgisch dagziekenhuis: Gemeenschappen/gewesten</i>	Communautés/régions. — <i>Gemeenschappen/gewesten</i>
Financement. — <i>Financiering</i> :  a) Qui détermine le financement? — <i>Wie bepaalt de financiering?</i>	Le ministre de la Santé publique sous la forme d'un prix de la journée d'entretien (un prix par hôpital individuel). — <i>Het ministerie van Volksgezondheid onder de vorm van een verpleegdagprijs (een prijs per individueel ziekenhuis)</i>	INAMI: par le biais de la convention conclue entre les hôpitaux et les organismes assureurs: il s'agit d'un certain nombre de forfaits: mini et maxi forfait et les forfaits A, B, C et D tributaires du type de prestations effectuées en hospitalisation de jour. — <i>RIZIV: via de overeenkomst tussen de ziekenhuizen en de verzekeringsinstellingen: het gaat om een aantal forfaits: mini- en maxiforfait en de forfaits A, B, C en D, afhankelijk van het soort prestatie die wordt uitgevoerd in daghospitalisatie</i>	Il s'agit dans ce cas d'un financement des prestations par le biais de la nomenclature (INAMI) et/ou par le biais d'un forfait en cas d'hémodialyse (INAMI). Ce financement dépend de l'agrément de ces services (appareils). — <i>Het gaat hier om een financiering van de prestaties via de nomenclatuur (RIZIV) en/of via een forfait in geval van hemodialyse (RIZIV). Deze financiering is afhankelijk van de erkenning van deze diensten (apparaten).</i>
b) Que couvre ce financement(1)? — <i>Wat dekt deze financiering (1)?</i>	Les dépenses en amortissement, les frais généraux, l'entretien, le chauffage, les frais administratifs, la lessive et le linge, l'alimentation, l'internat, l'hospitalisation et les soins, les produits de soins, les médicaments courants, les frais de démarrage, les produits de consommation, ... — <i>De afschrijvingslasten, algemene kosten, onderhoud, verwarming, administratie, was en linnen, voe-</i>	Les dépenses de fonctionnement visées dans la partie B2 du prix de la journée d'entretien, entre autres: l'entretien, le chauffage, les frais administratifs, la lessive et le linge, l'alimentation, l'hospitalisation et les soins, les produits de soins, les médicaments courants, les produits de consommation, ... — <i>De werkkosten zoals bedoeld in deel B2 van de verpleegdagprijs: ondermeer: onder-</i>	— Les honoraires couvrent la prestation libellée dans la nomenclature. — <i>Het honorarium dekt de verstrekking die is omschreven in de nomenclatuur.</i>  — Le forfait hémodialyse couvre les frais qui sont normalement compris dans le prix de la journée d'entretien d'un hôpital (voir rubrique Hôpitaux généraux). — <i>Het forfait hemodialyse dekt de kosten die normaliter begre-</i>

	Hôpitaux généraux — Algemene Ziekenhuizen	Hôpital de jour — Dagziekenhuis	Services hospitaliers lourds (dialyse, imagerie médicale, cathétérisation cardiaque, radiothérapie, ...) — Zwaar medische diensten in ziekenhuizen (dialyse, medische beeldvorming, hartcatheterisatie, radiotherapie, ...)
	<i>ding, internaat, de verpleging en verzorging, verzorgingsproducten, courante geneesmiddelen, aanloopkosten, verbruiksproducten, ...</i>	<i>houd, verwarming, administratie, was en linnen, voeding, verpleging en verzorging, verzorgingsproducten, courante geneesmiddelen, verbruiksproducten, ...</i>	<i>pen zijn in de verpleegdagprijs van een ziekenhuis (zie rubriek Algemene ziekenhuizen)</i>
<i>c) Quel est le montant de ce financement? — Welk is het bedrag van deze financiering?</i>	Le prix moyen de la journée d'entretien s'élève au 1 <sup>er</sup> novembre 1998 à 8 364 francs. — <i>De gemiddelde verpleegdagprijs bedraagt op 1 november 1998, 8 364 frank.</i>	Le mini- et maxiforfait (selon les données du deuxième trimestre 1998): en moyenne respectivement 2 357 francs et 4 501 francs. — <i>De mini- en maxiforfait (volgens de gegevens van tweede trimester 1998): gemiddeld respectievelijk 2 357 frank en 4 501 frank</i>  Les forfaits A, B, C, D: respectivement 7 000, 9 000, 12 000 et 15 000 francs. — <i>De forfaits A, B, C, D: respectievelijk 7 000, 9 000, 12 000 en 15 000 frank.</i>	Le montant est fonction de la prestation individuelle: interviennent ici le coefficient relatif à la lettre clé et le tarif de remboursement. — <i>Het bedrag is afhankelijk van de individuele prestatie: daarbij speelt de relatieve coëfficiënt, de sleutelletter, en het terugbetalingstarief;</i>  Le forfait pour l'hémodialyse s'élève en moyenne (selon les données du second trimestre 1998) à 5 534 francs. — <i>Het forfait voor hemodialyse bedraagt gemiddeld (volgens de gegevens van tweede trimester 1998): 5 534 frank.</i>
<i>d) Qui finance? — Wie financiert?</i>	— 75 % du prix de la journée d'entretien: l'INAMI, dont une partie (ticket modérateur: de 150 francs à 450 francs, à majorer le premier jour de 1 100 francs) à charge du patient. — <i>75 % van de verpleegdagprijs: RIZIV waarvan deel (remgeld: van 150 frank tot 450 frank, de eerste dag te verhogen met 1 100 frank) ten laste patiënt.</i>  — 25 % du prix de la journée d'entretien à charge de la Santé publique. — <i>25 % van de verpleegdagprijs ten laste van Volksgezondheid</i>	Ces forfaits sont intégralement pris en charge par l'INAMI. — <i>Deze forfaits worden integraal ten laste genomen van het RIZIV</i>	Ces montants (au tarif de remboursement) et les forfaits sont pris en charge par l'INAMI. — <i>Deze bedragen (aan terugbetalingstarief) en forfaits worden ten laste genomen door het RIZIV</i>
<i>e) Rôle du ministère des Affaires économiques dans la fixation des prix. — Rol van het ministerie van Economische Zaken in de totstandkoming van de prijzen</i>	Néant. — <i>Geen</i>	Néant. — <i>Geen</i>	Néant. — <i>Geen</i>
Nombre d'établissements, de services au 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal inrichtingen, diensten op 1 november 1998</i>	193		
Nombre de lits-places au 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal beddenplaatsen op 1 november 1998</i>	55 010		
Montant à charge de l'INAMI - 1997. — <i>Bedrag, ten laste RIZIV - 1997</i>	92 068 millions/ <i>miljoen</i>	4 337,6 millions/ <i>miljoen</i>	



	Hôpitaux généraux — <i>Algemene Ziekenhuizen</i>	Hôpital de jour — <i>Dagziekenhuis</i>	Services hospitaliers lourds (dialyse, imagerie médicale, cathétérisation cardiaque, radiothérapie, ...) — <i>Zwaar medische diensten in ziekenhuizen (dialyse, medische beeldvorming, hartcatheterisatie, radiotherapie, ...)</i>
--	--	--	--

Nombre de journées facturées à 16 119 455

l'INAMI - 1997. — *Aantal dagen, gefactureerd aan het RIZIV - 1997*

Points noirs. — *Knelpunten*

Les agréments avec effet rétroactif. — *De erkenningen met terugwerkende kracht*

1 112 383

Dans la nomenclature, la mention de la condition qu'il doit s'agir d'un service agréé (appareil) a déjà été insérée dans la plupart des cas. Son insertion pour la RMN et la chirurgie cardiaque est en préparation. — *Het opnemen in de nomenclatuur van de voorwaarde dat het moet gaan om een erkende dienst (apparaat) is reeds voor een groot deel gebeurd. Het opnemen ervan voor de NMR en hartchirurgie is in voorbereiding.*

(1) Il est à noter qu'une partie de l'infrastructure est prise en charge par les communautés/régions.

(1) Hierbij wordt opgemerkt dat een deel van de infrastructuur wordt ten laste genomen door de gemeenschappen/gewesten.

## Schéma 2

## Schema 2

	Hôpitaux psychiatriques — <i>Psychiatrische ziekenhuizen</i>	MSP Maisons de soins psychiatriques — PVT <i>Psychiatrische verzorgingstehuizen</i>	HP Initiatives d'habitation protégée — BW <i>Initiatieven van beschut wonen</i>
Programmation. — <i>Programming</i> . . . . .	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>
Normes d'agrément. — <i>Erkenningsnormen</i> . . . . .	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>	Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>
Agrément. — <i>Erkenning</i> . . . . .	Communauté - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i>	Communautés - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i>	Communautés - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i>
Financement. — <i>Financiering</i> . . . . .			
a) Qui détermine le financement? — <i>Wie bepaalt de financiering?</i>	Le ministère de la Santé publique sous la forme d'un prix de la journée d'entretien (un prix par hôpital individuel). — <i>Het ministerie van Volksgezondheid onder de vorm van een verpleegdagprijs (een prijs per individueel ziekenhuis)</i>	Le ministère de la Santé publique sous la forme d'un forfait journalier. Cependant, la partie B2 de ce prix journalier est déterminée par l'INAMI (commission de conventions). — <i>Het ministerie van Volksgezondheid onder de vorm van een dagforfait. Evenwel word het deel B2 van deze dagprijs bepaalt door het RIZIV (overeenkomstencommissie).</i>	Le ministère de la Santé publique sous la forme d'un forfait journalier. — <i>Het ministerie van Volksgezondheid onder de vorm van een dagforfait.</i>
b) Que couvre le financement? — <i>Wat dekt deze financiering?</i>	Les dépenses en amortissement, les frais généraux, d'entretien, les frais d'administration, la lessive et le linge, l'alimentation, l'internat, l'hospitalisation et les soins, les produits de soins, les médicaments courants, les frais de démarrage, les produits de consommation,... — <i>De afschrijvingslasten, algemene kosten, onderhoud, verwarming, administratie, was en linnen, voeding, internaat, de verpleging en verzorging, verzorgingsproducten, courante geneesmiddelen, aanloopkosten, verbruiksproducten, ...</i>	Les dépenses en amortissement, les crédits à court terme, les frais de fonctionnement (y compris l'alimentation, l'internat, ...), les frais de personnel soignant et paramédical, les soins infirmiers, la kinésithérapie, l'argothérapie, la logopédie et l'orthopédagogie, les frais de matériel de soins, les prestations de santé des psychiatres et neuropsychiatres. — <i>De afschrijvingslasten, de kortetermijnkredieten, de werkingskosten (inclusief voeding, internaat, administratie, onderhoud, ...), de kosten voor verzorgend en paramedisch personeel (verpleegkunde, kiné, argo, logo, orthopedagog), kosten voor verzorgingsmaterieel, geneeskundige verstrekkingen van psychiaters en neuropsychiaters.</i>	Une indemnité d'installation unique et les frais de fonctionnement (principalement les frais de personnel). — <i>Een éénmalige installatievergoeding en de werkingskosten (voornamelijk personeelskosten)</i>
c) Quel est le montant de ce financement? — <i>Welk is het bedrag van deze financiering?</i>	Le prix moyen de la journée d'entretien s'élève au 1 <sup>er</sup> novembre 1998 à 4 073 francs. — <i>De gemiddelde verpleegdagprijs bedraagt op 1 november 1998 4 073 frank.</i>	Ce prix journalier s'élève au 1 <sup>er</sup> novembre 1998 à 3 103 francs pour les patients psychiatriques et à 3 289 francs pour les handicapés mentaux. — <i>Deze dagprijs bedraagt op 1 november 1998: 3 103 frank voor psychiatrische patiënten en 3 289 frank voor mentaal gehandicapten.</i>	Ce forfait journalier s'élève au 1 <sup>er</sup> novembre 1998 à 693 francs. — <i>Dit dagforfait bedraagt op 1 november 1998: 693 frank.</i>

	Hôpitaux psychiatriques — <i>Psychiatrische ziekenhuizen</i>	MSP Maisons de soins psychiatriques — PVT <i>Psychiatrische verzorgingstehuizen</i>	HP Initiatives d'habitation protégée — BW <i>Initiatieven van beschut wonen</i>
d) Qui finance? — <i>Wie financiert?</i>	- 75 % du prix de la journée d'entretien: l'INAMI, dont une partie (ticket modérateur de 150 francs à 750 francs à majorer le premier jour de 1 100 francs) à charge du patient. - <i>75% van de verpleegdagprijs: RIZIV waarvan deel (remgeld: 150 frank tot 750 frank de eerste dag te verhogen met 1 100 frank) ten laste van de patiënt</i> - 25 % du prix de la journée d'entretien à charge de la Santé publique. — <i>25% van de verpleegdagprijs ten laste van de Volksgezondheid.</i>	- INAMI: 2 012 ou 2 198 francs. — <i>RIZIV: 2 012 of 2 198 frank.</i>  Santé publique: 200 ou 300 ou 400 francs. — <i>Volksgezondheid: 200 of 300 of 400 frank.</i>  - Patient: le reste. — <i>Patiënt: de rest.</i>	75 % du forfait à charge de l'INAMI. — <i>75% van het dagforfait ten laste van het RIZIV</i>  25 % à charge de la Santé publique; — <i>25% ten laste van Volksgezondheid.</i>
e) Rôle du ministère des Affaires économiques dans la fixation des prix. — <i>Rol van het ministerie van Economische Zaken in de totstandkoming van de prijzen.</i>	Néant. — <i>Geen.</i>	Néant. — <i>Geen.</i>	Néant. — <i>Geen.</i>
Nombre d'établissements, de services au 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal inrichtingen, diensten op 1 november 1998.</i>	68	36	86
Nombre de lits-places au 1/11/1998. — <i>Aantal bedden-plaatsen op 1/11/1998.</i>	16 359	3 177	3 565
Montant à charge de l'INAMI - 1997. — <i>Bedrag ten laste van het RIZIV - 1997.</i>	14 236 millions/ <i>miljoen</i>	2 069 millions/ <i>miljoen</i>	570 millions/ <i>miljoen</i>
Nombre de journées facturées à l'INAMI - 1997. — <i>Aantal dagen gefactureerd aan het RIZIV - 1997.</i>	4 952 586	1 163 826	978 709
Points noirs. — <i>Knelpunten</i>	Les agréments avec effet rétroactif. — <i>De erkenningen met terugwerkende kracht.</i>	Les agréments avec effet rétroactif. — <i>De erkenningen met terugwerkende kracht.</i>	Les agréments avec effet rétroactif. — <i>De erkenningen met terugwerkende kracht.</i>

(1) Il est à noter qu'une partie de l'infrastructure est prise en charge par les communautés/régions.

(1) Hierbij wordt opgemerkt dat een deel van de infrastructuur wordt ten laste genomen door de gemeenschappen/gewesten.

## Schéma 3

## Schema 3

	MRS (1) Maisons de repos et de soins — RVT(1) <i>Rust- en verzorgingstehuizen</i>	Maisons de repos (2) — Rustoord(2)	Résidences - services — Serviceflats	Accueil de jour et court séjour en MR/MRS — <i>Dagopvang en kortverblijf in rustoorden/RVT's</i>
Programmation. — <i>Programmering</i> . . . . .	Fédéral — Santé publique. — <i>Federaal — Volksgezondheid</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>
Normes d'agrément. — <i>Erkenningsnormen</i> . . . . .	Fédéral — Santé publique. — <i>Federaal — Volksgezondheid</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>
Agrément. — <i>Erkenning</i> . . . . .	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>	Communautés — Régions. — <i>Gemeenschappen — Gewesten</i>
Financement. — <i>Financiering</i>				
a) Qui détermine le financement? — <i>a) Wie bepaalt de financiering?</i> . . . . .	L'INAMI (Comité de l'assurance) sous la forme de 3 forfaits journaliers différents en fonction de la nécessité de soins. — <i>Het RIZIV (Verzekeringscomité) onder de vorm van 3 verschillende dagforfaits in functie van de zorgbehoevendheid</i>	L'INAMI (Comité de l'assurance) sous la forme de 4 forfaits journaliers différents en fonction de la nécessité de soins. — <i>Het RIZIV (Verzekeringscomité) onder de vorm van 4 verschillende dagforfaits in functie van de zorgbehoevendheid</i>	Il s'agit ici d'un financement des prestations par le biais de la nomenclature (INAMI). — <i>Het gaat hier om een financiering van de prestaties via de nomenclatuur (RIZIV)</i>	Accueil de jour: il s'agit ici d'un financement des prestations par le biais de la nomenclature (INAMI). — <i>Dagopvang: het gaat hier om een financiering van de prestaties via de nomenclatuur (RIZIV)</i>
b) Que couvre le financement(3)? — <i>b) Wat dekt deze financiering(3)?</i> . . . . .	Ce forfait est une intervention dans les frais de soins et d'assistance dans les actes de la vie journalière. Il comprend: — <i>Dit forfait is een tegemoetkoming in de kost voor verzorging en bijstand in de handelingen van het dagelijks leven. Zij omvat:</i> — les soins infirmiers. — <i>de verpleegkundige zorgen</i>  — les prestations de kiné, ergo, logo et du personnel supplémentaire qui se charge de la revalidation, de la réactivation et de la réintégration sociale. — <i>de zorg van kiné, ergo, logo en van bijkomend personeel dat taken vervult inzake revalidatie, reactivatie en sociale integratie</i>	Ce forfait est une intervention dans les frais de soins et d'assistance dans les actes de la vie journalière. Il comprend: — <i>Dit forfait is een tegemoetkoming in de kost voor verzorging en bijstand in de handelingen van het dagelijks leven. Zij omvat:</i> — les soins infirmiers. — <i>de verpleegkundige zorgen</i>  — les prestations de kiné, ergo, logo et du personnel supplémentaire qui se charge de la revalidation, de la réactivation et de la réintégration sociale. — <i>de zorg van kiné, ergo, logo en van bijkomend personeel dat taken vervult inzake revalidatie, reactivatie en sociale integratie</i>	Les honoraires couvrent la prestation d'honoraire définie dans la nomenclature. — <i>Het honorarium dekt de verstrekking die is omschreven in de nomenclatuur</i>	Court séjour: idem que pour les maisons de repos. — <i>Kortverblijf: idem als rustoorden</i>  Accueil de jour: les honoraires couvrent la prestation libellée dans la nomenclature. — <i>Dagopvang: Het honorarium dekt de verstrekking die is omschreven in de nomenclatuur</i>  Court séjour: idem que pour les maisons de repos. — <i>Kortverblijf: idem als rustoorden</i>  Court séjour: idem que pour les maisons de repos. — <i>Kortverblijf: idem als rustoorden</i>

	MRS (1) Maisons de repos et de soins — RVT(1) <i>Rust- en verzorgingstehuizen</i>	Maisons de repos (2) — <i>Rustoorden</i> (2)	Résidences - services — <i>Serviceflats</i>	Accueil de jour et court séjour en MR/MRS — <i>Dagopvang en kortverblijf in rustoorden/RVT's</i>
	— les soins dispensés par le personnel soignant. — <i>de verzorging door verzorgingspersoneel</i> le matériel de soins. — <i>verzorgingsmateriaal</i>	— les soins dispensés par le personnel soignant. — <i>de verzorging door verzorgingspersoneel</i> le matériel de soins. — <i>verzorgingsmateriaal</i>		
c) Quel est le montant de ce financement? — <i>Welk is het bedrag van deze financiering?</i>	Il existe 3 forfaits journaliers en fonction de la nécessité de soins: — <i>Er zijn drie dagforfaits in functie van de zorgbehoevendheid:</i>  — B: 1 327 francs. — — B: 1 327 frank  — C: 1 770 francs. — — C: 1 770 frank — Cdem: 1 834 francs. — — Cdem: 1 834 frank	Il existe 4 forfaits journaliers en fonction de la nécessité de soins (au 1 <sup>er</sup> novembre 1998): — <i>Er zijn drie dagforfaits in functie van de zorgbehoevendheid (op 1 november 1998):</i>  — O: 47 francs. — — O: 47 frank  — A: 146 francs. — — A: 146 frank — B: 798 francs. — — B: 798 frank  — C: 1 125 francs ou 1 232 francs. — — C: 1 125 frank of 1 232 frank	Le montant est fonction de la prestation individuelle: le coefficient relatif, la lettre-clé et le tarif de remboursement interviennent ici. — <i>Het bedrag is afhankelijk van de individuele prestatie: daarbij speelt de relatieve coëfficiënt, de sleutelletter, en het terugbetalingstarief.</i>	Accueil de jour: le montant est fonction de la prestation individuelle: le coefficient relatif, la lettre-clé et le tarif de remboursement interviennent ici. — <i>Dagopvang: het bedrag is afhankelijk van de individuele prestatie: daarbij speelt de relatieve coëfficiënt, de sleutelletter, en het terugbetalingstarief.</i>  Court séjour: idem que pour les maisons de repos. — <i>Kortverblijf: idem als rustoorden.</i>
d) Qui finance? — <i>d) Wie financiert? . . . . .</i>	Ces forfaits sont intégralement pris en charge par l'INAMI. — <i>Deze forfaits worden integraal ten laste genomen door het RIZIV.</i>	Ces forfaits sont intégralement pris en charge par l'INAMI. — <i>Deze forfaits worden integraal ten laste genomen door het RIZIV.</i>	Ces montants (au tarif de remboursement) et forfaits sont pris en charge par l'INAMI. — <i>Deze bedragen (aan terugbetalingstarief) en forfaits worden ten laste genomen van het RIZIV.</i>	Accueil de jour: les montants (au tarif de remboursement) et les forfaits sont pris en charge par l'INAMI. — <i>Dagopvang: deze bedragen (aan terugbetalingstarief) en forfaits worden ten laste genomen van het RIZIV.</i>  Court séjour: idem que pour les maisons de repos. — <i>Kortverblijf: idem als rustoorden.</i>
e) Rôle du ministère des Affaires économiques dans la fixation des prix. — <i>Rol van het ministerie van Economische zaken in de totstandkoming van de prijzen .</i>	Les prix journaliers (frais d'hôtellerie) à charge des résidents sont soumis à la réglementation des prix. — <i>De dagprijzen (hotelkost) ten laste van de bewoners, zijn onderhevig aan de prijzenreglementering.</i>	Les prix journaliers (frais d'hôtellerie) à charge des résidents sont soumis à la réglementation des prix. — <i>De dagprijzen (hotelkost) ten laste van de bewoners, zijn onderhevig aan de prijzenreglementering.</i>	Les prix journaliers (frais d'hôtellerie) à charge des résidents sont soumis à la réglementation des prix. — <i>De dagprijzen (hotelkost) ten laste van de bewoners, zijn onderhevig aan de prijzenreglementering.</i>	Les prix journaliers (frais d'hôtellerie) à charge des résidents sont soumis à la réglementation des prix. — <i>De dagprijzen (hotelkost) ten laste van de bewoners, zijn onderhevig aan de prijzenreglementering.</i>

	MRS (1) Maisons de repos et de soins — RVT(1) <i>Rust- en verzorgingstehuizen</i>	Maisons de repos (2) — <i>Rustoorden</i> (2)	Résidences - services — <i>Serviceflats</i>	Accueil de jour et court séjour en MR/MRS — <i>Dagopvang en kortverblijf in rustoorden/RVT's</i>
Nombre d'établissements, de Services au 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal inrichtingen, diensten op 1 november 1998.</i>	801	1962		
Nombre de lits — places au 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal bedden-plaatsen op 1 november 1998 . . . .</i>	24 775	99 656		
Montant à charge de l'INAMI — 1997. — <i>Bedrag, ten laste RIZIV — 1997 . . .</i>	11 487 millions. — <i>11 487 miljoen</i>	14 361 millions. — <i>14 361 miljoen</i>		
Nombre de jours facturés à l'INAMI en 1997. — <i>Aantal dagen, gefactureerd aan het RIZIV — 1997 . . . . .</i>	6 810 339	28 494 227		
Points noirs. — <i>Knelpunten. .</i>	Les agréments avec effet rétroactif. — <i>De erkenningen met terugwerkende kracht.</i>	Les agréments communiqués avec effet rétroactif. — <i>De erkenningen die meegedeeld worden met terugwerkende kracht.</i>  Les maisons de repos non agréées sont confrontées aux problèmes suivants: si elles ne sont pas connues, les soins infirmiers risquent d'être portés en compte par le biais de la nomenclature. L'INAMI tente de remédier à ce problème en obligeant ces structures non agréées à se manifester auprès de l'INAMI afin qu'elles puissent être enregistrées (arrêté royal du 19 décembre 1997). De cette façon elles dépendent du système de financement des maisons de repos. — <i>De niet-erkende rustoorden zorgen voor problemen: indien zij niet gekend zijn, bestaat er een risico dat de verpleegkundige verzorging wordt aangerekend via de nomenclatuur. Het RIZIV probeert dit op te vangen door deze niet erkende structuren te verplichten zich kenbaar te maken bij</i>		

	MRS (1) Maisons de repos et de soins RVT(1) <i>Rust- en verzorgingstehuizen</i>	Maisons de repos (2) Rustoorden (2)	Résidences - services Serviceflats	Accueil de jour et court séjour en MR/MRS <i>Dagopvang en kortverblijf in rustoorden/RVT's</i>
--	--	--	---------------------------------------	--

*het RIZIV opdat ze kunnen worden geregisteerd (koninklijk besluit van 19 december 1997); op die manier ressorteren zij onder het financieringssysteem van de rustoorden.*

(1) Dans le Protocole conclu le 9 juin 1997 entre le gouvernement des communautés et des régions concernant la politique à mener à l'égard des personnes âgées, il a été convenu d'une reconversion des maisons de repos en MRS. En pratique, cela revient à une programmation.

(2) Dans le Protocole conclu le 9 juin 1997 entre le gouvernement des communautés et des régions concernant la politique à mener à l'égard des personnes âgées, il a été convenu d'une reconversion des maisons de repos en MRS. À cet effet, le nombre de lits à agréer en maison de repos est fixé annuellement par communauté/région. Le nombre de lits de maisons de repos à reconvertir sur une période de 5 ans est également établi par communauté/région. Cela revient à une programmation.

(3) Il est à noter que sous certaines conditions bien définies, une partie de l'infrastructure est prise en charge par les communautés — régions.

(1) In het Protocol dat op 9 juni 1997 tussen de Federale regering en de regeringen van gemeenschappen en gewesten werd gesloten, over het te voeren ouderenzorgbeleid wordt ondermeer een reconversie afgesproken van rustoord naar RVT. In de praktijk komt dit neer op een programmatische.

(2) In het Protocol dat op 9 juni 1997 tussen de Federale regering en de regeringen van gemeenschappen en gewesten werd gesloten, over het te voeren ouderenzorgbeleid wordt ondermeer een reconversie afgesproken van rustoord naar RVT. Hierbij worden per gemeenschap/gewest het aantal te erkennen bedden in rustoord jaarlijks bepaald. Eveneens wordt per gemeenschap/gewest bepaald hoeveel rustoordbedden over een periode van 5 jaar zullen worden omgeschakeld. In de praktijk komt dit neer op een programmatie.

(3) Hierbij wordt opgemerkt dat onder welbepaalde voorwaarden een deel van de infrastructuur wordt ten laste genomen door de gemeenschappen — gewesten.

## Schéma 4

## Schema 4

	Structures soins de santé à domicile — <i>Structuren thuisgezondheidszorg</i>	Soins à domicile y compris les services de soins à domicile prévus au projet de loi portant des dispositions sociales — <i>Thuisverpleging met inbegrip van de diensten thuisverpleging zoals bedoeld in het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen</i>	Équipes d'assistance palliative et associations à partir de 1998 — <i>Palliatieve ondersteuningsequipes en samenwerkingsverbanden vanaf 1998</i>
--	---	--	--

Programmation. — *Programmering*

Communautés - Régions. — *Gemeenschappen - Gewesten*

a) Besluit Vlaamse Executieve du 21 décembre 1990 «houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging»: il prévoit des équipes pour les soins à domicile et des initiatives d'association en matière de soins à domicile. — *Besluit Vlaamse Executieve van 21 december 1990 houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging: hierin worden teams voor thuisverpleging en samenwerkingsinitiatieven inzake thuisverzorging voorzien;*

b) Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 26 juin 1989 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile. — *Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 26 juin 1989 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile*

Normes d'agrément. — *Erkenningsnormen*

Communautés - Régions. — *Gemeenschappen - Gewesten*

a) cf. Besluit 21 décembre 1990. — cf. *Besluit 21 december 1990*

a) Soins à domicile: néant. —

a) *Thuisverpleging: geen*

b) Services spécifiques de soins à domicile: fédéral - santé publique: voir art. 5, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa, de la loi du 27 juin 1978 telle qu'elle est modifiée dans le projet de loi portant des dispositions sociales. — *Specifieke diensten Thuisverpleging: federaal - Volksgezondheid: zie art. 5, § 1, eerste lid van de wet van 27 juni 1978 zoals wordt gewijzigd in het wetsontwerp houdende sociale bepalingen*

a) Néant. — *Geen*

a) À partir de 1998(1): convention à conclure entre les équipes palliatives à domicile et l'INAMI (seules les équipes des associations - voir normes de l'arrêté de la Santé publique; l'autre: l'expérience Busquin a été prolongée). — *Vanaf 1998(1): conventie die nog moet worden gesloten tussen palliatieve equipes thuis en RIZIV (enkel de equipes uit de samenwerkingsverbanden - zie normen in besluit Volksgezondheid; de andere: ervaring Busquin werd verlengd)*

b) Les associations: fédéral - Santé publique. — *De samenwerkingsverbanden: federaal - Volksgezondheid*

b) Fédéral - Santé publique: à exécuter par le biais de l'arrêté royal en exécution de l'art. 5: voir plus haut. — *Federaal - Volksgezondheid: uit te voeren via koninklijk besluit in uitvoering van art. 5: zie supra*



	Structures soins de santé à domicile — <i>Structuren thuisgezondheidszorg</i>	Soins à domicile y compris les services de soins à domicile prévus au projet de loi portant des dispositions sociales — <i>Thuisverpleging met inbegrip van de diensten thuisverpleging zoals bedoeld in het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen</i>	Équipes d'assistance palliative et associations à partir de 1998 — <i>Palliatieve ondersteuningsteams en samenwerkingsverbanden vanaf 1998</i>
--	---	--	--

	b) cf. Arrêté du 26 juin 1989. — <i>cf. Arrêté du 26 juin 1989</i>		
Agrément. — <i>Erkenning</i> . . . .	Communautés - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i> a) <i>cf. Besluit 21 décembre 1990. — cf. Besluit 21 december 1990</i>	a) Néant. — <i>Geen</i> b) Communautés - Régions: voir plus haut: art. 5. — <i>Gemeenschappen - Gewesten: zie supra: art. 5</i>	a) INAMI: via convention. — <i>RIZIV: via conventie</i> b) Associations: Communautés - Régions. — <i>Samenwerkingsverbanden: Gemeenschappen - Gewesten</i>
Financement. — <i>Financiering</i> . . .	Communautés - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i>	a) Le financement des prestations de l'art infirmier est réglé par la nomenclature (art. 8). Aucune distinction n'y est faite quant au type de dispensateur (structuré ou individuel). — <i>De financiering van de verpleegkundige prestaties wordt geregeld via de nomenclatuur (art. 8). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar het type verstreker (gestructureerd of individueel)</i> b) le Roi détermine l'intervention et les conditions: ceci est prévu dans le projet de loi portant des dispositions sociales. — <i>De Koning bepaalt de tegemoetkoming en de voorwaarden: dit wordt voorzien in het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen</i>	a) INAMI - Comité de l'assurance. — <i>RIZIV - Verzekeringscomité</i> b) Fédéral - Santé publique. — <i>Federaal - Volksgezondheid</i>
a) Qui détermine le financement? — <i>Wie bepaalt de financiering?</i> . . .	a) <i>cf. Besluit 21 décembre 1990. — cf. Besluit 21 december 1990</i>		
b) Que couvre le financement? — <i>Wat dekt deze financiering?</i> . . .	b) <i>cf. arrêté du 26 juin 1989. — cf. arrêté du 26 juin 1989</i> a) Le fonctionnement des initiatives d'association et l'établissement d'un plan de soins. — <i>De werking van de samenwerkingsinitiatieven en de opmaak van een zorgplan</i> b) Le fonctionnement des «centres de coordinations». — <i>De werking van de «centres de coordination»</i>	a) Les prestations sont définies dans la nomenclature. — <i>De prestaties zijn omschreven in de nomenclatuur</i> b) Ceci n'est pas encore déterminé. — <i>Dit wordt nog niet bepaald</i>	a) L'intervention couvre l'assistance, l'accompagnement de la première ligne, de la famille et du patient. — <i>De tegemoetkoming dekt de ondersteuning, begeleiding van de eerstelijns, familie en patiënt</i> b) Il s'agit d'une assistance de l'organisation et de la structuration des soins palliatifs. — <i>Het is een ondersteuning van de organisatie en de structurering van de palliatieve zorg</i>
c) Quel est le montant de ce financement? — <i>Welk is het bedrag van deze financiering?</i> . . . . .	a) De 100 000 à 150 000 francs belge + 2 000 + 500/3 mois pour l'établissement et le suivi du plan de soins. — <i>Van 100 000 tot 150 000 frank + 2 000 + 500/3 maand voor opmaak en opvolging zorgenplan</i>	a) Le montant est fonction de la prestation individuelle: le coefficient relatif, la lettre-clé et le tarif de remboursement interviennent ici. — <i>Het bedrag is afhankelijk van de individuele prestatie: daarbij speelt de relatieve coëfficiënt, de sleutelletter en het terugbetalingstarief</i>	a) environ 59 000 francs par patient (si approuvé par le comité de l'assurance). — <i>ongeveer 59 000 frank per patiënt (indien dit wordt goedgekeurd door het Verzekeringscomité)</i>

	Structures soins de santé à domicile — <i>Structuren thuisgezondheidszorg</i>	Soins à domicile y compris les services de soins à domicile prévus au projet de loi portant des dispositions sociales — <i>Thuisverpleging met inbegrip van de diensten thuisverpleging zoals bedoeld in het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen</i>	Équipes d'assistance palliative et associations à partir de 1998 — <i>Palliatieve ondersteuningsequipes en samenwerkingsverbanden vanaf 1998</i>
	<i>b) Pas déterminé de manière spécifique. — Niet specifiek bepaald</i>	<i>b) Ceci doit encore être déterminé par le biais de l'arrêté royal: voir le projet de loi portant des dispositions sociales. — Dit moet nog worden bepaald via koninklijk besluit: zie in het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen</i>	<i>b) environ 1,2 million de francs par association. — ongeveer 1,2 miljoen frank per samenwerkingsverband</i>
<i>d) Qui finance? — Wie financiert? .</i>	Communautés - Régions. — <i>Gemeenschappen - Gewesten</i>	<i>a) Les montants (au tarif de remboursement) sont pris en charge par l'INAMI. — De bedragen (aan terugbetalingstarief) worden ten laste genomen van het RIZIV</i> <i>b) INAMI. — RIZIV</i>	<i>a) INAMI. — RIZIV</i> <i>b) Fédéral - Santé publique. — Federaal - Volksgezondheid</i> <i>Néant. — Geen</i>
<i>e) Rôle du ministère des Affaires économiques dans la fixation des prix. — Rol van het ministerie van Economische Zaken in de totstandkoming van de prijzen . . .</i> Nombre d'établissements - 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal inrichtingen - 1 november 1998 . . . . .</i> Nombre de lits - places - 1 <sup>er</sup> novembre 1998. — <i>Aantal bedden - plaatsen - 1 november 1998. . . . .</i> Montant à charge de l'INAMI - 1997. — <i>Bedrag ten laste van RIZIV - 1997 . . . . .</i> Nombre de journées facturées à l'INAMI - 1997. — <i>Aantal dagen, gefactureerd aan het RIZIV - 1997 . . . . .</i> Points noirs. — <i>Knelpunten . . . . .</i>	Néant. — <i>Geen</i>	Néant. — <i>Geen</i>	<i>Environ 30 (à attendre). — Ongeveer 30 (nog af te wachten)</i>  <i>Néant. — Nihil</i>  <i>Néant. — Nihil</i>

(1) Avant 1998, il y avait le plan de l'assurance soins de santé (INAMI) une expérience (en exécution de l'art. 56 de la loi du 14 juillet 1994), financée par les faits d'administration du Service des soins de santé de l'INAMI (Expériences Busquin).

(2) Il s'agit du montant total pris en charge par l'assurance maladie obligatoire en 1997 sur le plan des soins à domicile (tant les services organisés que les dispensateurs individuels).

(1) Vóór 1998 bestond op vlak van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging (RIZIV) een experiment (uitvoering art. 56 van de wet van 14 juli 1994), dat werd gefinancierd door de administratiekosten van de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV (de zogenaamde experimenten Busquin).

(2) Dit is het totaal dat de verplichte ziekteverzekering in 1997 heeft ten laste genomen op vlak van de thuisverpleging (zowel georganiseerde diensten als individuele verstrekkers).

*Schéma 5*

Schéma relatif à la communication  
de l'agrément et des prix

*Schema 5*

Schema inzake mededeling van de erkenning  
en van de prijzen

«Ce schéma est disponible sur support papier et sur  
le site WWW du Sénat (<http://www.senate.be>)»

«Dit schema is beschikbaar op papier en op de  
WWW-site van de Senaat (<http://www.senate.be>)»

## ANNEXE 9

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ  
PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

## Administration des soins de santé

Directeur général, M. C. Decoster

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE  
POLITIQUE DES SOINS DE SANTÉ EN BELGIQUE

## I. Introduction

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les matières personnalisables en ce qui concerne la politique de santé sont les suivantes :

1<sup>o</sup> La politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception :

- a) de la législation organique ;
- b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique ;
- c) de l'assurance maladie-invalidité ;
- d) des règles de base relative à la programmation ;
- e) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd ;
- f) des normes nationales d'agrément uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b), c), d) et e) ci-dessus ;
- g) de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux.

2<sup>o</sup> L'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.

La répartition actuelle des compétences en matière de prestations de soins curatifs est fondée manifestement sur le souci de maîtriser le coût de ces soins, et ce, à un seul niveau de pouvoir, le niveau fédéral. Outre le pouvoir de définir les lignes de force et les règles fondamentales (loi organique), le pouvoir fédéral s'est vu confier explicitement la compétence relative aux trois instruments de base de maîtrise des coûts, à savoir la fixation des règles fondamentales en matière de planification de l'offre (programmation), le financement des frais d'exploitation (fixation/financement du prix de la journée d'entretien) et le remboursement des prestations médicales. Les autres compétences qui ont été attribuées au pouvoir fédéral sont étroitement liées à la planification et/ou le financement.

La loi du 8 août 1980 n'a pas attribué explicitement à l'État, aux communautés et aux régions la compétence concernant la loi sur l'exercice de l'art de guérir et la loi sur les médicaments. L'on a toutefois dit expressément, au cours de la discussion parlementaire de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, de cette loi spéciale, que lesdits domaines relèvent de la compétence de l'État (1) (voir *infra*).

L'on ne voit pas toujours très bien s'il faut considérer la loi sur l'exercice de l'art de guérir et la loi sur les médicaments comme une exception implicite à la compétence relative aux matières

## BIJLAGE 9

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN, VOLKSGEZOND-  
HEID EN LEEFMILIEU

## Bestuur van de gezondheidszorg

Directeur-generaal : de heer C. Decoster

BEVOEGDHEIDSVERDELING  
GEZONDHEIDSZORGBELEID IN BELGIË

## I. Inleiding

Artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen stelt in zijn § 1, I, dat de persoonsgebonden aangelegenheden, wat het gezondheidsbeleid betreft, de volgende zijn :

1<sup>o</sup> Het beleid betreffende de zorgenverstreking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

- a) de organieke wetgeving ;
- b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving ;
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering ;
- d) de basisregelen betreffende de programmatie ;
- e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur ;
- f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren ;
- g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen ;

2<sup>o</sup> De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis.

Aan de grondslag van de huidige bevoegdheidsverdeling inzake curatieve zorgverlening ligt duidelijk de zorg om de kosten van die zorgverstreking in de hand en in één hand, met name de federale, te houden. Bovendien de vaststelling van de krachtlijnen en basisregelen (organieke wet) heeft de federale overheid uitdrukkelijk de drie basisinstrumenten voor kostenbeheersing onder haar bevoegdheid gekregen, met name het vaststellen van de basisregelen inzake planning van het aanbod (programmatie), de financiering van de exploitatiekosten (vaststelling/financiering verpleegdagprijs) en de terugbetaling van medische prestaties. De andere bevoegdheden die aan de federale overheid werden toegewezen tonen een nauwe verbondenheid met de planning en/of de financiering.

De bevoegdheid inzake de wet op de uitoefening van de geneeskunst en de geneesmiddelenwet werd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet uitdrukkelijk aan de Staat, de gemeenschappen of de gewesten toegewezen. Wel werd tijdens de parlementaire bespreking van artikel 5, § 1, I, van deze bijzondere wet uitdrukkelijk gesteld dat deze domeinen tot de bevoegdheid van de Staat behoren (1) (zie *infra*).

Het is niet steeds duidelijk of de wet op de uitoefening van de geneeskunst en de geneesmiddelenwet moeten aanzien worden als een impliciete uitzondering op de persoonsgebonden bevoegdheid

(1) Doc. Sénat, n° 434/1 (1979-1980), p. 7; doc. Sénat, n° 434/2 (1979-1980), pp. 124-125; doc. Chambre, n° 627/10 (1979-1980), p. 52; Conseil d'État, L.(20.008/8, 3 juillet 1990; Conseil d'État, L. 20.146/1/V, 6 septembre 1990.

(1) Stuk Senaat, nr. 434/1 (1979-1980), blz. 7; Stuk Senaat, nr. 434-2 (1979-1980), blz. 124-125; Stuk Kamer, nr. 627/10 (1979-1980), blz. 52; Raad van State, L. 20.008/8, 3 juli 1990; Raad van State, L. 20.146/1/V, 6 september 1990.

personnalisables ou si elles relèvent de la compétence résiduelle de l'État et ne peuvent dès lors pas être considérées comme relevant de la politique de santé(1).

Cet exposé comporte une analyse et une discussion basées sur la doctrine, des avis du Conseil d'État et des arrêts du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage concernant les compétences respectives.

## II. Analyse des compétences

### 1. Politique de dispensation des soins dans et au dehors des institutions de soins

#### a. Soins de santé intra-muros

##### *Compétences des communautés*

En ce qui concerne les soins de santé intra-muros, les communautés sont compétentes, entre autres, pour(2):

- a) la détermination des priorités en matière d'investissements, c'est-à-dire de construction et d'appareillage médical lourd;
- b) l'octroi de l'autorisation et de subsides à la construction, la transformation et l'équipement;
- c) l'octroi de l'autorisation et de subsides pour l'appareillage médical lourd;
- d) l'inspection;
- e) l'agrément et la fermeture;
- f) l'organisation interne et l'accueil, pour autant qu'ils n'aient pas de répercussion sur le coût d'exploitation.

##### *Compétences fédérales*

La loi spéciale même prévoit, en son article 5, § 1<sup>er</sup>, une série d'exceptions qui continuent à relever de la compétence fédérale (cf. introduction).

#### a) la législation organique

1. Par législation organique, l'on doit entendre les règles fondamentales et les lignes de force de la politique hospitalière telles qu'elles sont définies notamment par l'arrêté royal du 7 août 1987 portant coordination de la loi sur les hôpitaux(3). Selon le Conseil d'État, il y a lieu, en outre, d'interpréter la notion de législation organique au sens matériel, c'est-à-dire en considérant qu'elle englobe toutes les règles organiques, qu'elles aient été édictées par le législateur même ou par le Roi en application d'une loi(4).

2. Au fil des ans, le Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises, dans ses avis, que l'exercice du contrôle, à intervalles réguliers, de la qualité du traitement des patients et des soins qui leur sont dispensés, ainsi que l'élaboration des modalités de

dan wel of ze onder de residuaire bevoegdheid van de Staat valt en dus niet als gezondheidsbeleid aanzien wordt(1).

Deze uiteenzetting behelst een ontleding en een bespreking aan de hand van doctrine, adviezen van de Raad van State en arresten van de Raad van State en het Arbitragehof van de respectievelijke bevoegdheden.

## II. Ontleding van de bevoegdheden.

### 1. Beleid betreffende zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen

#### a. Intramurale gezondheidszorg

##### *Gemeenschapsbevoegdheid*

Inzake intramurale gezondheidszorg zijn de gemeenschappen bevoegd voor onder meer:

- a) het bepalen van de prioriteiten inzake investeringen voor de bouw en voor de zware medische apparatuur;
- b) het verlenen van toelating en van toelagen voor de oprichting, de omschakeling en de uitrusting;
- c) het verlenen van toelating en van toelagen voor zware medische apparatuur;
- d) de inspectie;
- e) de erkenning en de sluiting;
- f) de inwendige organisatie en het onthaal, voor zover deze geen weerslag hebben op de exploitatiekosten.

##### *Federale bevoegdheid*

De bijzondere wet zelf voorziet in haar artikel 5, § 1, in een reeks van uitzonderingen die tot de Federale bevoegdheid blijven behoren (zie inleiding).

#### a) organieke wetgeving

1. Onder organieke wetgeving moeten de basisregel en krachtlijnen van het ziekenhuisbeleid, zoals onder meer vervat in het koninklijk besluit van 7 augustus 1987 houdende coördinatie van de wet op de ziekenhuizen, worden begrepen(3). Het begrip organieke wetgeving moet bovendien, aldus de Raad van State, in de materiële betekenis worden verstaan, met ander woorden alle organieke regelen ongeacht zij door de wetgever zelf of door de Koning in uitvoering van de wet worden vastgesteld(4).

2. In de loop der jaren bevestigde de Raad van State in haar adviezen meermaals dat de kwaliteitstoetsing van de behandeling en de verzorging van de patiënten op regelmatige tijdstippen, en het uitwerken van de modaliteiten van de kwaliteitsevaluatie naar

(1) Voir, à ce sujet, Nys, H., De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst, *TBP* 1990, 160-176.

(2) Doc. Sénat, n° 434/2 (1979-1980), rapport, p. 121.

(3) Cour d'arbitrage, n° 83/98, 15 juillet 1998, B.5.4.

(4) Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 742/2, p. 3.

(1) Zie hierover Nys, H., De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst, *TBP* 1990, 160-176.

(2) Stuk Senaat, nr. 434-2 (1979-1980), verslag, blz. 121.

(3) Arbitragehof nr. 83/98, 15 juli 1998, B.5.4.

(4) Stuk Kamer, zitting 1984-1985, nr. 742/2, blz. 3.

l'évaluation qualitative en fonction du type et de la structure de l'hôpital relèvent de la législation organique(1)(2).

3. Dans son avis du 31 mai 1996(3), le Conseil d'État a estimé une fois de plus, au sujet du projet de décret flamand relatif à la gestion totale de la qualité dans les établissements de soins, que la création d'un système de gestion intégrale de la qualité semblait toucher à des aspects de la législation organique sur les établissements de soins. Pour le Conseil d'État, un tel système est au moins partiellement en rapport avec le fonctionnement des établissements en question sur le plan médical. Les communautés ne sont pas compétentes pour ces aspects-là.

Le Conseil d'État estime donc que l'on ne peut pas interpréter la compétence des communautés en matière d'imposition de normes d'agrément supplémentaires comme étant une compétence qui leur permettrait de définir, sous la forme de normes d'agrément, des règles concernant un domaine pour lequel le législateur fédéral s'est avéré être compétent.

C'est ainsi que les communautés ne peuvent pas imposer des normes supplémentaires concernant des matières relevant de la législation organique, le financement de l'exploitation, l'exercice de la médecine, etc. Suivant l'avis du Conseil d'État, la surveillance de la qualité, telle qu'elle est organisée dans le projet de décret, ne pourrait concerner que les aspects du fonctionnement des établissements de soins qui relèvent de la compétence des communautés.

Selon l'avis du Conseil d'État, l'instauration d'un système de gestion totale de la qualité qui tendrait essentiellement à normaliser, à contrôler et à améliorer tous les processus au sein d'une organisation, qui serait contraire à la politique de qualité actuelle, laquelle est définie dans la législation sur les hôpitaux et est qualifiée de fragmentaire, est incompatible avec la limitation des compétences des communautés. En d'autres termes, le Conseil d'État estime que les communautés ne sont pas compétentes pour normaliser, contrôler et améliorer les processus au sein d'une organisation, pas même au cas où la politique fédérale en la matière serait fragmentaire.

Dans son avis, le Conseil d'État considère donc que l'on ne peut créer un système de gestion totale de la qualité que par le biais d'un accord de collaboration entre l'État et les communautés concernées.

4. La Cour d'arbitrage a confirmé cette thèse dans son arrêt du 20 novembre 1997. Le gouvernement flamand a attaqué l'introduction, dans le cadre de la loi sur les hôpitaux, d'un contrôle externe de qualité visant à instaurer un système d'évaluation concertée entre praticiens d'une discipline médicale déterminée appartenant à divers services et à différents hôpitaux, permettant à ces praticiens d'évaluer et de mettre en commun leurs expériences, de confronter leurs pratiques et de déterminer sur cette base des critères uniformes de bonne pratique médicale. Une évaluation similaire était envisagée en ce qui concerne l'activité infirmière (article 15 et 17<sup>quater</sup> loi coordonnée sur les hôpitaux).

La Cour d'arbitrage avance que les dispositions visées font partie d'un ensemble de règles, dans la loi sur les hôpitaux, qui concernent la structuration des activités médicales et infirmières. Comme les règles attaquées constituent un instrument devant permettre de mener une politique ciblée et cohérente en ce qui

gelang de soort en de structuur van het ziekenhuis tot de organieke wetgeving behoren(1)(2).

3. In haar advies dd. 31 mei 1996(3) nog stelde de Raad van State, met betrekking tot het Vlaams ontwerpdecreet inzake «integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsinstellingen» dat het opzetten van een systeem van integrale kwaliteitszorg, aspecten van de organieke wetgeving van de verzorgingsinstellingen lijkt te betreffen. Een dergelijk systeem heeft, aldus de Raad van State, minstens gedeeltelijk te maken met het functioneren van de verzorgingsinstellingen vanuit een medisch oogpunt bekeken. Voor die aspecten zijn de gemeenschappen niet bevoegd.

De bevoegdheid van de gemeenschappen om aanvullende erkenningsnormen op te leggen kan, aldus de Raad van State, niet zo worden uitgelegd dat de gemeenschappen onder de vorm van erkenningsnormen regels zouden mogen bepalen die behoren tot een domein waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleken.

Zo kunnen de gemeenschappen geen aanvullende normen opleggen in verband met de organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie, de uitoefening van de geneeskunst enz. De kwaliteitsbewaking zoals in het ontwerp opgezet zou, aldus het advies van de Raad van State, bijgevolg alleen kunnen slaan op de aspecten van de werking van de verzorgingsinstellingen waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

Een systeem van «integrale» kwaliteitszorg invoeren dat essentieel streeft naar een «normeren, toetsen en verbeteren van alle processen die zich in een organisatie afspelen», en dat zich afzet tegen het vigerende, als fragmentarisch gekwalificeerd kwaliteitsbeleid, zoals het «ingebod is in de ziekenhuiswetgeving», verdraagt zich volgens het advies van de Raad van State niet met de beperking van de bevoegdheid van de gemeenschappen. De Raad van State stelt met andere woorden dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor normering, toetsing en verbetering van de processen die zich in een organisatie afspelen, ook niet wanneer het federaal beleid terzake fragmentarisch zou zijn.

In het advies werd dan ook gesteld dat een systeem van integrale kwaliteitszorg slechts middels een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken gemeenschappen en de Staat kan opgezet worden.

4. Het Arbitragehof bevestigde voorgaande stelling in een arrest dd. 20 november 1997. De Vlaamse regering bestreed de invoering in de ziekenhuiswet van een externe kwaliteitstoetsing, waarmee de invoering van een stelsel van onderlinge evaluatie tussen geneesheren van een bepaalde discipline van verschillende diensten en verschillende ziekenhuizen beoogd werd, waarbij artsen hun ervaring evalueren en uitwisselen, hun medische praktijkvoering bespreken en op basis daarvan eenvormige criteria voor een goede medische praktijkvoering bepalen en waarmee een gelijksoortige toetsing ten aanzien van de verpleegkundige activiteit word ingevoerd (artikel 15 en 17<sup>quater</sup> gecoördineerde ziekenhuiswet).

Het Arbitragehof voert aan dat bedoelde bepalingen deel uitmaken van een geheel van regels in de ziekenhuiswet die de structurering van de medische en verpleegkundige activiteit betreffen. Doordat de bestreden bepalingen een instrument vormen om een doelmatig en coherent beleid te voeren op het vlak van de financie-

(1) Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 910/1.

(2) Doc. parl. 910/2, p. 3.

(3) Conseil d'État, L. 25.161/8, 31 mai 1996.

(1) Stuk Kamer, zitting 1983-1984, nr. 910/1.

(2) Parl. Stuk 910/2, blz. 3.

(3) Raad van State, L. 25.161/8, 31 mei 1996.

concerne le financement, la programmation et les normes d'agrément des hôpitaux, elles doivent être considérées comme relevant des matières réservées au pouvoir fédéral par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, a) à g), de la loi spéciale du 8 août 1980(1).

5. Le 15 juillet 1998, la Cour d'arbitrage a indiqué, dans son arrêt sur le recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997(2) relatif à la gestion totale de la qualité dans les établissements de soins(2), qu'une annulation totale ou partielle du décret ne se justifie pas.

La Cour indique expressément que le décret ne porte en aucune manière atteinte aux compétences fédérales en matière de législation organique relative aux hôpitaux. En effet, par législation organique, il faut entendre les règles de base et les lignes directrices de la politique hospitalière telles qu'elles sont notamment contenues dans la loi coordonnée sur les hôpitaux. Les obligations définies dans le décret s'appliquent, comme le précise expressément l'article 3, sans préjudice de l'observation des normes d'agrément applicables à l'établissement de soins. Selon la Cour d'arbitrage, le décret ne porte en aucune manière atteinte à l'ensemble de mesures que le législateur fédéral a prises et peut prendre dans le cadre de la loi sur les hôpitaux concernant la structuration des activités médicales et infirmières, qui impose aux hôpitaux certaines consignes de surveillance de la qualité et de contrôle interne et externe de la qualité.

Par ailleurs, selon la Cour, le décret ne concerne nullement le contenu des thèmes à développer sur lesquels peut être axée la politique de qualité; il ne contient qu'un cadre et il se borne à autoriser le gouvernement flamand à déterminer les thèmes en question. Il appartient aux établissements de soins de donner eux-mêmes forme à cette politique tout en respectant les prescriptions fédérales, y compris celles qui visent spécifiquement à garantir la qualité.

Selon la Cour, le décret procure plutôt aux institutions un instrument en vue d'assurer le respect de ces prescriptions visant à garantir la qualité.

La Cour rejette l'idée que la création de la fonction de coordinateur de la qualité constitue une modification de la structure de gestion des hôpitaux et doit être considérée, pour cette raison, comme une règle de nature organique. Tout d'abord, rien n'empêche les autorités fédérales de prévoir également, dans la législation fédérale, la fonction de coordinateur de la qualité qui, en vertu de la législation fédérale sur les hôpitaux, exercerait au sein de la structure hospitalière des compétences décrites dans cette législation. Une désignation en tant que coordinateur de la qualité ne pose pas davantage de problème du point de vue des compétences, pour autant qu'elle n'ait pas pour effet que la personne désignée ne puisse plus exercer convenablement les missions que lui dicte la législation fédérale.

Le coordinateur de la qualité, qui en application du décret fait office de point de contact et encadre les efforts de qualité entrepris par l'établissement, peut prendre les initiatives nécessaires pour sensibiliser par exemple l'administrateur, le directeur, le médecin chef, etc. à la politique de qualité visée, sans toutefois se substituer à eux et sans qu'ils puissent, en tant que coordinateur, adresser des ordres à ces personnes.

*b) le financement de l'exploitation, lorsque celui-ci est organisé par la législation organique.*

1. Il s'agit surtout ici du prix de la journée d'hospitalisation.

La Cour d'arbitrage indique dans son arrêt susmentionné du 15 juillet 1998 que le décret flamand sur la qualité des établissements de soins ne porte en rien préjudice à la compétence fédérale.

(1) Cour d'arbitrage n° 71/97, 20 novembre 1997, *Moniteur belge* du 24 décembre 1997, pp. 34636-34640.

(2) Cour d'arbitrage n° 83/98, 15 juillet 1998, *Moniteur belge* du 5 août 1998, pp. 25140-25154, B.5.4. et B.5.5.

ring, de programmation et de reconnaitancesnormen van de ziekenhuizen, moeten ze worden beschouwd als behorende tot de aangelegenheden aan de federale overheid voorbehouden door artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup>, a) tot g), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980(1).

5. Op 15 juli 1998 stelde het Arbitragehof, in zijn arrest inzake het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997(2) betreffende de integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen, dat er geen redenen zijn tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet.

Het Hof stelt uitdrukkelijk dat het decreet niet raakt aan de federale bevoegdheden inzake de organieke wetgeving betreffende de ziekenhuizen. Immers, onder organieke wetgeving moeten de basisregelen en krachtlijnen van het ziekenhuisbeleid, zoals onder meer vervat in de gecoördineerde ziekenhuiswet, worden begrepen. De verplichtingen van het decreet gelden, zoals uitdrukkelijk bepaald in haar artikel 3, onverminderd de naleving van de erkenningsnormen die op haar van toepassing zijn. Door het decreet wordt, aldus het Arbitragehof, op generlei wijze afbreuk gedaan aan het geheel van maatregelen dat de federale wetgever in het kader van de ziekenhuiswet genomen heeft en kan nemen betreffende de structurering van de medische en verpleegkundige activiteiten waarbij bepaalde elementen van kwaliteitsbewaking en van interne en externe kwaliteitscontrole aan de ziekenhuizen zijn opgelegd.

Bovendien, stelt het Hof, betreft het decreet geenszins de inhoudelijke invulling van de te ontwikkelen thema's waarop het kwaliteitsbeleid zich kan toespitsen; het bevat slechts een kader en het machtigt de Vlaamse regering slechts om bedoelde thema's aan te geven. Het is aan de verzorgingsvoorzieningen zelf om gestalte te geven aan dat beleid, waarbij ze de federale voorschriften, ook deze die specifieke aspecten van kwaliteitswaarborg inhouden, moeten respecteren.

Het decreet verschaft de instellingen, aldus het Hof, veeleer een instrument om de naleving van die kwaliteitsvoorschriften te verzekeren.

Het Hof bestrijdt de opvatting dat het invoeren van de functie van kwaliteitscoördinator een wijziging inhoudt van de beheersstructuur van de ziekenhuizen en dus als van organieke aard moet aanzien worden. Vooreerst verbiedt niets de federale overheid om ook in de federale wetgeving de functie van kwaliteitscoördinator in te voeren die overeenkomstig de federale ziekenhuiswetgeving binnen de ziekenhuisstructuur bepaalde in de wetgeving omschreven bevoegdheden uitoefent overeenkomstig die wetgeving. Voor zover de aanwijzing als coördinator krachtens het decreet, niet tot gevolg heeft dat hij zijn door de federale wetgeving opgelegde taken niet naar behoren kan vervullen, bestaat hiertegen geen bevoegdheidsrechtelijk probleem.

De kwaliteitscoördinator, die ingevolge het decreet optreedt als aanspreekpunt en begeleider van de kwaliteitsinspanningen van de voorziening, kan de nodige initiatieven nemen om het beoogde kwaliteitsbeleid tot bijvoorbeeld de beheerder, directeur, hoofd-geneesheer, enz. ingang te doen vinden, doch kan zich niet in plaats stellen en kan hun, in zijn hoedanigheid van kwaliteitscoördinator, evenmin bevelen geven.

*b) De financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving*

1. Het betreft hier vooral de verpleegdagprijs

Het Arbitragehof stelt in haar voormeld arrest van 15 juli 1998 dat het zogenaamd Vlaams kwaliteitsdecreet geen inbreuk vormt op deze federale bevoegdheid.

(1) Arbitragehof nr. 71/97, 20 november 1997, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1997, p. 34636-34640.

(2) Arbitragehof nr. 83/98, 15 juli 1998, *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1998, p. 25140-25154, B.5.4 en B.5.5.

En réponse au moyen utilisé par l'autorité fédérale selon lequel le décret violerait l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, b, de la loi spéciale parce qu'il impose des charges financières supplémentaires aux institutions concernées, la Cour répond que s'il est indéniable qu'il en soit ainsi, cela n'a pas en soi pour effet qu'il faille considérer le décret comme une réglementation relative «au financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique». Il ressort, selon la Cour, des travaux préparatoires de cette disposition que cette réserve de compétence concerne le financement des hôpitaux par des moyens fédéraux, comme il est indiqué dans la loi sur les hôpitaux, en particulier le financement des investissements et des frais de fonctionnement ainsi que la réglementation en matière de financement des déficits des hôpitaux publics. Le décret sur la qualité des établissements de soins ne concerne pas une telle réglementation, étant entendu que les éventuels frais supplémentaires ne peuvent pas être imputés sur le financement fédéral(1).

À cet égard, l'on peut se demander qui supportera la charge financière du respect de cette obligation. La Communauté flamande indique que ces dispositions n'auront une incidence financière que sur les seuls établissements. La Cour d'arbitrage fait valoir que le financement des obligations ne peut pas, par définition, influencer le prix de la journée d'hospitalisation et/ou être à charge de l'INAMI. L'autorité fédérale a toujours souligné que, comme les communautés ne disposaient pas d'un budget propre en la matière, c'est l'autorité fédérale qui devrait supporter indirectement le coût de l'exécution de ce décret. En effet, l'hôpital a, en gros, deux sources de revenus: le prix de la journée d'hospitalisation et les honoraires des médecins.

## 2. Relèvent également du financement de l'exploitation(2):

1<sup>o</sup> la fixation et la répartition des déficits des hôpitaux publics, les conditions et modalités de liquidation des subventions de l'État en matière de financement de l'exploitation, ainsi que la fixation et la liquidation des avances aux hôpitaux en application de la législation sur les hôpitaux (art. 109 à 114 de la loi coordonnée sur les hôpitaux).

Ces dispositions définissent les règles selon lesquelles les déficits des hôpitaux des CPAS sont couverts, chargent le ministre de fixer annuellement le montant de ces déficits et établissent une clef de répartition entre la commune dont le CPAS gère l'hôpital et les communes d'où proviennent les hospitalisés.

2<sup>o</sup> les conditions et modalités de liquidation des subventions de l'État en matière de financement de l'exploitation ainsi que la fixation et la liquidation des avances aux hôpitaux (art. 100 à 104 de la loi coordonnée sur les hôpitaux).

3. Le Conseil d'État a rendu un avis concernant la répartition visée au point 2, 1<sup>o</sup>, des déficits des hôpitaux publics, à l'occasion du dépôt d'une proposition de décret améliorant les possibilités de coopération des hôpitaux publics (la proposition dite Vandeurzen)(3).

Ladite proposition visait à modifier la loi sur les CPAS dans le sens suivant:

— d'une part, le nombre de voix au sein des divers organes d'administration et de gestion dont dispose chaque partenaire serait réparti dorénavant au prorata de l'apport de chacun dans l'association;

(1) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 83/98, 15 juillet 1998, *Moniteur belge* du 5 août 1998, pp. 25.140-25.154, B 5-7.

(2) Doc. Sénat, 1979-1980, 434/2, rapport, p. 122. Leo Neels, Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling, verschenen in het Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 1982-1983, p. 170. Robert Senelle, De Staatshervorming in België, Deel V, verschenen in Teksten en Documenten, Verzameling «Ideeën en Studies», 1990, p. 91.

(3) Doc. Conseil flamand, 530 (1993-1994) — n<sup>o</sup> 5 Avis du Conseil d'État.

In antwoord op het middel van de federale overheid dat het decreet artikel 5, § 1, 1, 1<sup>o</sup>, b) van de bijzondere wet schendt omdat het bijkomende financiële lasten oplegt aan de betrokken instellingen, stelt het Hof dat zulks niet kan worden ontkend doch dat zulks op zich niet tot gevolg heeft dat het moet worden beschouwd als een regeling betreffende de «financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving». Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt, aldus het Hof dat het bevoegdheidsvoorbehoud de financiering van de ziekenhuizen uit federale middelen betreft, zoals vervat in de wet op de ziekenhuizen, inzonderheid de financiering van de investeringen en van de werkingskosten, evenals de regeling inzake de financiering van de tekorten van openbare ziekenhuizen. Het kwaliteitsdecreet betreft niet een dergelijke regeling aangezien de eventuele meerkosten niet ten laste van de federale financiering kunnen worden gelegd.(1)

De vraag kan hier gesteld worden wie de financiële last van deze verplichting zal dragen. De Vlaamse Gemeenschap stelt dat enkel de instellingen zelf een financiële weerslag zullen hebben van deze bepalingen, het Arbitragehof stelt dat de financiering van de verplichtingen per definitie niet ten laste van verpleegdagprijzen en/of RIZIV mag vallen. De stelling van de federale overheid is steeds geweest dat, gelet op het feit dat de Gemeenschappen terzake geen budget hebben, de kostprijs van de uitvoering van dit decreet onrechtstreeks ten laste van de federale overheid zal komen. Immers, het ziekenhuis haalt zijn inkomen *grosso modo* uit twee bronnen — de verpleegdagprijs en de geneesheren-honoraria.

## 2. Onder de financiering van de exploitatie vallen ook(2):

1<sup>o</sup> het vaststellen en verdelen van de tekorten van de openbare ziekenhuizen, de voorwaarden en de wijze van vereffening van de Staatstoelagen inzake de financiering van de exploitatie, alsook het vaststellen en het vereffenen van de voorschotten van de ziekenhuizen met toepassing van de wetgeving op de ziekenhuizen (art. 109 tot en met 114 gecoördineerde ziekenhuiswet).

Hier worden de regelen bepaald volgens welke het tekort van de ziekenhuizen van de OCMW wordt gedekt, wordt de minister belast met de jaarlijkse vaststelling van het bedrag van de tekorten, wordt een sleutel voor het verdelen van het tekort over de gemeente wier OCMW het ziekenhuisbeheer en de gemeenten waarvan de zieken afkomstig zijn.

2<sup>o</sup> de voorwaarden en modaliteiten van de vereffening van de staatstoelagen inzake de financiering van de exploitatie alsook het vaststellen en de vereffening van de voorschotten aan de ziekenhuizen (art. 100 tot en met 104 gecoördineerde ziekenhuiswet).

3. De Raad van State adviseerde inzake de in punt 2, 1<sup>o</sup> bedoelde verdeling van de tekorten van openbare ziekenhuizen, naar aanleiding van een voorstel van decreet houdende verbetering van de samenwerkingsmogelijkheden van openbare ziekenhuizen (het zogenaamde voorstel Vandeurzen)(3).

Bedoeld voorstel beoogde de OCMW — wet in de die zin te wijzigen dat:

— enerzijds het stemmenaantal in de verschillende bestuurs- en beheersorganen waarover iedere partner beschikt, voortaan verdeeld wordt in verhouding tot ieders inbreng in de vereniging;

(1) Arbitragehof, nr. 83/98, 15 juli 1998, *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1998, blz. 25.140-25.154, B 5-7.

(2) Stuk Senaat, 1979-1980, 434/2, verslag, blz. 122. Leo Neels, Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling, verschenen in het Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 1982-1983, p. 170. Robert Senelle, De Staatshervorming in België, Deel V, verschenen in Teksten en Documenten, Verzameling «Ideeën en Studies», 1990, blz. 91.

(3) St. VI. R. 530 (1993-1994) — nr. 5 Advies van de Raad van State.



— d'autre part, lorsque les personnes morales publiques ne disposeraient pas de la majorité des voix, l'on appliquerait l'article 114 de la loi coordonnée sur les hôpitaux de manière que l'intervention dans les déficits de l'association se fasse, pour chaque personne morale, au prorata de sa part dans l'apport total de tous les partenaires de l'association.

Dans son avis, le Conseil d'État a déclaré que :

— l'on peut suivre un raisonnement « a contrario », duquel on pourrait déduire que les communautés sont habilitées à régler de manière autonome toutes les dispositions relatives aux CPAS, à l'exception des matières qui sont exclues de la compétence des communautés;

— ou, si l'on rejette le raisonnement « a contrario », considérer que le pouvoir décretaal n'est compétent pour la détermination de la répartition des déficits que s'il peut se prévaloir de l'exercice des compétences implicites.

Dans ce cas, il faudrait démontrer que la modification proposée de la loi sur les CPAS (qui a des répercussions sur la « législation organique » sur les hôpitaux, qui est réservée au pouvoir fédéral) est nécessaire à l'exercice des compétences de la communauté et que l'on a satisfait en la matière à la double condition définie dans le cadre de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle la matière qui relève de la compétence du législateur fédéral doit se prêter à une réglementation différenciée, d'une part, et l'incidence de la matière en question ne peut être que marginale, d'autre part.

L'on peut se demander, toujours selon le Conseil d'État, si le lien logique entre, le rapport des voix au sein des organes d'administration et de gestion, d'une part, et le règlement des déficits, d'autre part, permet de conclure que la définition du système de règlement des déficits est « nécessaire » au sens de la loi spéciale.

4. Le Conseil d'État confirme les thèses précitées dans son avis du 12 septembre 1997 sur un avant-projet de décret flamand « modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale » (1). Ce projet contient lui aussi des dispositions relatives au financement des déficits des hôpitaux qui dépendent d'associations telles que celles visées à l'article 118 de la loi organique des CPAS.

Le Conseil d'État répète qu'il convient de se demander si l'avant-projet en question ne règle pas une matière relevant de la loi organique, qui relève elle-même de la compétence du pouvoir fédéral. Il renvoie à son avis précité sur la proposition déposée par M. Vandeurzen et répète qu'il y avait un argument formel, qui permettrait de conclure que les communautés sont compétentes en l'espèce (le raisonnement *a contrario* était le suivant : la communauté est compétente car l'article de la loi organique des CPAS qui est modifié, n'a pas été désigné comme l'un des articles qui sont restés de la compétence du pouvoir fédéral si bien que la communauté est compétente). Le Conseil réaffirme toutefois clairement qu'il n'a pu trouver aucun argument de fond permettant de conclure à la compétence des communautés; il réitère ses doutes quant à la possibilité d'invoquer les pouvoirs implicites.

#### c) *L'assurance maladie-invalidité*

L'assurance maladie-invalidité relève de la compétence exclusive de l'État fédéral.

Manifestement, le pouvoir de l'autorité fédérale de légiférer en matière de maladie-invalidité n'a jamais été contesté sur le plan juridique. Au contraire, dans certains cas, l'on essaye de faire

— anderzijds, wanneer de openbare rechtspersonen niet beschikken over de meerderheid van de stemmen, de toepassing van artikel 114 van de gecoördineerde ziekenhuiswet zo gebeurt dat de tegemoetkoming in de tekorten van de vereniging voor elke rechtspersoon gebeurt in dezelfde verhouding als die van hun inbreng in de vereniging tot de totaliteit van de inbreng van alle partners.

De Raad van State stelde in haar advies dat :

— ofwel een « a contrario »-redenering kan gevolgd worden, waaruit zou kunnen afgeleid worden dat de gemeenschappen bevoegd zijn alle bepalingen van de OCMW-wet autonoom te regelen, met uitzondering van die aangelegenheden die uit de bevoegdheid van de gemeenschappen worden uitgesloten;

— ofwel, indien men de « a contrario »-redenering niet aanvaardt, de decreetgever slechts bevoegd kan worden geacht om de tekortenverdeling vast te stellen indien hij zich zou kunnen beroepen op de toepassing van impliciete bevoegdheden.

In dat geval zou moeten worden aangetoond dat de voorgestelde wijziging van de OCMW-wet (die een repercussie heeft op de aan de federale overheid voorbehouden « organieke wetgeving » op de ziekenhuizen) voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap noodzakelijk is, en dat terzake voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de bevoegdheid van de federale behorende aangelegenheden zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is.

Het is daarbij, aldus de Raad van State, zeer de vraag of het logisch verband tussen de regeling van de stemmenverhouding in de bestuurs- en beheersorganen enerzijds en de regeling van de tekorten anderzijds volstaat om te besluiten dat het vaststellen van de tekortenregeling « noodzakelijk » is in de zin van de bijzondere wet.

4. De Raad van State bevestigt voorgaande stellingen in haar advies d.d. 12 september 1997 met betrekking tot een voorontwerp van Vlaams decreet « tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » (1). Ook dit ontwerp bevat een regeling inzake de financiering van de tekorten van de ziekenhuizen die afhangen van verenigingen bedoeld in artikel 118 van de OCMW-wet.

De Raad van State werpt andermaal op dat de vraag moet gesteld worden of hier geen aangelegenheid geregeld wordt die behoort tot de organieke wetgeving, welke tot de federale bevoegdheid behoort. Ze verwijst naar haar voormeld advies met betrekking tot het voorstel ingediend door de heer Vandeurzen en herhaalt dat er een formeel argument was om te besluiten tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (de *a contrario* redenering — de gemeenschap is bevoegd want het artikel van de OCMW-wet dat gewijzigd wordt werd niet aangeduid als één der artikelen die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, dus is de gemeenschap bevoegd). De Raad stelt evenwel nogmaals duidelijk dat het geen enkel inhoudelijk argument kon vinden om tot de gemeenschapsbevoegdheid te besluiten; ze herhaalt haar twijfel omtrent de mogelijkheid de « implied powers » in te roepen.

#### c) *de ziekte- en invaliditeitsverzekering*

De ZIV is uitsluitend de bevoegdheid van de Staat.

Blijkbaar werd de federale bevoegdheid inzake de ZIV-wet nooit juridisch gecontesteerd. Integendeel, in bepaalde gevallen wordt er gepoogd of wordt er voor gepleit om de financiering van

(1) Conseil d'État, L. 26.804/1/V, 12 septembre 1997.

(1) Raad van State, L. 26.804/1/V, 12 september 1997.

supporter par l'INAMI tout ou partie du financement de matières qui relèvent entièrement de la compétence des communautés (par exemple les frais de soins dans une maison familiale agréée pour handicapés, les vaccinations non obligatoires, etc.) D'aucuns plaident en faveur de cela.

*d) règles de base en matière de programmation*

C'est l'État fédéral qui fixe les règles de base en matière de programmation et, plus précisément, les critères de programmation; les communautés fixent, quant à elles, les priorités dans le cadre de l'application de la programmation et prennent les décisions de programmation individuelles(1).

*e) règles de base relatives au financement de l'infrastructure, y compris l'appareillage médical lourd*

La notion d'appareillage médical lourd est définie à l'article 37 de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

La loi coordonnée sur les hôpitaux prévoit, en ses articles 46 à 65, une intervention du Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales dans le financement des travaux et dans les frais d'équipement et d'acquisition d'appareils ainsi que l'octroi de subventions aux établissements d'utilité publique. Le fonds précité a cependant été communautarisé et même supprimé en ce qui concerne la Communauté flamande.

Une communauté pourrait, en dehors du financement des investissements, financer sur fonds propres certains appareillages ou certaines techniques qui n'auraient pas de répercussions sur le prix de la journée d'entretien ou sur les interventions de l'AMI(2).

*f) les normes nationales d'agrément, exclusivement dans la mesure où elles peuvent avoir une incidence sur les compétences visées aux points b), c), d), et e) précités*

1. En matière d'agrément, l'État définit les normes qui ont une incidence sur le financement des hôpitaux; les communautés fixent les autres normes et sont compétentes pour ce qui est de l'octroi et du retrait de l'agrément(3).

L'instauration de régimes nationaux de financement et de programmation est conditionnée par l'existence de normes nationales d'agrément.

2. En matière de normes d'agrément, il y a lieu de faire une distinction entre les normes générales et les normes particulières définies en application des articles 68 et 69 de la loi coordonnée.

Les normes générales se subdivisent en normes architecturales, fonctionnelles et d'organisation. Si certaines d'entre elles n'ont aucune répercussion financière pour l'État, d'autres, par contre, pourraient avoir une influence sur le financement de l'exploitation. Parmi ces dernières, on peut citer les normes d'hygiène relatives à l'élimination des déchets et les normes d'organisation relatives au nombre et à la qualification du personnel.

(1) Protocole entre le gouvernement national et les exécutifs des communautés française et flamande, *Moniteur belge* du 27 juillet 1982, point 2.1.

(2) Doc. Sénat, n° 434/2, 1979-1980, rapport pp. 123-124. Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V*, publié dans « *Teksten en Documenten* », Collection « *Ideeën en Studies* », 1990, pp. 92 et 93. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling*, publié dans le « *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht* », 1982-1983, p. 171.

(3) Protocole entre le gouvernement national et les exécutifs des Communautés française et flamande, *Moniteur Belge* du 27 juillet 1982, point 2.1.

aangelegenheden die volledig tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, geheel of gedeeltelijk af te wentelen op het RIZIV (bijvoorbeeld kosten voor verzorging in een gezinsvervangend tehuis voor gehandicapten, bijvoorbeeld niet-verplichte inenting, ...).

*d) de basisregelen betreffende de programmatie*

Inzake programmatie bepaalt de Staat de basisregelen en meer in het bijzonder de programmatiecriteria; de gemeenschappen bepalen de prioriteiten bij de toepassing en nemen de individuele programmabeslissingen(1).

*e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur*

Het begrip zware medische uitrusting wordt omschreven in artikel 37 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen.

De gecoördineerde wet op de ziekenhuizen voorziet in de artikelen 46 tot en met 65 in tegemoetkoming door het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen in de financiering van de werken en in de kosten van uitrusting en apparatuur, alsook in het toekennen van Staatstoelagen aan de instellingen van openbaar nut. Bedoeld Fonds werd intussen evenwel ook gecommunautariseerd en wat de Vlaamse Gemeenschap betreft zelfs afgeschaft.

Een gemeenschap kan buiten de financiering van de investeringen met eigen fondsen bepaalde apparaten of technieken financieren, die geen weerslag hebben op de verpleegdagprijs of op de tegemoetkomingen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering(2).

*f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren*

1. Inzake erkenning bepaalt de Staat de normen die een weerslag hebben op de financiering van de ziekenhuizen; de gemeenschappen bepalen de overige normen en zijn bevoegd voor het toestaan en intrekken van de erkenning(3).

Een nationale financieringsregeling en een nationale programmeringsregeling zijn niet mogelijk indien geen nationale erkenningsnormen bestaan.

2. Inzake de erkenningsnormen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de algemene normen en de bijzondere normen, vastgesteld met toepassing van de artikelen 68 en 69 van de gecoördineerde wet.

De algemene normen worden onderverdeeld in architecturale, functionele en organisatorische normen. Hoewel sommige normen geen enkele financiële weerslag hebben voor de Staat, kunnen andere normen daarentegen een invloed uitoefenen op de financiering van de exploitatie. Onder de laatste normen dienen te worden vermeld de normen inzake hygiëne bij de verwijdering van afval en de organisatorische normen betreffende de getalsterkte en de kwalificatie van het personeel.

(1) Protocol tussen de nationale regering en de Franse en Vlaamse Gemeenschapsexecutieve, *Belgisch Staatsblad* van 27 juli 1982, punt 2.1.

(2) Stuk Senaat, nr. 434/2, 1979-1980, verslag blz. 123-124. Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V* verschenen in *Teksten en Documenten*, Verzameling « *Ideeën en Studies* », 1990, blz. 92 en 93. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* verschenen in het *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 171.

(3) Protocol tussen de nationale regering en de Franse en Vlaamse Gemeenschapsexecutieve, *Belgisch Staatsblad* van 27 juli 1982, punt 2.1.

Pour ce qui a trait aux normes spéciales applicables aux hôpitaux universitaires, subdivisées elles aussi en normes architecturales, fonctionnelles et d'organisation, certaines peuvent aussi avoir un impact sur l'assurance maladie-invalidité et sur le financement de l'exploitation. Ainsi en va-t-il des normes fixant la température dans les salles d'opération ou des normes fonctionnelles propres aux services de diagnostic et de chirurgie prévoyant que les techniques de réanimation et la transfusion sanguine doivent pouvoir y être administrées.

3. Une communauté pourrait adopter de nouvelles normes d'agrément n'ayant pas d'influence sur le financement des investissements ou de l'exploitation ni sur l'assurance maladie-invalidité(1).

4. Dans un avis sur un projet d'arrêté royal précisant la description d'une association d'hôpitaux et les normes particulières qu'elle doit respecter, le Conseil d'État affirme que les règles en projet ne peuvent pas porter atteinte aux dispositions du chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (CPAS), lesquelles relèvent de la compétence des communautés dans le cadre de l'assistance aux personnes. En application de cette loi organique, un CPAS peut, pour réaliser une des tâches confiées aux centres par la loi, former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif. En vertu de la loi précitée, de telles associations jouissent de la personnalité juridique. Lorsqu'une association est formée en vue de l'exploitation d'un hôpital ou d'une partie d'hôpital, les personnes de droit public disposent de la moitié au moins des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association.

Dans le cas où cette association resterait limitée à une relation de coopération contractuelle, non assortie de la personnalité juridique, les principes mentionnés ci-dessus pourraient vraisemblablement être respectés, selon le Conseil d'État.

Si toutefois une telle association devait être dotée de la personnalité juridique, elle pourrait être qualifiée d'association au sens du chapitre XII de la loi organique des CPAS, dont le fonctionnement, la composition et l'administration s'écartent fondamentalement des formes de gestion et d'administrations prescrites par l'arrêté en projet.

Néanmoins, à la condition que la possession de la personnalité juridique ne soit pas prescrite comme condition d'agrément, ni comme condition requise pour pouvoir bénéficier de certains avantages, la réglementation paraît être compatible avec la répartition de compétences opérée par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles(2).

5. Dans son arrêt précité du 15 juillet 1998, la Cour d'arbitrage affirme que le décret relatif à la gestion totale de la qualité dans les établissements de soins ne viole pas les normes nationales d'agrément.

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, f), de la loi spéciale, n'empêche pas que les communautés ajoutent aux normes d'agrément fixées par l'autorité fédérale des normes propres; elles ne peuvent cependant pas déroger aux normes fédérales d'agrément ni adopter des

Wat de bijzondere normen voor de universitaire ziekenhuizen betreft, die worden eveneens onderdeel in architecturale, functionele en organisatorische normen en sommige ervan kunnen ook een weerslag hebben op de ziekte- en invaliditeitsverzekering en op de financiering van de exploitatie. Zulks geldt voor de normen betreffende het vaststellen van de temperatuur in de operatiezalen of voor de functionele normen die eigen zijn aan de diagnose- en heekundendiensten en die bepalen dat de technieken reanimatie en bloedtransfusie er kunnen worden toegepast.

3. Een gemeenschap zou nieuwe erkenningsnormen kunnen bepalen die geen weerslag hebben op de financiering van de investeringen of van de exploitatie, noch op de ziekte- en invaliditeitsverzekering(1).

4. In een advies met betrekking tot het ontwerp van besluit dat de normen vaststelt waaraan een ziekenhuisassociatie moet beantwoorden om erkend te worden stelt de Raad van State dat de ontworpen regeling geen afbreuk kan doen aan de bepalingen van hoofdstuk XII van de OCMW-wet van 8 juli 1976, welke behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot de bijstand aan personen. In toepassing van die OCMW-wet kan een OCMW, teneinde een der opdrachten uit te voeren welke de wet aan de OCMW's toevertrouwt, een vereniging tot stand brengen met een of meer andere OCMW's, met andere openbare besturen en/of met rechtspersonen andere dan die welke winstoogmerk nastreven. Dergelijke vereniging bezit aldus deze wet rechtspersoonlijkheid. In geval zo'n vereniging wordt opgericht met het oog op het exploiteren van een ziekenhuis of een gedeelte van een ziekenhuis, moeten de openbare rechtspersonen beschikken over minstens de helft van de stemmen in de verschillende bestuurs- en beheersorganen van de vereniging.

Voor zover de associatie beperkt blijft tot een contractueel samenwerkingsverband, zonder aanneming van rechtspersoonlijkheid, lijken aldus de Raad van State, de aangehaalde principes geëerbiedigd te kunnen worden.

Indien echter zulk een associatie een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid zou aannemen, zou deze gekwalificeerd kunnen worden als een vereniging in de zin van hoofdstuk XII van de OCMW-wet, waarvan de werking, de samenstelling en het bestuur fundamenteel afwijken van de beheers- en bestuursvormen welke het ontwerp van besluit voorschrijft.

Op voorwaarde nochtans dat het bezit van rechtspersoonlijkheid niet verplicht wordt gesteld als een erkenningsvereiste of als een vereiste om bepaalde voordelen te kunnen genieten, lijkt de regeling bestaansbaar met de bevoegdheidsverdeling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980(2).

5. In haar voormeld arrest dd. 15 juli 1998 stelt het Arbitragehof dat het zogenaamde kwaliteitsdecreet geen schending inhoudt van de nationale erkenningsnormen.

Artikel 5, § 1, I, 1<sup>o</sup>, f), van de bijzondere wet belet niet dat de gemeenschappen een eigen normering kunnen toevoegen aan de door de federale overheid vastgestelde erkenningsnormen, voor zover zij niet afwijken van deze federale normen of voor zover zij

(1) Doc. Sénat, n° 434/2, 1979-1980, rapport pp. 123-124. Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V*, publié dans « *Teksten en Documenten* », Collection « *Ideeën en Studies* », 1990, pp. 92 et 93. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling*, publié dans le « *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht* », 1982-1983, p. 171.

(2) Conseil d'État, L. 26.278/1, 3 avril 1997 (*Moniteur belge* du 18 juin 1997).

(1) Stuk Senaat, nr. 434/2, 1979-1980, verslag blz. 123-124. Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V* verschenen in *Teksten en Documenten, Verzameling « Ideeën en Studies »*, 1990, blz. 92 en 93. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* verschenen in het *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 171.

(2) Raad van State, L. 26.278/1, 3 april 1997.

normes qui auraient une incidence sur le financement de l'exploitation, sur l'assurance maladie-invalidité, sur les règles de base relatives à la programmation et sur celles relatives au financement de l'infrastructure(1).

Dans son arrêt précité du 20 novembre 1997, la Cour avait déjà affirmé que dans les limites de la compétence qui n'est pas réservée à l'État fédéral, les communautés peuvent adopter des normes propres en matière de contrôle de qualité de la dispensation des soins(2).

*g) la fixation des conditions qu'un hôpital doit remplir pour être considéré comme un hôpital universitaire et être désigné comme tel en application de la loi sur les hôpitaux*

Cette exception à la compétence des communautés découle des articles 4, 87 et 102 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, lesquels permettent d'accorder des subsides complémentaires aux hôpitaux universitaires et d'augmenter le prix de la journée d'hospitalisation(3).

#### *La commission de recours(4)*

L'arrêté royal du 19 novembre 1993 exécute l'article 76 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, qui dispose qu'un recours suspensif peut être introduit auprès d'une juridiction administrative contre toute décision de fermeture d'un hôpital ou d'un service ainsi que de refus ou de retrait d'agrément d'un service. L'article 76 dispose notamment que le Roi règle la procédure et le fonctionnement de cette juridiction et détermine la procédure et les délais du recours.

Dans son avis concernant cette disposition, le Conseil d'État confirme expressément qu'en vertu de l'article 94 de la Constitution, l'instauration d'une juridiction administrative est une compétence réservée de l'autorité fédérale. Le Conseil d'État affirme que, par l'institution d'une juridiction administrative, il y a lieu d'entendre l'adoption de toutes les mesures nécessaires au fonctionnement dudit collège.

Le projet d'arrêté royal qui a été soumis au Conseil d'État prévoyait de créer quatre commissions, dont l'une serait composée de deux chambres. Le Conseil d'État a souligné cependant que l'article 76 de la loi sur les hôpitaux prévoit uniquement la création d'une seule juridiction, et qu'il ne spécifie pas si celle-ci peut être composée de plusieurs chambres. À strictement parler, cela signifie, selon le Conseil d'État, que tous les recours doivent être examinés par une juridiction unique, et ce, indépendamment du fait que la procédure doit ou peut se faire en français, en néerlandais ou en allemand.

De plus, le Conseil d'État estime que les dispositions prévoyant que le président et les membres et les membres suppléants des commissions à créer seraient nommés par les autorités compétentes en matière de politique de santé (les communautés), ainsi que les dispositions confiant le secrétariat de ces commissions et chambres aux agents qui seraient désignés par ces mêmes autorités, sont incompatibles avec la disposition constitutionnelle susvisée.

(1) Cour d'arbitrage, n° 83/98, 15 juillet 1998, *Moniteur belge* du 5 août 1998, pp. 25.140-25.154, B.5.9.

(2) Cour d'arbitrage n° 71/97, 20 novembre 1997, *Moniteur belge* du 24 décembre 1997, p. 34.640.

(3) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België. Deel V*, publié dans *Teksten en Documenten*, Collection «*Ideeen en Studies*», 1990, p. 92.

(4) Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling*, dans «*Vlaamse tijdschrift voor gezondheidsrecht*», 1982-1983, p. 171. Conseil d'État, L.22.161/8, 18 mai 1993.

geen normen uitvaardigen die een weerslag hebben op de financiering van de exploitatie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de basisregels betreffende de programmatie en betreffende de financiering van infrastructuur(1).

In haar voormeld arrest dd. 20 november 1997 had het Hof reeds gesteld dat de gemeenschappen, binnen de bevoegdheid die niet aan de federale overheid is voorbehouden, eigen normen van kwaliteitscontrole inzake zorgverstrekking mogen uitvaardigen(2).

*g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen*

Die uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen volgt uit de artikelen 4, 87 en 102 van de gecoördineerde ziekenhuiswet die toestaan bijkomende toelagen te verlenen aan universitaire ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, alsook de verpleegdagprijs verhogen(3).

#### *De beroepscommissie(4)*

Het koninklijk besluit dd. 19 november 1993 geeft uitvoering aan artikel 76 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, luidens welke bepaling tegen elke beslissing tot sluiting van een ziekenhuis of een ziekenhuisdienst alsmede tegen elke beslissing tot weigering of intrekking van de erkenning van een ziekenhuisdienst een beroep kan worden ingesteld bij een administratief rechtscollege waarvan de Koning de samenstelling en de werking regelt. De Koning bepaalt ingevolge dit artikel 76 eveneens de procedure en de termijnen van dat beroep.

In haar advies terzake bevestigt de Raad van State uitdrukkelijk dat blijkens artikel 94 van de Grondwet het instellen van een rechtscollege een voorbehouden bevoegdheid is van de federale overheid. Onder het instellen van een rechtscollege moet, aldus de Raad, worden verstaan het nemen van alle maatregelen die voor de werking van het rechtscollege nodig zijn.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Raad van State werd voorgelegd voorzag in de oprichting van vier commissies, waarvan er een twee Kamers zou tellen. De Raad van State wees evenwel op dat artikel 76 van de ziekenhuiswet slechts in de oprichting van één rechtscollege voorziet, zonder eraan toe te voegen dat dit college verscheidene Kamers mag tellen. Strikt genomen betekende dit aldus de Raad van State dat één enkel rechtscollege van alle beroepen kennis moet nemen, ongeacht of daarbij van het Nederlands, van het Frans of van het Duits gebruik mag of moet gemaakt worden.

Bovendien stelde de Raad van State dat «bepalingen luidens dewelke de voorzitter en de leden van de op te richten commissies en leden en hun plaatsvervangers zouden benoemd worden door de overheden die bevoegd zijn voor het gezondheidsbeleid (de gemeenschappen), alsmede bepalingen die het waarnemen van het secretariaat van die commissies en Kamers opdraagt aan ambtenaren welke door diezelfde overheden zouden worden aangewezen, zijn met de hierboven gestelde grondwetsbepaling onverenigbaar».

(1) Arbitragehof nr. 83/98, 15 juli 1998, *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1998, blz. 25.140-25.154, B.5.9.

(2) Arbitragehof nr. 71/97, 20 november 1997, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1997, blz. 34.640.

(3) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België. Deel V* verschenen in teksten en documenten, verzameling «*Ideeen en Studies*», 1990, blz. 92.

(4) Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* verschenen in het *Vlaamse Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 171. Raad van State, L. 22.161/8, 18 mei 1993.

C'est pourquoi l'arrêté du 19 novembre 1993 prévoit de créer une commission de recours unique, composée d'autant de membres néerlandophones que de membres francophones, étant entendu qu'un membre au moins doit connaître l'allemand et être obligatoirement présent lors du traitement des recours qui sont introduits dans cette langue.

### **b. Soins de santé extra-muros**

#### *Compétences des communautés*

En ce qui concerne les soins de santé extra-muros, les communautés sont compétentes, entre autres :

a) pour les soins à domicile;

Ces soins recouvrent à la fois les services intégrés de dispensation de soins à domicile et les soins individuels (1);

b) les maisons de repos pour personnes âgées où des soins sont dispensés;

c) les services où des soins psychiatriques sont dispensés, y compris le post-traitement.

#### *Compétences fédérales*

En matière de soins extra-muros, l'autorité fédérale est compétente pour :

a) la législation de base :

En 1980, la législation de base était l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins (2). Cet article autorise le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, entre autres, à déterminer une planification dans le cadre de laquelle il peut accorder aux services intégrés de dispensation de soins à domicile, aux maisons de repos agréées et aux hôpitaux et parties d'hôpitaux, une agrégation spéciale pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter.

b) l'intervention de l'assurance maladie-invalidité prévue à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978;

c) les règles de base relatives à la planification et au financement de l'infrastructure et des équipements;

Dans son avis concernant un projet qui visait à définir un critère de programmation global et commun pour les lits MRS, le Conseil d'État estime que la fixation d'une programmation portant à la fois sur le nombre de lits MRS (lits destinés à la dispensation d'un ensemble de soins permettant d'écourter ou de prévenir l'hospitalisation et le nombre de lits de maisons de repos exige la conclusion d'un accord de coopération. En effet, le Conseil d'État estime que, si le législateur fédéral est compétent pour fixer les critères de programmation des lits MRS, il n'est pas compétent pour fixer des règles relatives à la création ou à la suppression de lits de maisons de repos; en effet, de telles règles constituent un élément de la politique du 3<sup>e</sup> âge qui relève de la compétence des communautés (3) en vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale.

d) le prix de la journée d'entretien qui constitue le mode de financement de l'exploitation pour certains établissements et les

Het besluit van 19 november 1993 voorziet dan ook in de oprichting van één beroepscommissie, bestaande uit evenveel Nederlandstalige als Franstalige leden, de verplicht tweetalige voorzitter uitgezonderd, en minstens één lid moet het Duits machtig zijn en verplicht aanwezig zijn bij de behandeling van de beroepen die in het Duits ingeleid worden.

### **b. Extramuraal gezondheidszorg**

#### *Gemeenschapsbevoegdheid*

Inzake extramuraal gezondheidsbeleid is de gemeenschap bevoegd voor onder meer :

a) de thuisverzorging;

Het gaat zowel om de diensten voor geïntegreerde thuisverzorging als om de individuele verzorging (1);

b) de rustoorden voor bejaarden die zorg verstrekken;

c) de diensten voor geestelijke gezondheidszorg met inbegrip van natuur.

#### *Federale bevoegdheid*

De Federale overheid is inzake extramuraal gezondheidszorg evenwel bevoegd voor :

a) de basiswetgeving;

Dit was in 1980 artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging (2). Dit artikel machtigt de minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft onder meer om een planning te bepalen in het raam waarvan aan geïntegreerde diensten voor thuisverzorging, aan erkende rustoorden en aan daarmee gelijkgestelde ziekenhuizen of gedeelten van ziekenhuizen een bijzondere erkenning kan worden toegekend voor het verlenen van een geheel van zorg dat toelaat het verblijf in een ziekenhuis in te korten of te voorkomen.

b) de tegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals bepaald in artikel 5 van de wet van 27 juni 1978;

c) de basisregelingen betreffende de planning en de financiering van de infrastructuur en van de apparatuur;

In haar advies op een ontwerp dat beoogde tot een globaal en gezamenlijk programmatiecriteria voor RVT-bedden-rustoordbedden te komen stelde de Raad van State dat het vastleggen van een programmatie die zowel betrekking heeft op het aantal RVT-beelden (bedden bestemd voor het verlenen van een geheel van zorg dat toelaat het verblijf in een ziekenhuis in te korten of te voorkomen) als op het aantal rustoordbedden het sluiten van een samenwerkingsakkoord vereist. Immers, zo stelt de Raad van State, de federale overheid is bevoegd voor het vaststellen van programmatiecriteria voor RVT's, ze is niet bevoegd om regelen vast te stellen in verband met het oprichten of afschaffen van rustoordbedden; deze laatste vormen een onderdeel van het bejaardenbeleid dat krachtens artikel 5, § 1, II, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort (3).

d) de verpleegdagprijs, die de wijze van financiering van de exploitatie van sommige instellingen uitmaakt en de werkingstoel-

(1) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België. Deel V*, paru dans *Teksten en Documenten*, collection «Ideeën en Studies», 1990, p. 90. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* dans *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, p. 171.

(2) Doc. Chambre, 627/10, 79/80, p. 52. Doc. Senat, n° 434-2, 1979-1980, p. 124.

(3) Conseil d'État, L. 27.204/3, 16 décembre 1997.

(1) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België. Deel V* verschenen in *Teksten en Documenten*, Verzameling «Ideeën en Studies», 1990, blz. 90. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* verschenen in het *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 171.

(2) Stuk Kamer, 627/10, 79/80, blz. 52. Stuk Senaat, nr. 434-2, 1979-1980, blz. 124.

(3) Raad van State, L. 27.204/3, 16 december 1997.

subventions de fonctionnement pour les services de santé mentale, par exemple(1).

En ce qui concerne la politique des soins extra-muros, force est de constater qu'à cet égard, l'on suit, pour ce qui est des travaux préparatoires, la même logique que celle qui a été suivie lors de la discussion des soins hospitaliers. Le rapport de la commission du Sénat dit expressément ceci :

«Toutefois, tout comme en matière d'institutions de soins, la communauté n'est pas compétente pour :

la législation de base, soit actuellement l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la loi sur les hôpitaux(2); »

La discussion de l'article 5 précité de la loi spéciale ne contient aucun élément permettant d'inférer que l'autorité fédérale n'est compétente que pour les hôpitaux ou pour les établissements de soins présentant un lien avec un hôpital. Ce n'est en effet pas parce qu'à la date d'entrée en vigueur de la loi spéciale, il n'existait qu'une législation (organique) concernant les hôpitaux ou les autres formes de soins telles que MRS, MSP (loi du 27 juin 1978), que le pouvoir fédéral ne peut plus légiférer en vue d'organiser les dispensations de soins intra-muros et extra-muros dans les établissements de soins (voir le point de vue du Conseil d'État et la Cour d'arbitrage concernant la loi sur l'exercice de l'art de guérir, qui ne considère nullement que seules les matières réglées en 1980 par l'arrêté royal n° 78 sont à considérer comme relevant de l'exercice de l'art de guérir).

Rien n'indique, par exemple, que le pouvoir fédéral n'ait aucune compétence pour élaborer une législation organique en matière de soins ambulatoires (= soins curatifs ambulatoires). En effet, le législateur spécial a déjà indiqué dans les travaux préparatoires que les soins ambulatoires relèvent de la compétence du pouvoir fédéral. (voir ci-dessus le passage relatif aux soins intégrés à domicile)

La compétence du pouvoir fédéral dans le domaine des soins ambulatoires de santé mentale résulte du fait que dans le cadre de ces mêmes travaux préparatoires, on a disposé expressément que le pouvoir fédéral est déjà compétent pour ce qui est du mode de financement de l'exploitation de ces services(3).

D'ailleurs on a également conféré au pouvoir fédéral dans le cadre des travaux préparatoires, le pouvoir de fixer les règles de base en matière de programmation des soins ambulatoires de santé mentale(4).

L'on peut inférer de tout ce qui vient d'être dit que, par analogie avec ce qu'il a prévu dans le cadre des travaux préparatoires concernant les hôpitaux et les établissements de soins, le législateur fédéral jouit d'une compétence identique en matière de soins ambulatoires et qu'il est donc compétent pour :

- la législation organique;
- le financement de l'exploitation, lorsque celui-ci est régi par la loi organique;
- l'AMI;
- les règles de base en matière de programmation;
- les règles de base en matière de financement de l'infrastructure;
- les normes nationales d'agrément, dans la mesure où elles peuvent influencer sur les compétences précitées;

(1) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V* parue dans *Teksten en Documenten*, collection «Ideeën en Studies», 1990, p. 94.

(2) Doc. Senat, n° 434-2, 1979-1980, p. 124.

(3) Doc. Senat, nr. 434-2, 1979-1980, p. 124, punt I, B, d).

(4) Doc. Senat, nr. 434-2, 1979-1980, annexe I - rapport de la commission p. 9.

lagen, voor de diensten voor geestelijke gezondheidszorg bijvoorbeeld(1).

Wat het extramuraal zorgenbeleid betreft dient vastgesteld te worden dat de voorbereidende werkzaamheden terzake dezelfde logica volgen als deze die gevolgd werd bij de bespreking van de ziekenhuiszorg. In het verslag van de Senaatscommissie wordt uitdrukkelijk gesteld :

«Nochtans is de gemeenschap niet bevoegd voor :

de basiswetgeving, dit is voor het ogenblik artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen(2); »

Doorheen gans de bespreking van bedoeld artikel 5 van de bijzondere wet is er niets waaruit zou kunnen afgeleid worden dat de federale overheid enkel bevoegd is voor ziekenhuizen of voor verzorgingsinstellingen die een band met het ziekenhuis vertonen. Het is immers niet omdat er op het ogenblik van de van krachtwording van de bijzondere wet alleen (organieke) wetgeving inzake ziekenhuizen en andere vormen van verzorging zoals RVT, PVT (wet van 27 juni 1978) bestond, dat er, inzake zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting, door de federale overheid geen organiek wetgevend werk meer kan verricht worden (zie stelling Raad van State en Arbitragehof met betrekking tot de wet op de uitoefening van de geneeskunst waar er geenszins van uitgegaan wordt dat enkel de aangelegenheden die in 1980 door het koninklijk besluit nr. 78 geregeld werden als uitoefening op de geneeskunst aanzien worden).

Zo blijkt bijvoorbeeld uit niets dat de federale overheid geen bevoegdheid zou hebben om inzake de ambulante verzorgingssector (= ambulante curatieve zorg) organieke wetgeving op te stellen. Immers, de bijzondere wetgever heeft in de voorbereidende werken reeds aangegeven dat de ambulante zorg tot de federale bevoegdheid behoort, zie wat hierboven over de geïntegreerde thuiszorg wordt gesteld.

Dat de federale overheid bevoegdheid heeft inzake de ambulante geestelijke gezondheidszorg mag blijken uit het feit dat in dezelfde voorbereidende werken uitdrukkelijk gesteld wordt dat de federale overheid reeds bevoegd is wat de financieringswijze van de exploitatie van dergelijke diensten betreft(3).

Overigens geven de voorbereidende werken ook aan dat de federale overheid bevoegdheid heeft inzake de basisregelen betreffende de planning van de ambulante geestelijke gezondheidszorg(4).

Uit dit alles mag worden afgeleid dat de Federale overheid, naar analogie met wat in de voorbereidende werken rond ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen wordt gesteld, een identieke bevoegdheid heeft inzake ambulante zorgverlening en dus met name bevoegd is voor :

- de organieke wetgeving;
- de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving;
- de ZIV;
- de basisregelen inzake de programmatie;
- de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur;
- de nationale erkenningsnormen voor zover deze een weerslag kan hebben op de voormelde bevoegdheden;

(1) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België, Deel V* verschenen in *Teksten en Documenten*, Verzameling «Ideeën en Studies», 1990, blz. 94.

(2) Stuk Senaat, nr. 434-2, 1979-1980, blz. 124.

(3) Stuk Senaat, nr. 434-2, 1979-1980, blz. 124, punt I, B, d).

(4) Stuk Senaat, nr. 434-2, 1979-1980, Bijlage I - Commissieverslag blz. 9.

pour les soins curatifs ambulatoires.

## 2. L'éducation sanitaire et la médecine préventive: matières personnalisables.

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'éducation sanitaire ainsi que les activités des services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales relèvent des matières personnalisables.

### *Compétences des communautés(1)*

Les travaux préparatoires définissent comme suit la compétence des communautés relative aux activités en matière de médecine préventive:

I. L'information et l'éducation sanitaire sous quelque forme que ce soit et notamment dans le cadre de campagnes organisées en collaboration avec des organismes tels que la Croix-Rouge et l'Oeuvre nationale de l'Enfance.

II. 1<sup>o</sup> la protection sanitaire de la population notamment par:

— prévention de la tuberculose et du cancer soit par la diffusion d'information soit par des activités préventives;

— la protection sanitaire de la mère et de l'enfant notamment par l'information et toutes autres activités dans les crèches, pouponnières, maisons maternelles, chez les gardiennes à domicile, dans les centres de vacances ou d'hébergement.

2<sup>o</sup> l'inspection médicale scolaire organisée par la loi du 21 mars 1964;

3<sup>o</sup> le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif;

4<sup>o</sup> l'amélioration de l'état sanitaire de la population soit dans le cadre de l'éducation sanitaire telle que décrite au I, soit par d'autres moyens appropriés, le dépistage et la lutte contre les maladies transmissibles et sociales;

5<sup>o</sup> le contrôle de la médecine du travail, chargé d'agrèer les services inter-entreprises de médecine du travail et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail (2).

À noter, à cet égard, que la fourniture d'une bonne information et d'avis judicieux sur la régulation des naissances ainsi que sur l'élaboration d'un programme de préparation à la parenté relève de la politique de santé, y compris l'éducation sanitaire et la médecine préventive ainsi que la politique familiale et toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles. Autrement dit, ce sont les communautés qui sont compétentes en la matière (3).

Le fait de donner des conseils aux parents en matière d'hygiène et d'alimentation peut être considéré comme relevant de la compétence fédérale, dans la mesure où il y est clairement établi qu'ils font partie de la préparation à l'accouchement (4).

Les mesures en matière de médecine préventive et de campagnes d'information en matière de consommation de tabac relèvent des

van de curatieve ambulante verzorging.

## 2. De gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg: persoonsgebonden aangelegenheid

Artikel 5, § 1, I, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt dat de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren.

### *Gemeenschapsbevoegdheid(1)*

De voorbereidende werken omschrijven de bevoegdheid der gemeenschappen inzake activiteiten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg als volgt:

I. De gezondheidsvoorlichting en -opvoeding in welke vorm dan ook en inzonderheid in het kader van de campagnes die in samenwerking met instellingen, zoals het Rode Kruis en Kind en Gezin georganiseerd worden.

II. 1<sup>o</sup> de bescherming van de gezondheid van de bevolking, onder meer door:

— de preventie van tuberculose en kanker, hetzij door voorlichting, hetzij door preventieve maatregelen;

— de bescherming van de gezondheid van moeder en kind, inzonderheid door voorlichting en alle andere activiteiten in kinderdagverblijven, instellingen voor zuigelingen, tehuizen voor moeders, privékinderbewaarplaatsen, vakantiehuizen en -verblijven;

2<sup>o</sup> het medisch schooltoezicht, georganiseerd door de wet van 21 maart 1964;

3<sup>o</sup> de medische sportcontroles die verplicht worden gesteld door de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen) en de facultatieve controles;

4<sup>o</sup> de verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding zoals omschreven in I, hetzij door andere passende middelen, de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en de sociale ziekten;

5<sup>o</sup> de arbeidsgeneeskundige controle, die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming (2).

Zo hoort het verstrekken van goede voorlichting en adviezen over geboorteregeling alsmede het opstellen van een programma ter voorbereiding op het ouderschap tot het gezondheidsbeleid, daarin begrepen de gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg, alsmede van het gezinsbeleid, daarin begrepen alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen. Het zijn met andere woorden de gemeenschappen die terzake bevoegd zijn (3).

Het verstrekken aan de ouders van raadgevingen over hygiëne en voeding kan tot de federale bevoegdheid gerekend worden in de mate dat duidelijk gesteld wordt dat het deel uitmaakt van de voorbereiding op de bevalling (4).

Maatregelen van preventieve gezondheidszorg of informatiecampagnes betreffende het verbruik van tabak behoren tot de

(1) Robert Senelle, De staatshervorming in België, deel V, dans «Teksten en Documenten, Collection «Ideeën en Studies», 1990, page 94. Leo Neels, Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling, dans: Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 1982-1983, page 172.

(2) Doc. Sénat, 1979-1980, 434/2, pp. 124-125.

(3) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 20/89, 13 juillet 1989, *Moniteur belge* du 2 septembre 1989, p. 15 210.

(4) Conseil d'État, L. 20.146/1/V.

(1) Robert Senelle, De Staatshervorming in België, Deel V verschenen in Teksten en Documenten, Verzameling «Ideeën en Studies», 1990, blz. 94. Leo Neels, Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling verschenen in het *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 172.

(2) Stuk Senaat, nr. 434/2, 1979-1980, blz. 124-125.

(3) Arbitragehof, 20/89, 13 juli 1989, *Belgisch Staatsblad*, 2 september 1989, blz. 15 210.

(4) Raad van State, L. 20.146/1/V.

matières personnalisables. La Cour d'arbitrage a néanmoins jugé qu'il ressortait des travaux préparatoires que le législateur spécial a entendu que, parmi d'autres matières, la «réglementation relative aux denrées alimentaires» soit exclue de la compétence des communautés en ce qui concerne la politique de santé. Étant donné qu'à l'époque de l'élaboration de la loi spéciale, la réglementation de la publicité pour le tabac et les produits similaires faisait partie de celle contenue dans la loi du 24 janvier 1977 relative aux denrées alimentaires, il y a lieu de considérer que le législateur national est demeuré compétent pour régler la publicité concernant les produits du tabac (1).

Sans doute, des mesures de médecine préventive ou des campagnes d'information relatives à la consommation de tabac relèveraient des matières personnalisables. Tel n'est cependant pas le cas d'une réglementation ou d'une interdiction qui s'adresse exclusivement à ceux qui font de la publicité commerciale en faveur du tabac (2). Ce point de vue de la Cour d'arbitrage a été réitéré et confirmé dans l'avis que le Conseil d'État a rendu en 1997 sur l'avant-projet de loi interdisant la publicité pour les produits du tabac (3).

#### *Compétences fédérales (4)*

Le fédéral est demeuré compétent pour les mesures prophylactiques nationales, c'est-à-dire les vaccinations obligatoires (5).

Ici aussi, le rapport du Sénat précise expressément que: «... la communauté n'est pas compétente en ce qui concerne la protection des populations contre les radiations ionisantes. La communauté n'est compétente ni pour la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, ni pour la réglementation des médicaments.(6)» En d'autres mots, la compétence des communautés en matière de prévention dans le cadre de la politique de santé ne permet pas à celle-ci de régler de l'art de guérir ou d'édicter des règles relatives aux médicaments (7).

### **3. Aide médicale urgente, réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, réglementation des médicaments : compétence fédérale ne relevant pas de la politique de santé**

#### *Aide médicale urgente*

En réponse à une question préjudicielle, la Cour d'arbitrage a déclaré en 1995 que l'aide urgente s'analyse comme une matière ayant un objet propre, qui comporte à la fois un dispositif technique dont l'efficacité exige qu'il soit uniforme, un ensemble d'obligations pénalement sanctionnées qui s'incorporent à la

(1) Cour d'arbitrage, 7/93, 27 janvier 1993, *Moniteur belge* du 16 février 1993, p. 3 420, B.4.2.

(2) Cour d'arbitrage, 7/93, 27 janvier 1993, *Moniteur belge* du 16 février 1993, p. 3 420, B.4.3.

(3) Doc. Sénat, 1996-1997, n° 520/10, avis du Conseil d'État.

(4) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België*, Partie V, publié dans *Teksten en Documenten*, collection «Ideeën en Studies», 1990, p. 95. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling*, paru dans le *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, p. 172.

(5) Doc. Sénat, 1979-1980, 434/2, 125.

(6) Doc. Sénat, 1979-1980, 434/2, 125.

(7) Voir à ce sujet Nys, H. *De bevoegdheid voor het regelen van de uitoefening van de geneeskunde*, 36<sup>e</sup> cycle de perfectionnement 1997-1998 du *Centrum voor ziekenhuis- en verplegingwetenschap*.

persoonsgebonden aangelegenheden. Het Arbitragehof oordeelde evenwel dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de bijzondere wetgever onder meer de «levensmiddelenwetgeving» heeft uitgesloten van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake gezondheidsbeleid. Aangezien ten tijde van de totstandkoming van de bijzondere wet de reglementering van de reclame voor tabak en aanverwante producten deel uitmaakte van de levensmiddelenwet van 24 januari 1977, moet worden aangenomen dat de nationale wetgever bevoegd is gebleven om de reclame voor tabaksproducten te regelen (1).

Ongetwijfeld zouden maatregelen van preventieve gezondheidszorg of informatiecampagnes betreffende het gebruik van tabak behoren tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Zulks is echter niet het geval voor een reglementering of een verbod dat uitsluitend bestemd is voor degenen die handelsreclame maken voor tabak (2). Dit standpunt van het Arbitragehof werd herhaald en bevestigd in het advies dat de Raad van State in 1997 uitbracht met betrekking tot het voorwerp van wet houdende verbod op reclame voor tabaksproducten (3).

#### *Federale bevoegdheid (4)*

De Federale overheid is bevoegd gebleven voor de nationale maatregelen inzake profylaxie. Hieronder worden verplichte inentingën verstaan (5).

Ook hier wordt in het Senaatsverslag uitdrukkelijk gesteld dat «... de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen, de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, en iedere regeling terzake van de geneesmiddelen tot de federale bevoegdheid blijft behoren (6). Met andere woorden, de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het preventief gezondheidsbeleid, houdt niet de mogelijkheid in om de uitoefening van de geneeskunde te regelen of regelen uit te vaardigen met betrekking tot de geneesmiddelen (7)».

### **3. Dedingende geneeskundige hulpverlening, de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, de regeling van de geneesmiddelen : geen gezondheidsbeleid - federale bevoegdheid**

#### *Dringende medische hulpverlening*

Het Arbitragehof stelt in 1995, in antwoord op een prejudiciële vraag, dat de dringende geneeskundige hulpverlening moet opgevat worden als een aangelegenheid, die terzelfder tijd een technische uitrusting behelst, waarvan de efficiëntie noopt tot eenvoudigheid, een geheel van verplichtingen waaraan strafrechtelijke

(1) Arbitragehof, nr. 7/93, 27 januari 1993, *Belgisch Staatsblad*, 16 februari 1993, blz. 3 420, B.4.2.

(2) Arbitragehof, nr. 7/93, 27 januari 1993, *Belgisch Staatsblad*, 16 februari 1993, blz. 3 420, B.4.3.

(3) Stuk Senaat, nr. 520/10, 1996-1997, advies van de Raad van State.

(4) Robert Senelle, *De Staatshervorming in België*, Deel V verschenen in *Teksten en Documenten* verzameling «Ideeën en Studies», 1990, blz. 95. Leo Neels, *Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling* verschenen in het *Vlaams Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 1982-1983, blz. 172.

(5) Stuk Senaat, 1979-1980, 434/2, 125.

(6) Stuk Senaat, 1979-1980, 434/2, 125.

(7) Zie hierover Nys, H., *De bevoegdheid voor het regelen van de uitoefening van de geneeskunde*, 36<sup>e</sup> vervolmakingscyclus 1997-1998 door het Centrum voor ziekenhuis- en verplegingwetenschap.



déontologie des professions médicales et paramédicales qui sont tenues d'apporter leur concours à l'application de la loi et un mécanisme qui garantit la rétribution des personnes et des établissements pour les prestations qu'ils sont obligés d'accomplir (1).

Si l'aide médicale urgente requiert que soient apportés des soins urgents, ce qui évoque à première vue la «politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins» visée dans la loi spéciale du 8 août 1980, elle ne relève pas en soi, selon la Cour d'arbitrage, de la politique de santé (2).

L'aide médicale urgente s'analyse comme une matière en soi qui, à défaut d'une attribution expresse, est restée de la compétence du législateur fédéral. En ce qu'elle implique certains soins donnés aux personnes secourues, elle se limite à ce que requiert l'urgence et ne rend pas impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre de la compétence des communautés relative à la dispensation de soins (3).

L'aide médicale urgente étant une matière en soi, aucune distinction ne doit être faite entre la législation organique et son application (4).

#### *Loi relative à l'exercice de l'art de guérir*

1. Comme il a déjà été dit, la compétence afférente à la loi relative à l'exercice de l'art de guérir n'est attribuée expressément ni à l'État, ni aux communautés. Divers passages des travaux préparatoires précisent cependant expressément que ces deux points restent de la compétence du fédéral et bon nombre d'avis et d'arrêts du Conseil d'État et d'arrêts de la Cour d'arbitrage confirment cette compétence fédérale.

Il est donc presque universellement admis aujourd'hui que la réglementation de l'exercice de l'art de guérir n'est pas une matière communautaire dans ses aspects formels ou matériels, dès lors que les règles en la matière ne relèveraient pas de la politique de santé. Un des motifs justifiant que cette compétence soit restée fédérale est peut-être le fait que l'exercice de l'art de guérir et, par exemple, l'évaluation de la qualité de l'activité médicale peuvent avoir une incidence sur le coût des soins de santé (5).

2. Il appert des divers avis et arrêts rendus en la matière que le Conseil d'État et la Cour d'arbitrage interprètent au sens large la notion de «loi relative à l'exercice de l'art de guérir», sans se limiter aux matières dont traite actuellement la législation relative à l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales

(1) Cour d'arbitrage n° 63/95, 12 juillet 1995 (question préjudicielle), *Moniteur belge* du 17 août 1995, p. 23 619, B.5.

(2) Cour d'arbitrage n° 63/95, 12 juillet 1995 (question préjudicielle), *Moniteur belge* du 17 août 1995, p. 23 619, B.6.

(3) Cour d'arbitrage n° 63/95, 12 juillet 1995 (question préjudicielle), *Moniteur belge* du 17 août 1995, p. 23 620, B.7.

(4) Cour d'arbitrage n° 63/95, 12 juillet 1995 (question préjudicielle), *Moniteur belge* du 17 août 1995, p. 23 620, B.9.

(5) Voir à ce sujet Nys H., *De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst*, TBP, 1990, 160-176 et *De bevoegdheid voor het regelen van de uitoefening van de geneeskunde*, 36<sup>e</sup> cycle de perfectionnement 1997-1998 du *Centrum voor ziekenhuis- en verplegingswetenschap*.

sancties zijn gekoppeld en die deel uitmaken van een deontologie van de medische en paramedische beroepen, die ertoe zijn gehouden hun medewerking te verlenen aan de toepassing van de wet, en een mechanisme dat de vergoeding van de personen en de instellingen waarborgt voor de prestaties die zij verplicht zijn te verrichten (1).

De dringende geneeskundige hulpverlening vereist weliswaar dat dringende verzorging wordt verstrekt, waardoor zij op het eerste gezicht verwantschap vertoont met «het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting, bedoeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar zij behoort, aldus het Arbitragehof, niet op zich tot het gezondheidsbeleid (2).

Ze dient te worden opgevat als een aangelegenheid op zich waarvoor de federale wetgever, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke toewijzing, bevoegd is gebleven. In zoverre zij een bepaalde verzorging inhoudt, die wordt verstrekt aan de personen aan wie hulp wordt verleend, beperkt zij zich tot hetgeen op grond van de dringende noodzakelijkheid vereist is en maakt zij de inwerkingstelling van de bevoegdheid van de gemeenschappen betreffende de verzorging niet onmogelijk of overdreven moeilijk (3).

Aangezien de dringende geneeskundige hulpverlening een aan gelegenheid op zich is, dient geen enkel onderscheid te worden gemaakt tussen de organieke wetgeving en de toepassing ervan (4).

#### *Wet op de uitoefening van de geneeskunde*

1. Zoals hierboven reeds gesteld wordt de bevoegdheid met betrekking tot de wet op de uitoefening van de geneeskunde noch uitdrukkelijk aan de Staat, noch uitdrukkelijk aan de gemeenschappen toegewezen. De voorbereidende werken daarentegen bevatten op meerdere plaatsen de uitdrukkelijke vermelding dat beiden tot de federale bevoegdheid blijven behoren en er zijn zeer veel adviezen en arresten van de Raad van State en arresten van het Arbitragehof die deze federale bevoegdheid bevestigen.

Het is nu dan ook nagenoeg algemeen aanvaard dat het regelen van de uitoefening van de geneeskunde zowel in zijn formele als materiële aspecten geen gemeenschapsbevoegdheid is omdat het regelen daarvan niet tot het gezondheidsbeleid behoort. Wellicht is een van de redenen om deze bevoegdheid federaal te houden het feit dat de uitoefening van de geneeskunde, en bijvoorbeeld de evaluatie van de kwaliteit van de medische activiteit, een weerslag kunnen hebben op de kosten van de gezondheidszorg (5).

2. Uit de verschillende adviezen en arresten terzake blijkt dat de Raad van State en het Arbitragehof het begrip «wet op de uitoefening van de geneeskunde» ruim interpreteert en zich niet beperkt tot de materies die op dit ogenblik in de wet op de uitoefening van de geneeskunde en paramedische beroepen (koninklijk besluit

(1) Arbitragehof nr. 63/95, 12 juli 1995 (prejudiciële vraag), *Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1995, blz. 23 619, B.5.

(2) Arbitragehof nr. 63/95, 12 juli 1995 (prejudiciële vraag), *Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1995, blz. 23 619, B.6.

(3) Arbitragehof nr. 63/95, 12 juli 1995 (prejudiciële vraag), *Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1995, blz. 23 620, B.7.

(4) Arbitragehof nr. 63/95, 12 juli 1995 (prejudiciële vraag), *Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1995, blz. 23 620, B.9.

(5) Zie hierover Nys, H., *De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst*, TBP 1990, 160-176 en *De bevoegdheid voor het regelen van de uitoefening van de geneeskunde*, 36<sup>e</sup> vervolmakingscyclus 1997-1998 door het *Centrum voor ziekenhuis- en verplegingswetenschap*.

(arrêté royal n° 78). Autrement dit, la législation régissant l'exercice de l'art de guérir ne doit pas être prise dans son sens historique mais bien dans son sens fonctionnel (1).

a) Ainsi, dans son avis sur la proposition de décret flamand 1981-1982 relatif aux patients en milieu hospitalier, le Conseil d'État indique-t-il à propos du droit à des soins de qualité, respectueux de la dignité humaine, qu'ils soient médicaux, infirmiers ou apparentés, mais aussi du droit à un accompagnement, un logement et un encadrement administratif et technique adapté, que, là où les soins médicaux infirmiers et apparentés participent du droit accordé, il ne peut y avoir aucune répercussion sur les règles que les praticiens de l'art de guérir et des professions paramédicales doivent respecter. En effet, les communautés ne peuvent pas s'immiscer dans ces matières.

En ce qui concerne le droit au consentement éclairé, le Conseil d'État a signalé que ce droit, plaçant inévitablement le patient en milieu hospitalier face aux médecins *qualitate qua*, il portait sur l'exercice de la médecine et ne relevait par conséquent pas de la compétence de la communauté.

En ce qui concerne le droit à une information pertinente relative à l'état du patient, le Conseil d'État indique que seuls les praticiens de l'art de guérir ou de professions paramédicales peuvent fournir des informations médicales et, partant, que la Communauté, en l'occurrence la Communauté flamande, n'est pas compétente en matière de réglementation du droit des patients. La «recherche ou l'enseignement cliniques» répondent, selon le Conseil, à des conditions spécifiques qui sont imposées aux hôpitaux universitaires et relèvent à ce titre de la compétence fédérale.

Concernant le droit de déposer plainte, de suivre un traitement et d'être informé des résultats de ce dernier, le Conseil d'État n'a relevé aucun problème de principe pour ce qui est des compétences, étant entendu qu'il pourrait y en avoir un si on avait l'intention d'organiser un droit de déposer plainte devant le juge ou d'en organiser un au sein de l'établissement hospitalier.

Répondant à une observation du Conseil d'État sur le projet de loi complétant la loi du 24 décembre 1963 sur les hôpitaux et portant des dispositions organiques relatives à la gestion des hôpitaux et au statut des médecins hospitaliers (2), la compétence du conseil médical en matière de plaintes déposées par les patients a finalement été définie comme la compétence de rendre des avis sur des plaintes relatives au fonctionnement des services médicaux, qui, en concertation avec le gestionnaire et le président du conseil médical, sont soumises au conseil; l'on crée ainsi un lien tangible entre la plainte et l'implication d'un médecin. En effet, le Conseil d'État a fait des observations relatives à la compétence à propos de la formulation selon laquelle le conseil médical devait rendre des avis sur «des plaintes déposées par patients ou leurs parents» et «l'humanisation des relations entre l'hôpital et les patients».

b) Dans son avis sur le projet de loi relative au prélèvement et la transplantation d'organes et de tissus du corps humain, le Conseil d'État a indiqué qu'en réalité, le but du projet était d'élaborer une réglementation relative au prélèvement et à la transplantation d'organes et de tissus du corps humain en vue de faciliter les traitements thérapeutiques dans le cadre desquels ces méthodes chirurgicales sont utilisées. Du point de vue de son contenu, le projet relève incontestablement, selon le Conseil d'État, «de la réglementation relative à l'exercice de l'art de guérir».

nr. 78) behandeld worden. Wetgeving die de uitoefening van de geneeskunst regelt moet met andere woorden niet historisch doch wel functioneel begrepen worden (1).

a) Zo stelt de Raad van State in haar advies over het voorstel van Vlaams decreet van 1981-1982 houdende vaststelling van de ziekenhuispatiënt omtrent het recht op zorgvuldige dienstverlening met respect voor zijn menselijke waardigheid, waarbij dienstverlening niet alleen medische, verpleegkundige en aanverwante zorgen omvat, maar ook aangepaste begeleiding, huisvesting en administratieve en technische omkadering dat, daar waar de medische en verpleegkundige en aanverwante zorgen bij het verleende recht betrokken wordt, dit geen terugslag mag hebben op de regelen die de beoefenaars van de geneeskunst en van de paramedische beroepen in acht moeten nemen. Immers, de gemeenschappen kunnen zich in die materie niet mengen.

Wat betreft het recht op «informed consent» stelde de Raad van State dat dit recht de ziekenhuispatiënt onvermijdelijk tegenover de geneesheer *qualitate qua* stelt, dus betrekking heeft op de uitoefening van de geneeskunde en dus niet tot de bevoegdheid van de gemeenschap behoort.

Wat het recht op relevante informatie omtrent zijn toestand betreft stelt de Raad van State dat enkel beoefenaars van geneeskunst of paramedische beroepen medische informatie mogen verstrekken en dus de, in casu Vlaamse, Gemeenschap niet bevoegd is dat patiëntenrecht te regelen. De «klinische research of onderwijs» raakt aldus de Raad aan de specifieke eisen die opgelegd zijn aan universitaire ziekenhuizen en dus federale bevoegdheid zijn.

Omtrent het recht klacht neer te leggen, behandeld te zien en over de resultaten ervan ingelicht te worden zag de Raad van State geen principieel bevoegdheidsprobleem tenzij het de bedoeling zou zijn een klachtrecht bij de rechter te organiseren of een klachtrecht binnen het ziekenhuis te organiseren.

Gevolg gevend aan een opmerking van de Raad van State met betrekking tot het ontwerp van wet houdende organieke bepalingen in aanvulling op de wet van 24 december 1963 op de ziekenhuizen betreffende het beheer van de ziekenhuizen en het statuut van de ziekenhuisgeneesheer (2) werd de bevoegdheid van de medische raad inzake patiëntenklachten uiteindelijk geformuleerd als het adviseren over klachten in verband met de werking van de medische diensten die, in overleg tussen de beheerder en de voorzitter van de medische raad, aan de raad worden voorgelegd; hiermee wordt een duidelijke band gelegd tussen de klacht en de betrokkenheid van een geneesheer. Immers, de Raad van State had bevoegdheidsopmerkingen met betrekking tot de formulering dat de medische raad moest adviseren met betrekking tot «klachten van patiënten of hun verwanten» en «de humanisering van de betrekkingen tussen het ziekenhuis en de patiënten».

b) In haar advies bij het ontwerp van wet betreffende het wegnemen en transplanteren van organen en weefsels van het menselijk lichaam stelde de Raad van State dat het ontwerp in wezen tot doel had ter zake van het wegnemen en transplanteren van organen en weefsels van het menselijk lichaam een regeling te treffen met het oog op het vergemakkelijken van de therapeutische handelingen waarbij met die heelkundige methodes wordt gewerkt. Inhoudelijk behoort het ontwerp, aldus de Raad van State, ontegenzeggelijk tot «de regeling van de uitoefening van de geneeskunst».

(1) Voir à ce sujet Nys H., *De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst*, TBP, 1990, 160-176.

(2) Doc. Sénat, 1983-1984, 653/1, avis du Conseil d'État.

(1) Zie hierover Nys, H., *De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst*, TBP 1990, 160-176.

(2) Stuk Senaat, 1983-1984, 653/1, advies Raad van State.

L'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi relatif à certaines substances thérapeutiques d'origine humaine(1) ne contient aucune observation concernant la compétence. Sans doute le Conseil considère-t-il ici aussi qu'il s'agit de l'exercice de l'art de guérir, et, partant, d'une compétence incontestablement fédérale.

Dès lors que l'on estime qu'une réglementation sur le prélèvement d'organes sur des donneurs vivants et sur des personnes décédées est une réglementation afférente à l'exercice de l'art de guérir, on peut difficilement prétendre qu'il n'en va pas de même de la réglementation en matière d'insémination artificielle — qui, en tant que telle, est dans la majorité des cas un véritable traitement thérapeutique, contrairement au prélèvement d'organes(2).

3. Nombreux sont également les avis et arrêts confirmant la compétence du pouvoir fédéral relativement à la législation existante concernant l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, à l'arrêté royal n° 78 et à ses arrêtés d'exécution(3)(4).

a) C'est ainsi qu'il a été confirmé à plusieurs reprises que le pouvoir fédéral peut, sur la base de son pouvoir de réglementer l'exercice de l'art de guérir, et de fixer les conditions d'établissement en général, édicter des règles concernant l'accès à la profession de médecin, de dentiste, de sage-femme, d'infirmière etc. Il peut fixer les conditions auxquelles est soumis l'exercice de l'art de guérir (l'art infirmier, etc.) et notamment prévoir que pourront être agréés en tant que médecin ceux qui ont suivi une formation déterminée et obtenu un diplôme déterminé(5)(6).

À cet égard, le pouvoir fédéral peut se contenter des conditions fixées par les communautés en matière d'études, auquel cas une référence à ces conditions peut suffire. Mais il peut aussi y ajouter d'autres conditions ou encore subordonner l'accès à la profession à des conditions totalement différentes(7).

Lorsqu'il fixe les conditions à remplir pour porter un titre professionnel, le pouvoir fédéral ne peut cependant pas empiéter sur la compétence des communautés en matière d'enseignement(8).

Ainsi, ce sont les communautés qui sont compétentes pour décider si une formation ne peut être suivie qu'après la fin de la formation de base ou si elle peut déjà être suivie dans le cadre de la formation de base, comme une sorte de spécialisation. La réglementation fédérale en matière d'accès à la profession ne peut s'interpréter d'une manière qui porterait atteinte à cette compétence des communautés et ne saurait donc avoir pour conséquence que les communautés soient contraintes d'organiser la formation dans un sens ou dans l'autre (formation après la formation de base ou spécialisation dans le cadre de la formation de base)(9).

(1) Doc. Chambre, 1229/1, 1993-1994.

(2) Nys, H., De bevoegheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst, *TBP* 1990, p. 173.

(3) Conseil d'État, L. 20.008/8, 3 juillet 1990; Conseil d'État, L. 20.146/1/V, 6 septembre 1990; Conseil d'État, L. 24.265/8, 9 mai 1995.

(4) Cour d'arbitrage, n° 81.96, 18 décembre 1996, *Moniteur belge* du 15 janvier 1997, p. 755, B.4.1.

(5) Conseil d'État, L. 26.000/3, 7 juillet 1998; Conseil d'État 24.850/8, 26 janvier 1996; Cour d'arbitrage, n° 81.96, 18 décembre 1996, *Moniteur belge* du 15 janvier 1997, p. 755, B.4.2.

(6) Conseil d'État, L. 24.265/8, 9 mai 1995.

(7) Conseil d'État, L. 20.008/8, 3 juillet 1990.

(8) Conseil d'État, L. 26.000/3, 7 juillet 1998.

(9) Conseil d'État, L. 24.265/8, 9 mai 1995.

Het advies van de Raad van State bij het voorontwerp van wet betreffende bepaalde therapeutische bestanddelen van menselijke oorsprong(1) bevat geen opmerkingen omtrent de bevoegdheid. Wellicht wordt er ook hier van uit gegaan dat het hier uitoefening van de geneeskunst betreft en dus ongecontesteerd federale bevoegdheid is.

Als men een regeling van de wegneming van organen bij levende donoren en overleden personen beschouwt als een regeling van uitoefening van de geneeskunst, dan kan men moeilijk het regelen van kunstmatige inseminatie — die als zodanig (meestal) wel een therapeutische handeling is, in tegenstelling tot de wegneming van een orgaan — uitsluiten(2).

3. Ook met betrekking tot de bestaande wet op de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, het koninklijke besluit nr. 78 en haar uitvoeringsbesluiten zijn de adviezen en arresten waar de federale bevoegdheid terzake bevestigd wordt talrijk(3)(4).

a) Zo werd meermaals bevestigd dat de Federale overheid, op grond van haar bevoegdheid inzake de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en inzake vestigingsvoorwaarden in het algemeen, regels kan stellen voor de toegang tot het beroep van arts, tandarts, vroedvrouw, verpleegkundige enz. Ze kan de voorwaarden bepalen waarin de geneeskunst (de verpleegkunde enz.) uitgeoefend mag worden, en onder meer de erkenning als huisarts afhankelijk stellen van het volgen van een bepaalde opleiding en het behalen van een bepaald diploma(5)(6).

De federale overheid kan hierbij genoeg nemen met de studievoorwaarden opgelegd door de gemeenschappen, in welk geval kan worden volstaan met een verwijzing naar die voorwaarden. Maar hij kan aan die voorwaarden andere voorwaarden toevoegen of ook de toegang tot het beroep onder geheel andere voorwaarden openstellen(7).

Naar aanleiding van de vaststelling van de voorwaarden voor het voeren van een beroepstitel mag de federale overheid evenwel niet de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs betreden(8).

Zo zijn het de gemeenschappen die bevoegd zijn om te bepalen of een opleiding pas gevolgd kan worden na het beëindigen van de basisopleiding, dan wel of die opleiding reeds binnen de basisopleiding gevolgd kan worden, als een soort specialisatie. De federale regelgeving inzake toegang tot het beroep mag niet uitgelegd worden op een wijze die aan die bevoegdheid van de gemeenschappen afbreuk zou doen, en kan dus niet tot gevolg hebben dat de gemeenschappen gedwongen zouden worden om de opleiding in de ene of de andere zin (opleiding na de basisopleiding of specialisatie binnen de basisopleiding) te organiseren(9).

(1) Stuk Kamer, 1229/1, 1993-1994.

(2) Nys, H., De bevoegheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst, *TBP* 1990, blz. 173.

(3) Raad van State, L. 20.008/8, 3 juli 1990; Raad van State, L. 20.146/1/V, 6 september 1990; Raad van State, L. 24.265/8, 9 mei 1995.

(4) Arbitragehof, nr. 81.96, 18 december 1996, *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1997, blz. 755, B.4.1.

(5) Raad van State, L. 26.000/3, 7 juli 1998; Raad van State 24.850/8, 26 januari 1996; Arbitragehof, nr. 81.96, 18 december 1996, *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1997, blz. 755, B.4.2.

(6) Raad van State, L. 24.265/8, 9 mei 1995.

(7) Raad van State, L. 20.008/8, 3 juli 1990.

(8) Raad van State, L. 26.000/3, 7 juli 1998.

(9) Raad van State, L. 24.265/8, 9 mei 1995.

Une réglementation fédérale prescrivant que la durée totale de l'enseignement requis en vue de l'exercice de la profession de kinésithérapeute s'élève à quatre ans doit s'interpréter en ce sens qu'il n'est pas exclu qu'une formation équivalente puisse être dispensée dans l'enseignement à temps partiel(1).

b) Il faut tenir compte des répercussions que peut avoir l'intervention du législateur fédéral sur la compétence des communautés qui permet à ces dernières de réglementer les formations (médicales) dans le cadre de leur compétence en matière d'enseignement. Le pouvoir fédéral doit respecter en la matière le principe de proportionnalité: lorsqu'il mène la politique qui lui a été confiée, il ne peut prendre des mesures qui auraient pour effet de rendre impossible ou extrêmement difficile l'exercice des compétences des communautés(2). En limitant le nombre de candidats à un agrément (fédéral) en tant que médecin généraliste, le pouvoir fédéral dissuaderait les candidats non sélectionnés de suivre la formation académique de médecin généraliste en vue de l'obtention de ce titre professionnel particulier au point qu'en fait, cela reviendrait à régler l'accès à la formation académique. Le pouvoir fédéral priverait ainsi la Communauté flamande de la possibilité de réglementer effectivement elle-même cet accès sur la base de critères spécifiques. Dans ces conditions la seule solution satisfaisante est de conclure un accord de coopération: l'État et la Communauté flamande peuvent alors, chacun du point de vue de leur compétence spécifique, réglementer la question de «l'afflux» des étudiants(3). La commission de planification-offre médicale compte donc en son sein des experts qui sont notoirement réputés comme compétents pour les problèmes de planification des professions de santé, et proposés par les recteurs des institutions universitaires de la Communauté française ou de la Communauté flamande selon le cas(4).

c) Dans l'arrêt précité du 15 juillet 1998, la Cour d'arbitrage a affirmé, concernant le décret de la Communauté flamande relatif à la gestion totale de la qualité, que lorsque les dispensateurs de soins concourent eux-mêmes à déterminer le contenu de la politique de qualité visée, les prescriptions fédérales en matière de contrôle de qualité des activités médicales et infirmières doivent évidemment être respectées.

La politique de qualité de l'établissement de soins, sanctionnée par la direction, influencera aussi leurs activités, sans que les mesures adoptées dans ce cadre puissent se traduire par l'obligation ou l'interdiction de recourir à des traitements médicaux spécifiques(5).

La disposition du décret relatif à la gestion totale de la qualité, en vertu de laquelle la politique de qualité totale vise à délivrer des soins justifiés compte tenu de l'efficacité, l'efficience, la continuité, la sécurité et l'accessibilité sociale des soins ne peut, en particulier, être interprétée de manière telle qu'elle porterait atteinte à la liberté thérapeutique et de diagnostic du médecin, garantie notamment par l'arrêté royal n° 78, la loi coordonnée sur les hôpitaux et la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités(6).

(1) Cour d'arbitrage, n° 81.96, 18 décembre 1996, *Moniteur belge* du 15 janvier 1997, p. 755, B.5.2.

(2) Conseil d'État 24.850/8, 26 janvier 1996.

(3) Conseil d'État 24.850/8, 26 janvier 1996.

(4) Arrêté royal du 2 juillet 1996 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement de la commission de planification-offre médicale, *Moniteur belge* du 2 juillet 1996.

(5) Cour d'arbitrage, n° 83/98, 15 juillet 1998, *Moniteur belge* du 5 août 1998, p. 25 140-25 154, B.5.13.

(6) Cour d'arbitrage, n° 83/98, 15 juillet 1998, *Moniteur belge* du 5 août 1998, p. 25 140-25 154, B.5.14.

Federale regelgeving die voorschrijft dat de totale duur van het onderwijs vereist voor de uitoefening van het beroep van kinesitherapeut vier jaar bedraagt, moet worden begrepen in die zin dat een gelijkwaardige opleiding verstrekt in het deeltijds onderwijs of in een andere vorm, niet uitgesloten is(1).

b) Er dient rekening gehouden met de weerslag die het optreden van de federale overheid kan hebben op de bevoegdheid van de gemeenschappen om (medische) opleidingen te regelen, in het kader van hun bevoegdheid inzake onderwijs. De federale overheid moet ter zake het evenredigheidsbeginsel in acht nemen: ze kan, bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, niet zo verregaande maatregelen treffen dat zij de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen onmogelijk of buitengewoon moeilijk zou maken(2). Door het aantal kandidaten voor een (federale) erkenning als huisarts te beperken, zou de federale overheid het volgen van de academische opleiding tot huisarts door kandidaten die niet geselecteerd werden door het verkrijgen van de bijzondere beroepstitel, dermate ontmoedigen, dat zij in feite ook de toegang tot de academische opleiding zou regelen. Aldus zou de federale overheid aan de Vlaamse Gemeenschap de mogelijkheid ontnemen om, op grond van eigen criteria, die toegang effectief zelf te regelen. Aan deze moeilijkheid kan, in de gegeven omstandigheden slechts een bevredigende oplossing geboden worden door een samenwerkingsakkoord: de Staat en de Vlaamse Gemeenschap kunnen dan elk vanuit hun eigen bevoegdheidssfeer de kwestie van de «instroom» van studenten regelen(3). De planningscommissie-medisch aanbod is dan ook zo samengesteld dat er deskundigen in zetelen die algemeen bekend zijn om hun bevoegdheid inzake de problemen betreffende de planning van gezondheidsberoepen, en voorgedragen zijn door de rectoren van universitaire instellingen van de Vlaamse respectievelijk Franse Gemeenschap(4).

c) In het voormelde arrest dd. 15 juli 1998 stelde het Arbitragehof met betrekking tot het zogenaamde Vlaamse kwaliteitsdecreet dat, daar waar de zorgverstrekkers zelf mee inhoud geven aan het door het decreet beoogde kwaliteitsbeleid, uiteraard de federale voorschriften inzake kwaliteitsbewaking van de medische en verpleegkundige activiteiten in acht moeten worden genomen.

Het kwaliteitsbeleid van de verzorgingsvoorziening, zoals bekrachtigd door de hoogste leiding, kan mede de werkzaamheden van de zorgverstrekkers beïnvloeden, zonder dat de in dat kader aangenomen maatregelen zich kunnen vertalen in de verplichting of het verbod specifieke medische handelingen toe te passen(5).

De bepaling in het kwaliteitsdecreet, volgens welke het integrale kwaliteitsbeleid gericht is op verantwoorde zorg rekening houdend met doeltreffendheid, doelmatigheid, continuïteit, veiligheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van de zorg, mag niet zo worden geïnterpreteerd dat zulks afbreuk zou doen aan de diagnostische en therapeutische vrijheid van de arts, zoals die onder meer door het koninklijk besluit nr. 78, de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen en de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen is gewaarborgd(6).

(1) Arbitragehof, nr. 81.96, 18 december 1996, *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1997, blz. 755, B.5.2.

(2) Raad van State, L. 24.850/8, 26 januari 1996.

(3) Raad van State, L. 24.850/8, 26 januari 1996.

(4) Koninklijk besluit van 2 juli 1996 tot vaststelling van de regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van de planningscommissie-medisch aanbod, *Belgisch Staatsblad* van 2 juli 1996.

(5) Arbitragehof nr. 83/98, 15 juli 1998, *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1998, blz. 25 140-25 154, B.5.13.

(6) Arbitragehof nr. 83/98, 15 juli 1998, *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1998, blz. 25 140-25 154, B.5.14.

*Loi sur les médicaments*

Tout comme la loi relative à l'exercice de l'art de guérir, la loi sur les médicaments n'a pas été attribuée non plus explicitement à la compétence du pouvoir fédéral ou du pouvoir communautaire.

Comme pour la loi relative à l'exercice de l'art de guérir, et généralement dans la foulée de celle-ci, les travaux préparatoires et l'avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de loi spéciale de réformes institutionnelles indiquent que la loi relative aux médicaments reste une compétence fédérale et est donc soustraite à la compétence des communautés en matière de politique de santé.

*Geneesmiddelenwet*

Zoals de wet op de uitoefening van de geneeskunst werd de geneesmiddelenwet evenmin expliciet aan de federale of gemeenschapsbevoegdheid toegewezen.

Evenals de wet op de uitoefening van de geneeskunst en meestal in één adem, stellen de voorbereidende werkzaamheden en het advies van de Raad van State met betrekking tot het voorontwerp van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, dat de geneesmiddelenwet federale bevoegdheid blijft en dus onttrokken is aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake gezondheidsbeleid.

## ANNEXE 10

AUDITION DU PROFESSEUR KOEN LENAERTS  
[10 JUILLET 1998(1)]L'EUROPE POSE-T-ELLE DES CONDITIONS À UNE  
PROCHAINE PHASE DE LA REFORME DE L'ÉTAT EN  
BELGIQUE ?

En 1957, quelques États européens ont décidé de transférer une partie de leur souveraineté à la Communauté économique européenne. Au fil des années, le nombre d'États membres a augmenté et on a confié de plus en plus de compétences au législateur européen. Rien d'étonnant donc à ce qu'on ait transféré également un certain nombre de compétences qui appartiennent traditionnellement aux autorités décentralisées(2). La politique de l'environnement est un exemple de ces compétences typiquement «décentralisées».

Dans le contexte du système fédéral belge, on se demande aujourd'hui dans quelle mesure on devra tenir compte des règles européennes lors d'un remaniement éventuel des compétences en matière d'environnement. Dans le présent document, nous donnons un bref aperçu des principales règles européennes en matière d'environnement et nous nous attachons ensuite à examiner leur impact sur les règles belges relatives à la répartition des compétences ainsi que sur la responsabilité des autorités belges dans les questions d'environnement

## 1. Que fait l'Europe dans le domaine de l'environnement ?

A. *Droit primaire* (3)

Dans le traité de 1957, on ne trouve pas trace d'un quelconque intérêt de la part de la Communauté économique européenne pour les questions d'environnement: le traité ne contient aucun objectif «vert» et il ne contient pas davantage de base juridique spécifique (explicite) sur laquelle fonder des mesures en matière d'environnement.

La Communauté avait pour seul but de réaliser un marché commun et de rapprocher les politiques économiques des États membres. La politique de l'environnement restait une question purement nationale. Cependant, à mesure que la fin de la période de transition fixée pour le Marché commun (31 décembre 1969) approchait, il est apparu de plus en plus clairement que la suppression des frontières nationales créerait la nécessité de disposer de mécanismes communautaires pour protéger l'homme et l'environnement(4). Au sommet de Paris tenu en octobre 1972, les

(1) Texte de base rédigé en collaboration avec Petra Foubert, assistant auprès de l'Institut voor Europees recht, Katholieke Universiteit Leuven.

(2) Par «autorité décentralisée», nous entendons la décentralisation territoriale au sens le plus large du terme. Nous songeons non seulement aux communautés et régions, mais aussi aux provinces et aux communes.

(3) Pour un aperçu succinct, voir Romi, R., *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Paris Victoire-Éditions, 1993, pp. 17-25.

(4) Krämer, L., *EEC Treaty and Environmental Protection*, London, Sweet & Maxwell, 1990, p. 1.

## BIJLAGE 10

HOORZITTING MET PROF. DR. KOEN LENAERTS  
[10 JULI 1998 (1)]STELT EUROPA EISEN AAN EEN VOLGENDE RONDE IN  
DE BELGISCHE STAATHERVORMING ?

In 1957 hebben enkele Europese Staten besloten een deel van hun soevereiniteit af te staan aan de Europese Economische Gemeenschap. In de loop der jaren is het aantal lidstaten toegenomen en werden steeds meer bevoegdheden toegekend aan de Europese regelgever. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ook een aantal bevoegdheden werden overgedragen die traditioneel toekomen aan decentrale overheden(2). Een voorbeeld van zulke typisch «gedecentraliseerde» bevoegdheden is het milieubeleid.

In de context van het Belgisch federale bestel rijst vandaag de vraag in hoeverre men bij een eventuele verdere herschikking van de milieubevoegdheden rekening moet houden met de Europese regels ter zake. In wat volgt, zullen wij een kort overzicht geven van de belangrijkste Europese milieuregels, om vervolgens over te gaan tot een bespreking van de impact van deze regels op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels en op de aansprakelijkheid van de Belgische overheid in milieuzaken.

## 1. Wat doet Europa op het vlak van leefmilieu ?

A. *Primair recht* (3)

In het Verdrag van 1957 wees niets op enige interesse vanwege de Europese Economische Gemeenschap voor het milieu: men vond geen enkele «groene» doelstelling in het Verdrag en er waren geen specifieke (uitdrukkelijke) rechtsgrondslagen waarop milieumaatregelen konden steunen.

De Gemeenschap was louter gericht op de realisatie van een gemeenschappelijke markt en op het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten. Het milieubeleid bleef een puur nationale aangelegenheid. Naarmate het einde van de overgangperiode voor de gemeenschappelijke markt naderde (31 december 1969), werd het echter steeds duidelijker dat er, door het wegvallen van de nationale grenzen, een behoefte zou ontstaan aan mechanismen op Gemeenschapsvlak ter bescherming van mens en milieu(4). Op de Parijse top van oktober 1972

(1) Achtergrondtekst opgesteld in samenwerking met Petra Foubert, assistent, Instituut voor Europees recht, Katholieke Universiteit Leuven.

(2) Met «decentrale overheid» verwijzen wij hier naar territoriale decentralisatie in de meest ruime zin van het woord. Wij denken daarbij niet enkel aan gemeenschappen en gewesten, maar ook aan provincies en gemeenten.

(3) Voor een kort overzicht, zie Romi, R., *L'Europe et la protection de l'environnement*, Paris, Victoire-Éditions, 1993, blz. 17-25.

(4) Krämer, L., *EEC Treaty and Environmental Protection*, London, Sweet & Maxwell, 1990, blz. 1.

chefs d'État et de gouvernement des États membres ont déclaré qu'il était temps de s'atteler enfin à une politique de l'environnement(1). Dans les années qui ont suivi le sommet, on a cherché à réaliser ce plan en se fondant principalement sur la base générale (explicite) offerte par l'article 100 (harmonisation en vue d'établir le marché commun) ainsi que sur la base complémentaire offerte par l'article 235 (réalisation du marché commun)(2). Depuis la signature de l'Acte unique en 1986, la Communauté dispose de compétences explicites pour mener une politique de l'environnement: le Traité a été complété par un titre nouveau relatif à l'environnement(3). À partir de ce moment, la Communauté a été en mesure de se baser sur les articles 103R à T pour mener une politique axée sur la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et une approche internationale des problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement(4). La Communauté a également reçu pour mission d'intégrer les exigences en matière de protection de l'environnement dans ses autres politiques (objectif horizontal de la Communauté)(5).

Enfin, le Traité de Maastricht a inséré un article 100A nouveau (base juridique pour l'harmonisation en vue de réaliser le marché intérieur), dont le troisième paragraphe mentionne que la Commission, dans ses propositions en matière de protection de l'environnement, doit prendre pour base un niveau de protection élevé. Il a cependant fallu attendre le Traité instituant l'Union européenne (Traité de Maastricht, 1992) pour que l'on mentionne explicitement, parmi les objectifs de la CE, que celle-ci doit tenir compte de l'environnement(6) et que la CE reçoive officiellement pour mission de mener une politique dans le domaine de la protection de l'environnement(7).

La définition large des objectifs de la politique européenne en matière de protection de l'environnement, qui est donnée au premier paragraphe de l'article 130R, implique que la compétence de la Communauté s'étend à presque tous les domaines de la protection de l'environnement(8). Il ne s'agit cependant pas d'une compétence exclusive de la Communauté(9), ce qui veut dire que les États membres conservent le droit de réaliser les objectifs du Traité en matière d'environnement, mais que cette compétence disparaît dès lors que la Communauté exerce effectivement sa compétence propre. Dans ce cas, s'il y a un conflit entre la norme nationale et la norme communautaire, c'est cette dernière qui prime (primauté du droit communautaire)(10). Si la Communauté veut agir, elle ne pourra le faire que conformément au principe de subsidiarité, c'est-à-dire uniquement « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en

verklaren de Staatshoofden en Regeringsleiders van de lidstaten dat er eindelijk werk moest worden gemaakt van een milieu-beleid(1). Voor de tenuitvoerlegging van dat plan werd in de daarop volgende jaren vooral een beroep gedaan op de algemene (uitdrukkelijke) bevoegdheidsgrond van artikel 100 (harmonisatie ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt) en op de aanvullende bevoegdheidsgrond van artikel 235 (realisatie van de gemeenschappelijke markt)(2). Sinds de Europese Akte (1986) beschikt de Gemeenschap over uitdrukkelijke bevoegdheden om een milieubeleid te voeren: er werd een nieuwe titel inzake milieu(3) toegevoegd aan het Verdrag. Van dan af kon de Gemeenschap op basis van de artikelen 130R tot en met T een beleid voeren dat gericht is op het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en een internationale aanpak van regionale of mondiale milieuproblemen(4). De Gemeenschap kreeg ook de opdracht de eisen inzake milieubescherming te integreren in haar beleid op andere vlakken (horizontale doelstelling van de Gemeenschap)(5).

Ten slotte werd ook een nieuw artikel 100A ingevoerd (rechtsgrond voor harmonisatie ter realisatie van de interne markt) waarvan de derde paragraaf vermeldt dat de Commissie bij haar voorstellen op het gebied van milieubescherming moet uitgaan van een hoog beschermingsniveau. Het was echter pas met het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht, 1992) dat in de doelstellingen van de EG expliciet werd vermeld dat rekening moet worden gehouden met het milieu(6) en dat de EG officieel de opdracht kreeg een milieubeleid te voeren(7).

De ruime definiëring van de doelstellingen van het Europees milieubeleid, zoals neergelegd in de eerste paragraaf van artikel 130R, impliceert dat nagenoeg alle domeinen van milieubeleid onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen(8). Het gaat hier echter niet om een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap(9). Dit wil zeggen dat de lidstaten nog steeds mogen optreden om de milieudoelstellingen van het Verdrag te realiseren, maar dat deze bevoegdheid ongedaan wordt gemaakt zodra de Gemeenschap de eigen bevoegdheid daadwerkelijk uitoefent. In dat geval moet de nationale norm wijken voor de gemeenschapsnorm voor zover tussen beide een conflict ontstaat (primaat van het gemeenschapsrecht)(10). Wanneer de Gemeenschap wil optreden, zal ze dit enkel kunnen doen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, namelijk « indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang

(1) Bull. CE, 10-1972, 21, point 8.

(2) Jans, J., *European Environmental Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1990, pp. 1-5. Outre les articles 100 et 235, on aurait pu invoquer les articles 43 (agriculture et pêche), 75 à 84 (transport) et 113 (politique commerciale) du Traité CEE. Toutefois, on a beaucoup moins utilisé ces articles.

(3) Il s'agit du titre VII, qui, après le Traité instituant l'Union européenne (Traité de Maastricht), est devenu le titre XVI.

(4) Article 130R, alinéa premier, du Traité CE tel qu'il a été modifié par le Traité instituant l'Union européenne. Voir Lenaerts, K. et Van Nuffel, P., *Europees recht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 1995, pp. 234-235.

(5) Voir article 130R, paragraphe 2, du Traité CE, tel qu'il a été modifié par le Traité instituant l'Union européenne. Pour une analyse, voir Scheuing, D.H., « *Die einheitliche Europäische Akte als Grundlage umweltrechtlicher Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft* », dans Behrens, P. et Koch, H.-J. (Hrsg.), *Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1991, pp. 56-60.

(6) Voir article 2 du Traité CE tel qu'il a été modifié par le Traité instituant l'Union européenne.

(7) Voir article 3k. du Traité CE tel qu'il a été modifié par le Traité instituant l'Union européenne.

(8) Krämer, L., *Focus on European Environmental Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 1997, p. 115.

(9) *Ibid.*, p. 128.

(10) Voir Lenaerts, K. et Van Nuffel, P., note en bas de page 7, p. 98.

(1) Bull. EG, 10-1972, 21, punt 8.

(2) Jans, J., *European Environmental Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1990, blz. 1-5. Afgezien van de artikelen 100 en 235, kon ook een beroep worden gedaan op de artikelen 43 (landbouw en visserij), 75 en 84 (vervoer) en 113 (handel) van het EEG-Verdrag. Dit gebeurde echter in veel mindere mate.

(3) Titel VII, na het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) titel XVI geworden.

(4) Artikel 130R, lid 1, van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie. Zie Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1995, blz. 234-235.

(5) Zie artikel 130R, lid 2, van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie. Voor een bespreking, zie Scheuing, D.H., « *Die einheitliche Europäische Akte als Grundlage umweltrechtlicher Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft* », in Behrens, P. et Koch, H.-J. (Hrsg.), *Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1991, p. 56-60.

(6) Zie artikel 2 van het EG-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(7) Zie artikel 3k. van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(8) Krämer, L., *Focus on European Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 1997, blz. 115.

(9) *Ibid.*, blz. 128.

(10) Zie Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., voetnoot 7, blz. 98.

raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire»(1). Les règles européennes primaires en matière d'environnement ne sont généralement pas suffisamment précises pour être immédiatement applicables. Par conséquent, tant que ces règles n'ont pas été précisées par des règles de droit dérivé(2), elles ne confèrent pas aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir au niveau national. Ces règles européennes dérivées en matière d'environnement sont adoptées et ont la forme prévue dans les articles du Traité qui constituent leur base juridique.

Ces dernières années, la Communauté a déjà produit une quantité appréciable de règles dérivées en matière de droit de l'environnement: on estime qu'à ce jour, il existe quelque 200 règlements, directives et recommandations dans ce domaine(3).

La politique de protection de l'environnement n'a jamais été une priorité à l'ordre du jour politique de la Conférence intergouvernementale qui a précédé de Traité d'Amsterdam (lequel a été signé en octobre 1997). On a pourtant enregistré un certain nombre de succès limités(4). Assurer un «niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» deviendra un objectif distinct qui sera ajouté au Traité CE(5). En outre, le Traité CE, comme le Traité instituant l'Union européenne mentionneront que l'Union tend à un «développement durable»(6). L'article 100A sera modifié de telle sorte que la Commission, mais aussi le Parlement européen et le Conseil, chacun dans les limites de leurs compétences respectives, s'efforceront lorsque des propositions sont formulées dans le domaine de la protection de l'environnement d'atteindre un niveau élevé de protection. De plus, la Commission est encouragée à tenir compte «notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques»(7). Le Traité d'Amsterdam mettra aussi fin à l'incertitude qui règne au sujet de la «clause de sauvegarde de l'environnement» contenue à l'article 100A, quatrième et cinquième paragraphes, qui peut être appliquée après l'adoption de mesures d'harmonisation. Le Traité d'Amsterdam réserve aux États membres la possibilité, sous certaines conditions, de maintenir des dispositions nationales en matière d'environnement ou d'en introduire de nouvelles(8). Enfin, le principe de la protection de l'environnement a été valorisé pour devenir un objectif horizontal de la Communauté. Il fait l'objet d'un article distinct situé tout au début du Traité CE(9). On ne sait cependant pas très bien si ce principe aura force obligatoire sur le plan juridique.

## B. Droit dérivé

Comme il a été dit ci-dessus, le Traité a donné naissance à quantité de textes relevant du droit communautaire dérivé dans le

(1) Article 3B, paragraphe 2, du Traité CE, inséré par le Traité instituant l'Union européenne.

(2) Krämer, L., note en bas de page 11, p. 116.

(3) *Ibid.*, p. 118.

(4) Voir, pour une analyse détaillée, Van Calster, G. et Deketelaere, K., «Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty», *European Environmental Law Review*, 1998, 12-25.

(5) Article 2 (nouveau) du Traité CE tel qu'il a été modifié par le Traité d'Amsterdam.

(6) Article 2 (nouveau) du Traité CE et article 2 (ex-article B) du Traité UE tel qu'il a été modifié par le Traité d'Amsterdam.

(7) Article 95 (ex-article 100A), paragraphe 3, du Traité CE, modifié par le Traité d'Amsterdam.

(8) Article 95 (ex-article 100A), paragraphes 4 et 5, du Traité CE, modifié par le Traité d'Amsterdam.

(9) Article 6 (ex-article 3C) du Traité CE modifié par le Traité d'Amsterdam.

of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt»(1). De primaire Europese milieuregels zijn over het algemeen niet voldoende precies om rechtstreekse werking te hebben. Dit impliceert dat ze pas nationaal afdwingbare rechten kunnen verlenen aan particulieren wanneer ze gepreciseerd zijn door regels van secundair recht(2). Deze secundaire Europese milieuregels worden aangenomen en hebben de vorm zoals beschreven in de Verdragsartikelen die ervoor als rechtsgrondslag dienen.

De Gemeenschap heeft tijdens de voorbije jaren reeds een aanzienlijke hoeveelheid secundair milieurecht geproduceerd: men schat dat er reeds zo'n 200 verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen inzake milieu bestaan(3).

Tijdens de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Amsterdam (ondertekend in oktober 1997) voorafging, heeft het milieubeleid nooit hoog op de politieke agenda gestaan. Toch werden er enkele beperkte successen geboekt(4). «Een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu» zal als afzonderlijke doelstelling worden toegevoegd in het EG-Verdrag(5). Bovendien zal in zowel het EG-Verdrag als in het EU-Verdrag vermeld worden dat er gestreefd wordt naar een «duurzame ontwikkeling»(6). Artikel 100A zal in die zin worden aangepast dat niet alleen de Commissie, maar ook het Europees Parlement en de Raad, binnen hun respectieve bevoegdheden, zullen proberen een hoog beschermingsniveau te bereiken wanneer er voorstellen worden gedaan op het gebied van milieubescherming. Bovendien wordt de Commissie aangespoord rekening te houden met «nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd»(7). Het Verdrag van Amsterdam zal ook een einde maken aan de onzekerheid inzake de «milieuvrijweringsclausule» van artikel 100A, vierde en vijfde lid, die kan worden toegepast nadat harmonisatiemaatregelen zijn aangenomen. Het Verdrag van Amsterdam houdt de mogelijkheid in voor lidstaten om onder bepaalde voorwaarden zowel striktere nationale milieuregels te behouden als nieuwe nationale regels in te voeren(8). Ten slotte wordt ook de bescherming van het milieu als horizontale doelstelling van de Gemeenschap als beginsel opgewaardeerd. Er wordt een apart artikel aan gewijd, helemaal in het begin van het EG-Verdrag(9). Het is echter niet duidelijk of het beginsel ook juridisch afdwingbaar zal zijn.

## B. Secundaire wetgeving

Zoals boven vermeld, heeft de EG op basis van het Verdrag reeds een grote hoeveelheid secundair milieurecht geproduceerd.

(1) Artikel 3B, tweede paragraaf, van het EG-Verdrag, zoals ingevoerd door het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(2) Krämer, L., voetnoot 11, blz. 116.

(3) *Ibid.*, blz. 118.

(4) Voor een uitgebreide bespreking, zie Van Calster G. en Deketelaere, K., «Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty», *European Environmental Law Review*, 1998, 12-25.

(5) Nieuw artikel 2 van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

(6) Nieuw artikel 2 van het EG-Verdrag en artikel 2 (ex artikel B) van het EU-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

(7) Artikel 95 (ex artikel 100A), lid 3, van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

(8) Artikel 95 (ex artikel 100A), lid 4 en 5, van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

(9) Artikel 6 (ex artikel 3C) van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.



secteur de l'environnement. Dans la plupart des cas, il s'agit de directives qui lient les États membres destinataires quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens(1). Mais il arrive parfois que les directives en matière d'environnement soient détaillées au point de rendre infime la différence avec les règlements, qui ont une portée générale(2). Il convient, dans le droit communautaire dérivé en matière d'environnement, de faire une distinction entre la législation sectorielle et la législation non sectorielle. La législation sectorielle a trait chaque fois à un secteur déterminé de la politique d'environnement, à savoir les déchets, les substances dangereuses, les organismes et micro-organismes génétiquement modifiés, l'eau, l'air, les nuisances sonores ou la nature. La législation non sectorielle porte sur des problèmes généraux recouvrant différents secteurs de la politique d'environnement(3).

Voici à présent un bref aperçu des principaux textes de la législation européenne, tant sectorielle que non sectorielle, en matière d'environnement.

### **Législation non sectorielle en matière d'environnement**

#### *Mesures préventives(4)*

La catastrophe dans la ville italienne de Seveso en 1982 est directement à l'origine de l'élaboration d'une directive visant à limiter le risque d'accidents industriels graves pour l'avenir(5).

Une directive plus récente (de 1996), qui abroge l'ancienne directive Seveso de 1982, a un champ d'application considérablement plus vaste: alors que l'ancienne directive s'appliquait uniquement aux entreprises utilisant des substances dangereuses, la nouvelle directive est également applicable à toutes les entreprises où des substances dangereuses sont présentes (par exemple les entrepôts)(6). Les exploitants d'entreprises à risque sont soumis à de lourdes obligations: ils sont tenus d'envoyer une notification à l'autorité compétente, ils sont tenus d'arrêter une politique de prévention des accidents majeurs, ils sont tenus de présenter un rapport de sécurité et d'élaborer un plan d'urgence.

La directive de 1985 concernant l'évaluation des incidences instaure, dans le cadre de la procédure nationale d'autorisation de certains projets publics et privés, des règles communes qui doivent permettre d'évaluer préalablement les éventuelles incidences que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement(7). Certains projets sont soumis à évaluation, d'autres ne le sont que lorsque les États membres le jugent nécessaire.

La récente directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (1996) tend à coordonner entre les États membres les procédures d'autorisation et les conditions d'obtention de cette autorisation auxquelles sont soumises certaines activités industrielles énumérées en annexe à cette directive(8).

In het overgrote deel van de gevallen gaat het om richtlijnen, die verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het aan de lidstaten overlaten vorm en middelen te kiezen(1). Soms zijn de milieurichtlijnen echter zo gedetailleerd dat er nog nauwelijks een verschil is met verordeningen, die een algemene strekking hebben(2). In het secundaire Europese milieurecht dient men het onderscheid te maken tussen sectorale en niet-sectorale wetgeving. Sectorale wetten betreffen telkens een bepaalde sector van het milieubeleid, namelijk afval, gevaarlijke stoffen, genetisch gemodificeerde organismen en micro-organismen, water, lucht, geluid of natuur. De niet-sectorale wetten betreffen algemene problematieken die betrekking hebben op verschillende sectoren van het milieubeleid(3).

Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de voornaamste Europese niet-sectorale en sectorale milieuregeling.

### **Niet-sectorale milieuwetgeving**

#### *Preventieve maatregelen(4)*

De ramp in de Italiaanse stad Seveso was de onmiddellijke aanleiding voor het opstellen in 1982 van een richtlijn die het risico op zware industriële ongevallen voor de toekomst moest beperken(5).

Een recente richtlijn (1996) heeft de oude Seveso-richtlijn van 1982 herroepen en het toepassingsgebied aanzienlijk uitgebreid: waar de oude richtlijn enkel van toepassing was op bedrijven waar gevaarlijke stoffen werden gebruikt, is de nieuwe richtlijn ook van toepassing op alle bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn (bijvoorbeeld opslagplaatsen)(6). Er worden zware verplichtingen opgelegd aan de exploitanten van risicobedrijven: zij moeten een kennisgeving sturen aan de bevoegde autoriteiten, zij dienen een preventiebeleid voor zware ongevallen vast te leggen, zij moeten een veiligheidsrapport indienen en een noodplan opstellen.

De richtlijn van 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling voert in de nationale toelatingsprocedure voor bepaalde publieke en private projecten gemeenschappelijke regels in die moeten toelaten de eventuele milieu-effecten van deze projecten op voorhand te evalueren(7). Sommige projecten zijn verplicht onderworpen aan een evaluatie, andere enkel wanneer de lidstaten het nodig achten.

De recente richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (1996) beoogt een coördinatie tussen de lidstaten van de milieuvergunningsprocedures en de voorwaarden voor het verkrijgen van zulke vergunning voor bepaalde in bijlage opgesomde industriële activiteiten(8). De lidstaten worden ver-

(1) Article 189, § 3, du Traité CEE.

(2) Krämer, L., note en bas de page 11, pp. 120-122.

(3) Deketelaere, K. (ed.), *cursus European Environmental Law*, 1997-1998; p. 72.

(4) *Ibid.*, pp. 72-90; Johnson, S.P. et Corcelle, G., *The Environmental Policy of the European Communities*, Londres, Kluwer Law International, 1995, pp. 339-376; Jans, J., note en bas de page 5, pp. 279-292.

(5) Directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, *Journal officiel*, L 230, 1982.

(6) Directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *Journal officiel*, L 10, 1997. Cette nouvelle directive doit être transposée par les États membres au plus tard le 3 février 1999.

(7) Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *Journal officiel*, L 175, 1985, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, *Journal officiel*, L 73, 1997.

(8) Directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *Journal officiel*, L 257, 1996.

(1) Artikel 189, derde lid, van het EG-Verdrag.

(2) Krämer, L., voetnoot 11, blz. 120-122.

(3) Deketelaere, K. (ed.) *cursus European Environmental Law*, 1997-1998, blz. 72.

(4) *Ibid.*, blz. 72-90; Johnson, S.P. en Corcelle, G., *The Environmental Policy of the European Communities*, Londen, Kluwer Law International, 1995, blz. 339-376; Jans, J., voetnoot 5, blz. 279-292.

(5) Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, *Publicatieblad*, 1982, L 230.

(6) Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Publicatieblad*, 1997, L 10. Deze nieuwe richtlijn moet door de lidstaten ten laatste zijn omgezet op 3 februari 1999.

(7) Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Publicatieblad*, 1985, L 175, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 73.

(8) Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, *Publicatieblad*, 1996, L 257.

Les États membres sont tenus de s'assurer que les installations industrielles concernées(1) sont exploitées de manière à ce que toutes les mesures de prévention appropriées soient prises contre les pollutions en ayant recours aux meilleures techniques disponibles, à ce qu'aucune pollution importante ne soit causée et à ce que la production de déchets soit évitée (à défaut, ceux-ci sont valorisés ou éliminés en évitant ou en réduisant leur impact sur l'environnement), à ce que l'énergie soit utilisée de manière efficace, à ce que les mesures nécessaires soient prises afin de prévenir les accidents et de limiter leurs conséquences et, lors de la cessation définitive des activités, à ce que le site de l'exploitation soit remis dans un état satisfaisant(2). Tant les nouvelles installations que les installations existantes sont soumises à autorisation.

### Mesures informatives(3)

À la fin des années 80, des voix se sont élevées afin d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques(4) et d'améliorer la diffusion de ces informations. En application d'une directive de 1990, toute personne physique ou morale jouit à présent de la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et ce, sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt(5). Cette directive contient cependant une liste détaillée d'arguments permettant à un État membre d'opposer un refus à une demande(6).

La même année a également été créée l'Agence européenne pour l'environnement(7). Cette agence a pour tâche de fournir à la Communauté ainsi qu'aux États membres des informations au niveau européen qui leur permettent de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement, d'évaluer leur mise en œuvre et d'assurer la bonne information du public. D'autre part, l'agence a pour mission de fournir le support technique et scientifique nécessaire.

En 1992, le Conseil a décidé d'instaurer un système de label écologique(8). L'on entendait ainsi, d'une part, promouvoir la production et la commercialisation de produits ayant une incidence moindre sur l'environnement et, d'autre part, mieux informer les consommateurs des incidences qu'ont les produits sur l'environnement.

Producteurs et importateurs peuvent participer au système sur une base facultative.

Les conditions d'octroi du label écologique sont fixées par catégorie de produits(9) dans une mesure d'exécution(10). Une caractéristique importante de ce système est «l'approche

pllicht er over te waken dat de betrokken installaties(1) zo worden geëxploiteerd dat alle passende maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen door toepassing van de best beschikbare technieken, dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt en dat afval wordt voorkomen, gerecycleerd of toch zodanig wordt verwijderd dat milieu-effecten worden voorkomen of beperkt, dat energie doelmatig wordt gebruikt, dat ongevallen worden voorkomen of zoveel mogelijk beperkt en dat, bij stopzetting van de activiteiten, het exploitatieterein weer in een bevredigende toestand wordt gebracht(2). Zowel nieuwe als bestaande installaties zijn onderworpen aan de vergunningsplicht.

### Informatieve maatregelen(3)

Aan het einde van de tachtiger jaren gingen er stemmen op om de vrije toegang tot de milieu-informatie waarover de overheidsinstanties(4) beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te verbeteren. Op basis van een richtlijn van 1990 heeft nu elke natuurlijke of rechtspersoon recht op toegang tot deze informatie, en dit zonder dat hij een belang hoeft aan te tonen(5). De richtlijn bevat wel een uitgebreide lijst argumenten op basis waarvan een lidstaat een verzoek kan afwijzen(6).

In hetzelfde jaar werd ook het Europees Milieuagentschap opgericht(7). Dit agentschap beoogt de Gemeenschap en de lidstaten informatie te verschaffen op Europees niveau, op basis waarvan zij de nodige maatregelen ter bescherming van het milieu kunnen nemen, de resultaten daarvan kunnen beoordelen en het publiek degelijke informatie kunnen geven. Anderzijds wil het agentschap ook technische en wetenschappelijke bijstand verlenen.

In 1992 besloot de Raad een systeem van milieukeuren in te voeren(8). Op die manier wilde men enerzijds de productie en het in de handel brengen van milieuvriendelijke producten bevorderen, en anderzijds de consument beter informeren over de milieu-effecten van bepaalde producten.

Producenten en importeurs kunnen op vrijwillige basis deelnemen aan het systeem.

De voorwaarden voor het toekennen van een milieukeur worden per productgroep(9) vastgelegd in een uitvoerende maatregel(10). Een belangrijk aspect van het systeem is de zoge-

(1) Il s'agit ici principalement de l'industrie lourde traditionnelle.

(2) Article 3 de la directive 96/61/CE.

(3) Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page 25, pp. 90-103; Jans, J., note en bas de page 5, pp. 286-293; Johnson, S.P. et Corcelle, G., note en bas de page 26, pp. 366-367 et 439-449.

(4) Il ne s'agit donc pas ici d'informations environnementales dont disposeraient éventuellement les institutions communautaires ou des entreprises privées.

(5) Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *Journal officiel*, L 158, 1990.

(6) Par exemple: la sûreté publique, le caractère confidentiel du dossier, ...

(7) Règlement (CE) n° 1210/90 du Conseil du 7 mai 1990 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, *Journal officiel*, L 120, 1990.

(8) Règlement (CE) n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique, *Journal officiel*, L 99, 1992.

(9) Le règlement ne s'applique pas aux denrées alimentaires, boissons et produits pharmaceutiques et le label écologique n'est attribué en aucun cas aux produits classés comme dangereux conformément au droit communautaire ou susceptibles de nuire de façon significative à l'homme et/ou à l'environnement.

(10) La Commission a déjà pris une série de décisions fixant les critères, notamment pour les lave-vaisselle et le papier de toilette.

(1) Het gaat hier vooral om de traditionele zware industrie.

(2) Artikel 3 van richtlijn 96/61/EG.

(3) Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 90-103; Jans, J., voetnoot 5, blz. 286-293; Johnson, S.P. en Corcelle, G., voetnoot 26, blz. 366-367 en 439-449.

(4) Het gaat hier dus over milieu-informatie waarover de gemeenschapsinstellingen of privé-ondernemingen eventueel zouden beschikken.

(5) Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *Publicatieblad*, 1990, L 158.

(6) Bijvoorbeeld: de openbare veiligheid, het vertrouwelijke karakter van het dossier, ...

(7) Verordening 1210/90/EEG van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuoobservatie- en informatienetwerk, *Publicatieblad*, 1990, L 120.

(8) Verordening 880/92/EEG van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren, *Publicatieblad*, 1992, L 99.

(9) De verordening is niet van toepassing op levensmiddelen, dranken en farmaceutische producten, en er wordt in geen geval een milieukeur toegekend aan producten welke overeenkomstig de gemeenschapswetgeving als gevaarlijk zijn ingedeeld of die schade voor mens en/of milieu tot gevolg kunnen hebben.

(10) De Commissie heeft reeds beschikkingen aangenomen die de criteria vastleggen voor onder meer vaatwasmachines en toiletpapier.

globale»: on tient compte pour l'octroi du label écologique de toute la durée de vie du produit.

Convaincu que l'industrie porte également sa part de responsabilité dans les incidences de ses activités sur l'environnement, le Conseil a instauré en 1993 un système d'évaluation et d'amélioration des résultats en matière d'environnement des activités industrielles et d'information du public dans ce domaine(1). Les entreprises qui exercent une activité industrielle sur un ou plusieurs sites peuvent participer au système sur une base volontaire. Chaque entreprise participante se soumet alors à toute une série d'obligations, telles que la réalisation d'audits environnementaux sur les sites concernés et la réduction de déclarations environnementales destinées au grand public.

#### *Instruments financiers (2)*

En 1992, le Conseil a adopté un règlement créant un instrument financier pour l'environnement: LIFE(3). L'objectif de LIFE est de contribuer au développement et à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. LIFE est l'organe par l'intermédiaire duquel des aides communautaires sont accordées à des actions en matière d'environnement dans la Communauté qui ont pour objet la promotion du développement durable et de la qualité de l'environnement, la protection des habitats et de la nature, les structures administratives et services pour l'environnement, l'éducation, la formation et l'information. Un tout petit pourcentage du budget est consacré à des actions dans des pays tiers(4).

#### *Législation sectorielle relative à la protection de l'environnement*

##### *Déchets (5)*

La directive-cadre relative aux déchets(6) (1975) contient les règles qui s'appliquent à toutes les catégories de déchets qui ne font pas l'objet d'une législation spécifique. Elle introduit une série de principes que les États membres doivent intégrer dans leur politique nationale en matière de déchets. Ces principes doivent permettre de parvenir à une approche plus coordonnée du problème des déchets dans l'ensemble de la CE. La directive définit la notion de «déchets» comme suit: «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire»(7). L'annexe en question énumère quinze catégories très spécifiques de déchets ainsi qu'une seizième catégorie, qui est générale, à savoir «toutes matières, substances ou produits qui ne sont pas couverts par les catégories ci-dessus». On doit interpréter ces dispositions au sens que les matières, substances et produits,

naamde «totaalbenadering»: voor het toekennen van een milieukeur houdt men rekening met de gehele levenscyclus van een product.

Vanuit de overtuiging dat de industrie ook verantwoordelijkheid draagt voor de milieu-effecten van haar activiteiten, heeft de Raad in 1993 een systeem ingevoerd voor de beoordeling en de verbetering van de milieuprestatie van industriële activiteiten en voor de verstrekking van de nodige inlichtingen daarover aan het publiek(1). Bedrijven die op één of meerdere locaties een industriële activiteit uitoefenen kunnen op vrijwillige basis deelnemen aan het systeem. Elk bedrijf onderwerpt zichzelf dan aan een hele reeks verplichtingen, zoals het (laten) uitvoeren van milieuaudits op de betrokken locaties en het opstellen van milieuverklaringen voor het brede publiek.

#### *Financiële instrumenten (2)*

In 1992 nam de Raad een verordening aan die een financieel instrument oprichtte voor het milieu: LIFE(3). De bedoeling van LIFE is bij te dragen tot de ontwikkeling en de implementering van het milieubeleid van de Gemeenschap. Via LIFE wordt gemeenschapssteun gegeven aan milieu-acties binnen de Gemeenschap die betrekking hebben op de bevordering van duurzame ontwikkeling en milieukwaliteit, de bescherming van leefgebieden en natuur, administratieve structuren en milieudiensten en opleiding, scholing en voorlichting. Een zeer klein percentage van het budget wordt besteed aan acties in derde landen(4).

#### *Sectorale milieuwetgeving*

##### *Afval (5)*

De kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen(6) (1975) bevat regels die gelden voor alle categorieën van afval waarop geen specifieke wetgeving van toepassing is. Ze voert een aantal principes in die de lidstaten moeten inpassen in hun nationaal afvalstoffenbeleid, en die moeten leiden tot een meer gecoördineerde aanpak van het afvalstoffenprobleem in de gehele EG. De richtlijn definieert het begrip «afvalstof» als «elke stof of voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen»(7). De bijlage waarvan sprake somt vijftien zeer specifieke categorieën afvalstoffen op en besluit met een zestiende, algemene categorie, namelijk «alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen». Dit moet zo geïnterpreteerd worden dat stoffen, materialen en producten, ook al komen ze niet voor in de lijst van bijlage I, toch als

(1) Règlement CEE n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit, *Journal officiel*, L 168, 1993.

(2) Deketelaere, K. (ed), note en bas de page 25, pp. 103-108; Johnson, S.P. et Corcelle, G., note en bas de page 26, pp. 347-351.

(3) Règlement CE n° 1992/92 du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE), *Journal officiel*, L 206, 1992, tel que modifié par le règlement CEE n° 1404/96 du Conseil du 15 juillet 1996, *Journal officiel*, L 181, 1996.

(4) Il s'agit de pays tiers bordant la Méditerranée ou la mer Baltique, à l'exclusion des pays de l'Europe centrale et orientale ayant conclu des accords d'association avec la CE.

(5) Jans, J., note en bas de page 5, pp. 335-350; Deketelaere, K. (ed), note en bas de page 25, pp. 109-127.

(6) Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975, relative aux déchets, *Journal officiel*, 1975, L 194, modifiée en dernier lieu par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996, *Journal officiel*, 1996, L 135. Voir pour un aperçu succinct: Van Calster, G., note sur les affaires jointes C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, *Euro Tombsi, Col. J. Eur. L.*, 1998, pp. 167-169.

(7) Article 1, a), de la directive-cadre.

(1) Verordening EEG nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, *Publicatieblad*, 1993, L 168.

(2) Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 103-108; Johnson, S.P. en Corcelle, G., voetnoot 26, blz. 347-351.

(3) Verordening EEG nr. 1992/92 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (LIFE), *Publicatieblad*, 1992, L 206, zoals gewijzigd door verordening EG nr. 1404/96 van de Raad van 15 juli 1996, *Publicatieblad*, 1996, L 181.

(4) Het gaat hier om derde landen aan de Middellandse Zee of de Oostzee, met uitsluiting van de landen van Midden- en Oost-Europa die associatieovereenkomsten met de EG hebben gesloten.

(5) Jans, J., voetnoot 5, blz. 335-350; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 109-127.

(6) Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, *Publicatieblad*, 1975, L 194, zoals laatst gewijzigd door beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996, *Publicatieblad*, 1996, L 135. Voor een bondig overzicht: Van Calster, G., noot onder gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, *Euro Tombsi, Col. J. Eur. L.*, 1998, blz. 167-169.

(7) Artikel 1, a), van de kaderrichtlijn.

même ceux qui n'apparaissent pas dans la liste de l'annexe I, doivent être considérés comme des déchets dès lors que leur détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. Conformément à la directive-cadre(1), la Commission a dressé une liste non exhaustive des déchets qui appartiennent aux catégories énumérées à l'annexe I(2).

En dépit de la liste susvisée, la définition des « déchets » qui est employée dans la directive-cadre a déjà suscité nombre de questions préjudicielles à la Cour de justice de Luxembourg. Nous savons pourtant que les substances et les matériaux susceptibles d'être réemployés peuvent tomber eux aussi sous la définition de déchets(3). En effet, la directive-cadre viserait avant tout à protéger l'homme et l'environnement et pas à réaliser le marché unique. Le débat principal porte toutefois sur la question de savoir laquelle des caractéristiques objectives de la chose ou de l'intention de son détenteur (c'est-à-dire s'en « défaire ») est déterminante pour qualifier la chose de déchet. À ce jour, la Cour de Justice n'est pas parvenue à faire la clarté sur ce point(4).

#### Déchets dangereux(5)

On peut classer *grosso modo* la législation européenne relative aux déchets dangereux en trois catégories principales. Il y a tout d'abord les règles relatives au classement, à l'emballage et à l'étiquetage des produits dangereux. La directive de base de 1967 a harmonisé les dispositions nationales en la matière(6) et a introduit une obligation de déclaration pour les substances dangereuses nouvelles qui sont mises sur le marché(7). En deuxième lieu, il y a les règles qui régissent la mise sur le marché et l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. Là encore, cette catégorie fait l'objet d'une directive de base (1976) qui harmonise les dispositions nationales(8). Cette directive comporte une liste des substances et préparations dangereuses dont la mise sur le marché est soumise à des conditions strictes énumérées dans la liste. Enfin, il y a les règles relatives à l'importation dans la Communauté, et à l'exportation hors de celle-ci, de certaines substances chimiques dangereuses.

(1) *Ibid.*

(2) Cette liste fait régulièrement l'objet d'une révision et elle est mise à jour lorsque c'est nécessaire.

(3) Cour de justice, 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti*, affaires jointes C-206/88 et C-207/88, *Jur.*, 1990, I-1461.

(4) Cour de justice, 25 juin 1997, *Euro Tombesi*, affaires jointes C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, *Jur.*, 1997, I-3585. Voir également la note sous ce jugement de Van Calster, G., note en bas de page n° 26.

(5) Jans, J., note en bas de page n° 5, pp. 321-331; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page n° 25, pp. 155-160.

(6) Voir Cour de justice, 14 octobre 1987, *Commission contre Danemark*, affaire 278/85, *Jur.*, 1987, 4069.

(7) Directive 67/548/EEG du Conseil du 27 juin 1967, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, *Journal officiel*, 1967, L 196, modifiée en dernier lieu par la directive 96/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 septembre 1996, *Journal officiel*, 1996, L 236.

(8) Directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *Journal officiel*, 1976, L 262, modifiée en dernier lieu par la directive 97/64/CE de la Commission du 10 novembre 1997, *Journal officiel*, 1997, L 315.

afval kunnen worden beschouwd, op voorwaarde dat de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te doen of er zich moet van ontdoen. De Commissie heeft, overeenkomstig de kaderrichtlijn(1), een niet-exhaustieve lijst opgesteld van afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren(2).

Ondanks deze lijst is de definitie van « afval » in de kaderrichtlijn reeds de aanleiding geweest voor tal van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Intussen weten we dat stoffen en materialen die vatbaar zijn voor economisch hergebruik ook onder de definitie van afval kunnen vallen(3). De kaderrichtlijn zou immers in de eerste plaats bedoeld zijn om mens en milieu te beschermen, en niet om de interne markt tot stand te brengen. De belangrijkste discussie gaat echter over de vraag of de objectieve eigenschappen van het goed dan wel de intentie van de houder (het « ontdoen ») determinerend zijn om een goed als afval te bestempelen. Het Hof van Justitie is er voornog niet in geslaagd hierover meer klaarheid te scheppen(4).

#### Gevaarlijke stoffen(5)

De Europese wetgeving inzake gevaarlijke stoffen kan ruwweg worden onderverdeeld in drie grote categorieën. In de eerste plaats zijn er de regels in verband met de indeling, verpakking en labeling van gevaarlijke stoffen. De basisrichtlijn van 1967 heeft de nationale bepalingen terzake geharmoniseerd(6) en heeft een meldingsplicht ingevoerd voor het in de handel brengen van nieuwe gevaarlijke stoffen(7). In de tweede plaats zijn er de regels betreffende het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Ook hier weer is er een basisrichtlijn (1976) die de nationale regelingen harmoniseert(8). Ze bevat een lijst met gevaarlijke stoffen en preparaten die enkel onder de in de lijst voorziene, strikte voorwaarden op de markt kunnen worden gebracht. Ten slotte zijn er ook regels voor de invoer in en de uitvoer uit de Gemeenschap van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen.

(1) *Ibid.*

(2) Deze lijst wordt periodiek opnieuw bezien en zo nodig aangepast.

(3) Hof van Justitie, 28 maart 1990, *Vessoso en Zanetti*, gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, *Jur.*, 1990, I-1461.

(4) Hof van Justitie, 25 juni 1997, *Euro Tombesi*, gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, *Jur.*, 1997, I-3585. Zie ook de noot onder deze uitspraak van Van Calster, G., voetnoot 26.

(5) Jans, J., voetnoot 5, blz. 321-331; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 155-160.

(6) Zie Hof van Justitie, 14 oktober 1987, *Commissie t. Denemarken*, zaak 278/85, *Jur.*, 1987, 4069.

(7) Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, *Publicatieblad*, 1967, L 196, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 96/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 september 1996, *Publicatieblad*, 1996, L 236.

(8) Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, *Publicatieblad*, 1976, L 262, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 97/64/EG van Commissie van 10 november 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 315.

Un règlement de base relativement récent (1992) prévoit une procédure dite de «consentement informé préalable»(1). Cela signifie que les produits chimiques figurant dans l'annexe du règlement en question ne pourront être exportés qu'à la condition que le pays de destination l'autorise expressément.

#### *Organismes et micro-organismes génétiquement modifiés(2)*

Les règles communautaires relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et aux micro-organismes génétiquement modifiés (MGM) sont groupées dans deux directives de 1990. Un OGM/MGM est un (micro-)organisme qui a fait l'objet de manipulations génétiques dont on n'aurait pas pu reproduire le résultat par génération et/ou recombinaison naturelles. On parle en tout cas de manipulations génétiques lorsqu'on utilise certaines techniques qui sont énumérées de manière nominative(3). La première directive vise à protéger l'homme et son environnement des dangers éventuels liés à l'utilisation des MGM(4). La deuxième directive règle l'utilisation des OGM aux fins de recherche et de développement ainsi qu'à des fins commerciales(5). Contrairement à la première directive, qui est basée sur l'article 130S du Traité, la deuxième est fondée sur l'article 100A, ce qui veut dire qu'elle ne vise pas uniquement à protéger l'homme et l'environnement, mais aussi à éliminer les entraves aux échanges causées par les différences entre les règles nationales. Les deux directives prévoient dans certains cas l'obligation de notifier aux autorités compétentes les activités qui comportent l'utilisation d'OGM/MGM.

#### *L'eau(6)*

Les règles européennes en matière de limitation de la pollution tant de l'eau salée que de l'eau douce visent en général à faire obstacle à la pollution à la source. Il existe deux catégories de règles. Premièrement, il y a des directives fixant certaines normes qualitatives pour l'eau salée et l'eau douce, qui dépendent de l'affectation de cette eau. Citons, par exemple, la directive concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire(7), la directive concernant la qualité des eaux de baignade(8), les directives relatives à la qualité des eaux

(1) Règlement 2455/92/CEE du Conseil du 23 juillet 1992, concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux, *Journal officiel*, 1992, L 251, modifié en dernier lieu par le règlement 1237/97/CE du Conseil du 27 juin 1997, *Journal officiel*, 1997, L 173.

(2) Jans, J., note en bas de page 5, pp. 331-334; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page 25, pp. 160-164.

(3) Article 2b) de la directive 90/219/CEE et article 2.2. de la directive 90/220/CEE.

(4) Directive 90/219/CEE du Conseil du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, *Journal officiel*, 1990, L 117, modifiée en dernier lieu par la directive 94/51/CE de la Commission du 7 novembre 1994, *Journal officiel*, 1994, L 297.

(5) Directive 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, *Journal officiel*, L 117, modifiée en dernier lieu par la directive 97/35/CE de la Commission du 18 juin 1997, *Journal officiel*, 1997, L 169.

(6) Jans, J., note en bas de page n° 5, pp. 293-312; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page n° 25, pp. 127-133.

(7) Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *Journal officiel* 1995, L 194, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel* 1991, L 377.

(8) Directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade, *Journal officiel*, 1976, L 31, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

Een relatief recente basisverordening (1992) voorziet in de procedure van de «voorafgaande geïnformeerde toestemming»(1). Dit houdt in dat een chemische stof die is opgenomen in de bijlage bij deze verordening, enkel kan worden geëxporteerd op voorwaarde dat het land van bestemming zijn uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven.

#### *Genetisch gemodificeerde organismen en micro-organismen(2)*

De gemeenschapsregels inzake genetisch gemodificeerde organismen (GGO) en micro-organismen (GGM) liggen vervat in twee richtlijnen van 1990. Een GGM/O is «een (micro-)organisme waarvan het genetische materiaal veranderd is op een wijze welke van nature door voortplanting en/of natuurlijke recombinaatie niet mogelijk is». Er zou in elk geval sprake zijn van genetische modificatie wanneer bepaalde, met name genoemde, technieken worden gebruikt(3). De eerste richtlijn wil de mens en zijn omgeving beschermen tegen de risico's die kunnen ontstaan door het werken met GGM's(4). De tweede richtlijn regelt het gebruik van GGO's voor onderzoek en ontwikkeling en voor commerciële doeleinden(5). In tegenstelling tot de eerste richtlijn die gebaseerd is op artikel 130S van het Verdrag, is de tweede richtlijn gebaseerd op artikel 100A, en heeft dus niet enkel de bescherming van mens en milieu op het oog, maar ook het verwijderen van handelsbelemmeringen die worden veroorzaakt door het verschil in nationale regels. Beide richtlijnen voorzien in bepaalde gevallen in een verplichte kennisgeving van activiteiten met GGM/O's aan de bevoegde autoriteiten.

#### *Water(6)*

De Europese regels ter beperking van de verontreiniging van zowel zout als zoet water zijn er over het algemeen op gericht de vervuiling tegen te gaan aan de bron. Er zijn twee categorieën regels. In de eerste plaats zijn er richtlijnen die bepaalde kwaliteitsnormen vastleggen voor zout en zoet water, afhankelijk van het gebruik waarvoor dat water bestemd is. Zo zijn er bijvoorbeeld de richtlijn betreffende de kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater(7), de richtlijn betreffende de kwaliteit van het zwemwater(8), de richtlij-

(1) Verordening 2455/92/EEG van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, *Publicatieblad*, 1992, L 251, zoals laatst gewijzigd door Verordening 1237/97/EG van de Raad van 27 juni 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 173.

(2) Jans, J., voetnoot 5, blz. 331-334; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 160-164.

(3) Artikel 2b) van Richtlijn 90/219/EEG en artikel 2.2. van Richtlijn 90/220/EEG.

(4) Richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, *Publicatieblad*, 1990, L 117, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 94/51/EG van de Commissie van 7 november 1994, *Publicatieblad*, 1994, L 297.

(5) Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, *Publicatieblad*, 1990, L 117, zoals gewijzigd door Richtlijn 97/35/EG van de Commissie van 18 juni 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 169.

(6) Jans, J., voetnoot 5, blz. 293-312; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 127-133.

(7) Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten, *Publicatieblad*, 1975, L 194, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(8) Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, *Publicatieblad*, 1976, L 31, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

douces pour les poissons(1) et des eaux conchylicoles(2) et la directive concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine(3). Il y a également une directive qui fixe des normes qualitatives pour les eaux urbaines résiduaires(4). Ces directives prévoient le plus souvent un système de contrôle et des règles de coopération entre les États membres en cas de pollution transfrontalière. Deuxièmement, il y a des directives relatives à la protection du milieu aquatique contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. Il existe une directive-cadre(5) de 1976 qui oblige les États membres à mettre un terme à la pollution de l'eau causée par un certain nombre de substances dangereuses énumérées sur une liste dite «noire».

En outre, les États membres doivent s'efforcer de réduire la pollution de l'eau causée par des substances énumérées sur ladite «liste noire». L'objectif était de mettre en œuvre cette directive-cadre par le biais des directives dites «filles». On n'y a toutefois encore procédé que dans une très faible mesure. En application des dispositions de la directive-cadre, une directive spécifique a toutefois été adoptée assez rapidement en ce qui concerne la pollution des eaux souterraines(6). Par conséquent, la directive-cadre générale n'est plus applicable dans ce domaine(7).

#### L'air(8)

En matière de pollution atmosphérique aussi, la législation européenne est déjà très abondante. Dans une première catégorie, nous plaçons les directives relatives à la qualité de l'air en ce qui concerne la présence de certaines substances telles que l'anhydride sulfureux et les particules en suspension(9), le plomb(10) et le dioxyde d'azote(11). Il s'agit chaque fois de directives qui im-

nen inzake de kwaliteit van zoet water voor vissen(1) en schelpdierwater(2) en de richtlijn betreffende de kwaliteit van water dat bestemd is voor menselijke consumptie(3). Verder is er ook een richtlijn die kwaliteitsnormen vastlegt voor stedelijk afvalwater(4). Deze richtlijnen voorzien meestal in een systeem van toezicht en in regels voor samenwerking tussen de lidstaten in geval van grensoverschrijdende vervuiling. In de tweede plaats zijn er richtlijnen inzake de bescherming van het aquatisch milieu tegen vervuiling met bepaalde gevaarlijke stoffen. Er is een kaderrichtlijn(5) van 1976 die de lidstaten ertoe verplicht een einde te stellen aan de verontreiniging van water met een aantal gevaarlijke stoffen die opgesomd zijn in een zogenaamde «zwarte lijst».

Bovendien moeten de lidstaten ook streven naar een vermindering van waterverontreiniging met stoffen die opgesomd zijn in een zogenaamde «grijze lijst». Het was de bedoeling dat deze kaderrichtlijn zou worden geïmplementeerd door zogenaamde «dochterrichtlijnen». Dit is echter nog maar in zeer beperkte mate gebeurd. Overeenkomstig de bepalingen van de kaderrichtlijn is er wel vrij snel een specifieke richtlijn aangenomen inzake de vervuiling van het grondwater(6). Bijgevolg is de algemene kader-richtlijn op dit vlak niet langer van toepassing(7).

#### Lucht(8)

Ook op het vlak van luchtverontreiniging bestaat er reeds heel wat Europese wetgeving. In een eerste categorie plaatsen we de richtlijnen inzake de luchtkwaliteit wat betreft de aanwezigheid van bepaalde stoffen, zoals zwaveldioxyde en zwevende deeltjes(9), lood(10) en stikstofdioxyde(11). Het gaat hier telkens om richtlijnen waarbij bepaalde grenswaarden worden opgelegd die

(1) Directive 78/659/CEE du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, *Journal officiel*, 1978, L 222, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(2) Directive 79/923/CEE du Conseil du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, *Journal officiel*, 1979, L 281, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(3) Directive 80/778/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *Journal officiel*, 1980, L 229, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(4) Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, *Journal officiel*, 1991, L 135.

(5) Directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la communauté, *Journal officiel*, 1976, L 129, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(6) Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, *Journal officiel*, 1980, L 20, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(7) Voir l'article 4, paragraphe 4, de la directive 76/464.

(8) Jans, J., note en bas de page n° 5, pp. 312-320; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page n° 25, pp. 133-139.

(9) Directive 80/779/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, *Journal officiel*, 1980, L 229, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(10) Directive 82/884/CEE du Conseil du 3 décembre 1982, concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère, *Journal officiel*, 1982, L 378, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(11) Directive 85/203/CEE du Conseil du 7 mars 1985 concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote, *Journal officiel*, 1985, L 87, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(1) Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, *Publicatieblad*, 1978, L 222, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(2) Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, *Publicatieblad*, 1979, L 281, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(3) Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, *Publicatieblad*, 1980, L 229, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(4) Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, *Publicatieblad*, 1991, L 135.

(5) Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de gemeenschap worden geloosd, *Publicatieblad*, 1976, L 129, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(6) Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, *Publicatieblad*, 1980, L 20, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(7) Zie artikel 4, lid 4, van Richtlijn 76/464.

(8) Jans, J., voetnoot 5, blz. 312-320; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 133-139.

(9) Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes, *Publicatieblad*, 1980, L 229, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(10) Richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, *Publicatieblad*, 1982, L 378, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(11) Richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde, *Publicatieblad*, 1985, L 87, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

sent certaines valeurs maximales qui ne peuvent être excédées. Elles comportent parfois aussi des valeurs guides qui doivent servir de mesures préventives à long terme pour la santé et de points de référence pour les États membres. Pour le reste, il y a également l'importante directive-cadre (1984) relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles(1).

Cette directive subordonne l'exploitation de certaines installations industrielles à l'octroi d'une autorisation. Une deuxième catégorie comprend une directive de 1970 harmonisant les législations des États membres en matière de pollution atmosphérique par les émissions des véhicules à moteur(2). Cela signifie qu'un État membre est obligé d'agréer un véhicule si celui-ci satisfait aux conditions de cette directive. La directive autorise également des incitations fiscales pour les véhicules propres(3). Dans une troisième catégorie, on trouve une série de mesures visant à protéger la couche d'ozone. Les principales sont une directive de 1992(4) et un règlement de 1994(5). La directive instaure une procédure harmonisée d'information et d'avertissement de la population en cas de concentrations d'ozone accrues. Le règlement permet à la Communauté de s'acquitter d'un certain nombre d'obligations qui résultent de conventions internationales(6). La production, l'importation et l'exportation, l'offre, l'utilisation et la récupération de substances qui appauvrissent l'ozone sont soumises à des règles strictes.

#### Le bruit(7)

Les règles communautaires en matière de nuisances acoustiques sont principalement constituées de directives d'harmonisation. Celles-ci règlent le niveau sonore admissible pour les produits les plus divers, tels que les véhicules à moteur(8), les avions(9) et les appareils domestiques(10).

Les produits qui satisfont aux critères de la directive pertinente ne peuvent pas être écartés du marché par les États membres.

(1) Directive 84/360/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, *Journal officiel*, 1984, L 188, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991, *Journal officiel*, 1991, L 377.

(2) Directive 70/220/CEE du Conseil, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur, *Journal officiel*, 1970, L 76, modifiée en dernier lieu par la directive 96/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 1996, *Journal officiel*, 1996, L 282.

(3) Cf. L'écotaxe proposée sur le CO<sub>2</sub>.

(4) Directive 92/72/CEE du Conseil du 21 septembre 1992, concernant la pollution de l'air par l'ozone, *Journal officiel*, 1992, L 287.

(5) Règlement 3093/94 du Conseil du 15 décembre 1994 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *Journal officiel*, 1994, L 333.

(6) La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987).

(7) Jans, J., note en bas de page n° 5, pp. 320-321; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page n° 25, pp. 139-147.

(8) Directive 70/157/CEE du Conseil du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, *Journal officiel*, 1970, L 42, modifiée en dernier lieu par la directive 96/20/CEE de la Commission du 27 mars 1996, *Journal officiel*, 1996, L 92.

(9) Directive 80/51/CEE du Conseil du 20 décembre 1979, relative à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques, *Journal officiel*, 1980, L 18, modifiée par la directive 83/206/CEE du Conseil du 21 avril 1983, *Journal officiel*, 1983, L 117.

(10) Directive 86/594/CEE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 1986, concernant le bruit aérien émis par les appareils domestiques, *Journal officiel*, 1986, L 344.

niet mogen worden overschreden. Soms bevatten ze ook richtwaarden die moeten dienen als lange-termijn voorzorgsmaatregelen voor de gezondheid en als referentiepunten voor de lidstaten. Verder is er ook de belangrijke kaderrichtlijn (1984) inzake de bestrijding van luchtverontreiniging door industriële inrichtingen(1).

Deze richtlijn maakt de exploitatie van bepaalde industriële inrichtingen afhankelijk van de toekenning van een vergunning. Een tweede categorie bevat een richtlijn van 1970 ter harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen(2). Dit wil zeggen dat een lidstaat verplicht is een voertuig goed te keuren wanneer het aan de vereisten van deze richtlijn voldoet. De richtlijn laat ook fiscale stimuleringsmaatregelen voor schone voertuigen(3) toe. In een derde categorie vindt men een aantal maatregelen ter bescherming van de ozonlaag. De belangrijkste zijn een richtlijn van 1992(4) en een verordening van 1994(5). De richtlijn voert een geharmoniseerde procedure in voor het informeren en waarschuwen van de bevolking in geval van verhoogde ozonconcentraties. Met de verordening komt de Gemeenschap een aantal verplichtingen uit internationale verdragen(6) na. De productie, de in- en uitvoer, het aanbod, het gebruik en de terugwinning van ozonafbrekende stoffen worden aan strikte regels onderworpen.

#### Geluid(7)

Gemeenschapsregels inzake geluidshinder bestaan hoofdzakelijk uit harmonisatierichtlijnen. Deze regelen het toegestane geluidsniveau voor de meest uiteenlopende producten, zoals bijvoorbeeld motorvoertuigen(8), vliegtuigen(9) en huishoudelijke apparaten(10).

Producten die aan de criteria van de relevante richtlijn voldoen, mogen door de lidstaten niet van de markt worden geweerd.

(1) Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichting en veroorzaakte luchtverontreiniging, *Publicatieblad*, 1984, L 188, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, *Publicatieblad*, 1991, L 377.

(2) Richtlijn 70/220/EEG van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen, *Publicatieblad*, 1970, L 76, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 96/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 oktober 1996, *Publicatieblad*, 1996, L 282.

(3) Cf. de voorgestelde CO<sub>2</sub>/energetaks.

(4) Richtlijn 92/72/EEG van de Raad van 21 september 1992 betreffende de verontreiniging van lucht door ozon, *Publicatieblad*, 1992, L 287.

(5) Verordening 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, *Publicatieblad*, 1994, L 333.

(6) Het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (1985) en het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (1987).

(7) Jans, J., voetnoot 5, blz. 320-321; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, 139-147.

(8) Richtlijn 70/157/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichtingen van motorvoertuigen, *Publicatieblad*, 1970, L 42, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 96/20/EEG van de Commissie van 27 maart 1996, *Publicatieblad*, 1996, L 92.

(9) Richtlijn 80/51/EEG van de Raad van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen, *Publicatieblad*, 1980, L 18, zoals gewijzigd door Richtlijn 83/206/EEG van de Raad van 21 april 1983, *Publicatieblad*, 1983, L 117.

(10) Richtlijn 86/594/EEG van de Raad van 1 december 1986 betreffende het door huishoudelijke apparaten voortgebrachte luchtgeluid, *Publicatieblad*, 1986, L 344.

## Nature(1)

La législation communautaire en matière de conservation de la nature est constituée de règles de protection de la faune et de la flore. L'UE entend avant tout contribuer à la protection des espèces animales menacées et de leur habitat. Elle veut ensuite réprimer la chasse et le commerce de ces espèces animales menacées. Un certain nombre de mesures concernent des espèces animales menacées spécifiques. La directive concernant la conservation des oiseaux sauvages (1979) est une des plus anciennes (2). Elle règle le commerce et la chasse d'oiseaux sauvages et la protection de leur biotope naturel et a déjà donné lieu à de nombreux arrêts de la Cour de justice (3). Il y a également une directive concernant l'importation, dans les États membres, de peaux et d'autres produits de bébés-phoques (4) et un règlement relatif à la limitation du commerce international des produits issus de cétacés (5). En prenant d'autres mesures, on entend aborder un problème déterminé d'une manière plus générale.

Un règlement de 1991 interdit l'utilisation de pièges à mâchoires pour capturer certaines espèces animales (6). En 1982, la Communauté a introduit un règlement mettant en œuvre la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (1973) (7). Si la CE n'était pas partie à cette Convention, elle n'en a pas moins ressenti, compte tenu de la libre circulation des marchandises, la nécessité de réprimer ce commerce. Pour le commerce d'animaux et de végétaux qui relèvent du champ d'application de la Convention, on exige, à l'entrée ou à la sortie de la Communauté, une autorisation qui n'est délivrée qu'à des conditions très strictes. En 1992 a été adoptée une directive visant à maintenir la biodiversité par la protection de certains habitats ainsi que de la faune et de la flore sauvages (8). L'objectif est de mettre sur pied un réseau écologique européen cohérent, intitulé «Nature 2000». Les États membres sont chargés d'examiner quels territoires nationaux sont susceptibles d'être protégés conformément aux critères de la directive. Enfin, la CE est également active en matière de protection des

(1) Jans, J., note en bas de page n° 5, pp. 354-369; Deketelaere, K. (ed.), note en bas de page n° 25, pp. 147-155.

(2) Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *Journal officiel*, 1979, L 103, modifiée en dernier lieu par la directive 97/49/CE de la Commission du 29 juillet 1997, *Journal officiel*, 1997, L 223.

(3) Voir, entre autres, Cour de justice, 28 février 1991, *Commission contre Allemagne*, affaire C-57/89, *Jur.*, 1991, I-883.

(4) Directive 83/129/CEE du Conseil du 28 mars 1983, concernant l'importation dans les États membres de peaux de certains bébés-phoques et de produits dérivés, *Journal officiel*, 1983, L 91, modifiée en dernier lieu par la directive 89/370/CEE du Conseil du 8 juin 1989, *Journal officiel*, 1989, L 163.

(5) Règlement 348/81/CEE du Conseil du 20 janvier 1981, relatif à un régime commun applicable aux importations des produits issus de cétacés, *Journal officiel*, 1981, L 39.

(6) Règlement 3254/91/CEE du Conseil du 4 novembre 1991, interdisant l'utilisation du piège à mâchoires dans la Communauté et l'introduction dans la Communauté de fourrures et de produits manufacturés de certaines espèces animales sauvages originaires de pays qui utilisent pour leur capture le piège à mâchoires ou des méthodes non conformes aux normes internationales de piégeage sans cruauté, *Journal officiel* 1991, L 308.

(7) Règlement 338/97/CE du Conseil du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *Journal officiel* 1997, L 61, modifié par le règlement 938/97/CE de la Commission du 26 mai 1997, *Journal officiel* 1997, L 14.

(8) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *Journal officiel* 1992, L 206, modifiée en dernier lieu par la directive 97/62/CE du Conseil du 27 octobre 1997, *Journal officiel* 1997, L 305.

## Natuur(1)

De gemeenschapswetgeving inzake natuurbehoud bestaat uit regels ter bescherming van fauna en flora. In de eerste plaats wil de EG bijdragen tot de bescherming van bedreigde diersoorten en hun leefgebieden. In de tweede plaats wil ze de jacht op, en de handel in deze bedreigde diersoorten aan banden leggen. Een aantal maatregelen betreffende specifieke bedreigde diersoorten. De richtlijn inzake het behoud van de vogelstand (1979) is één van de oudste (2). Ze regelt de handel in en de jacht op in het wild levende vogels en de bescherming van hun natuurlijke biotoop, en heeft reeds geleid tot heel wat arresten van het Hof van Justitie (3). Verder is er een richtlijn betreffende de import in de lidstaten van vellen en andere producten van zeehondenjongen (4) en een verordening inzake de beperking van de internationale handel in walvisproducten (5). Met andere maatregelen wil men een bepaald probleem op een meer algemene manier aanpakken.

Een verordening van 1991 verbiedt het gebruik van wildklemmen voor het vangen van bepaalde diersoorten (6). In 1982 introduceerde de Gemeenschap een verordening ter implementatie van de Conventie van Washington inzake internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (1973) (7). Hoewel de EG geen partij was bij dit verdrag, voelde ze, omwille van het vrij verkeer van goederen, toch de nood deze handel aan banden te leggen. Voor de verhandeling van dieren en planten die onder het toepassingsgebied van het verdrag vallen, wordt bij het binnenkomen of verlaten van de gemeenschap een vergunning vereist die slechts onder zeer strikte voorwaarden wordt afgeleverd. In 1992 werd een richtlijn aangenomen die erop gericht is de biodiversiteit te behouden door de bescherming van bepaalde leefgebieden en wilde fauna en flora (8). Het is de bedoeling een coherent Europees ecologisch netwerk van leefgebieden op te zetten, onder de titel «Natura 2000». De lidstaten krijgen de opdracht na te gaan welke nationale gebieden, overeenkomstig de criteria van de richtlijn, voor bescherming in aanmerking komen. Ten slotte is de

(1) Jans, J., voetnoot 5, blz. 354-369; Deketelaere, K. (ed.), voetnoot 25, blz. 147-155.

(2) Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, *Publicatieblad*, 1979, L 103, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 97/49/EG van de Commissie van 29 juli 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 223.

(3) Zie onder meer Hof van Justitie, 28 februari 1991, *Commissie t. Duitsland*, zaak C-57/89, *Jur.*, 1991, I-883.

(4) Richtlijn 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten, *Publicatieblad*, 1983, L 91, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 89/370/EEG van de Raad van 8 juni 1989, *Publicatieblad*, 1989, L 163.

(5) Verordening 348/81/EEG van de Raad van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen, *Publicatieblad*, 1981, L 39.

(6) Verordening 3254/91/EEG van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de gemeenschap en op het binnenbrengen in de gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen, *Publicatieblad*, 1991, L 308.

(7) Verordening 338/97/EG van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, *Publicatieblad*, 1997, L 61, zoals gewijzigd door Verordening 938/97/EG van de Commissie van 26 mei 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 14.

(8) Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Publicatieblad*, 1992, L 206, zoals laatst gewijzigd door Richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 305.



bois et forêts tant contre la pollution atmosphérique(1) que contre les incendies de forêts(2).

## 2. Incidence de la législation européenne en matière d'environnement sur les règles belges de répartition des compétences

### *Une obligation de résultat*

Il est clair, au vu de ce qui précède, que le droit national en matière d'environnement est déterminé en grande partie par des règles européennes. Le Traité CEE dispose en son article 130S, paragraphe 4, que les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement. Cela signifie en premier lieu que chaque État membre doit, lorsqu'il y a lieu, transposer le droit européen en matière d'environnement dans son droit interne. Tel est notamment le cas des directives. Ensuite, cela implique que l'État membre veille au respect des règles européennes en matière d'environnement dans la pratique(3). Reste à savoir dans quelle mesure les dispositions du droit européen en matière d'environnement précisent les modalités de cette mise en œuvre et de ce respect dans un État fédéral.

L'article 130S, paragraphe 4, n'est en fait rien de plus qu'une application concrète, en droit de l'environnement, du principe de la loyauté communautaire, tel qu'il est énoncé à l'article 5 du Traité :

«Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.»(4)

Dans cet article, comme dans beaucoup d'autres, on voit clairement que les obligations contenues dans le Traité CEE s'appliquent uniquement aux «États membres». Il n'est question nulle part des autorités décentralisées. Le Traité reste également muet sur la relation entre les États nationaux et leurs entités décentralisées. L'organisation de l'administration nationale est une matière purement nationale(5).

(1) Règlement 3528/86/CEE du Conseil du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique, *Journal officiel* 1986, L 326, modifié par le règlement 307/97/CE du Conseil du 17 février 1997, *Journal officiel* 1997, L 51.

(2) Règlement 2158/92/CEE du Conseil du 23 juillet 1992, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, *Journal officiel* 1992, L 217, modifié par le règlement 308/97 du Conseil du 17 février 1997, *Journal officiel* 1997, L 51.

(3) Krämer, L., note en bas de page 11, p. 129. Pour un exposé approfondi sur le respect du droit européen en matière d'environnement, voir Verhoosel, G., «Handhaving van Europees milieurecht» TBP, 1998, 84-90.

(4) L'article 5 du Traité CEE confère au principe de la loyauté communautaire un contenu tant positif que négatif.

(5) Il en est toujours ainsi, même après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, qui contient des dispositions relatives au Comité des régions (articles 198A et suivants du Traité CE) et dont divers passages font référence aux «autorités régionales ou locales» (par exemple l'article 104 du Traité CE). La Commission a en effet déclaré alors qu'elle n'avait pas l'intention d'établir une définition communautaire de la notion de «région», dès lors que les États membres ont des structures régionales organisationnelles et politiques très différentes pour des raisons qui sont souvent historiques. (Réponse donnée par M. Millan au nom de la Commission (18 juin 1992) à la question écrite n° 858/92 de M. Carlos Robles Piquer (PPE) (10 avril 1992), *Journal officiel*, 1992, C274/48-49). Voir à ce sujet Hessel, B. et Mortelmans, KJM, *het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, Tjeenk Willink, 1997, p. 7-9.

EG ook actief op het vlak van bescherming van bossen en wouden tegen zowel luchtverontreiniging(1) als bosbranden(2).

## 2. Impact van de Europese milieuwetgeving op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels

### *Een resultaatsverbintenis*

Uit voorgaande beschrijving is duidelijk geworden dat het nationale milieurecht in grote mate door Europese regels wordt bepaald. Het EG-Verdrag stelt in artikel 130S, vierde lid, dat het de taak is van de lidstaten zorg te dragen voor de financiering en de uitvoering van het Europees milieubeleid. Dit betekent in de eerste plaats dat de lidstaat het Europees milieurecht, waar nodig, moet omzetten in nationaal recht. Dit is met name het geval voor de richtlijnen. In de tweede plaats houdt dit in dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de Europese milieuregels in de praktijk worden nageleefd(3). De vraag is nu in hoeverre de Europese milieubepalingen iets zeggen over de wijze waarop deze uitvoering en handhaving dienen te gebeuren in een federale staat.

Artikel 130S, vierde lid, is eigenlijk niet meer dan een concrete toepassing in het milieurecht van het beginsel van de gemeenschapstrouw, zoals verwoord in artikel 5 van het Verdrag.

«De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak.

Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.»(4)

In dit artikel, net zoals in vele andere, ziet men duidelijk dat het EG-Verdrag enkel verplichtingen inhoudt voor «lidstaten». Nergens wordt gesproken over decentrale overheden. Evenmin cordt iets geregeld inzake de verhouding tussen de nationale staten en hun gedecentraliseerde lichamen. De inrichting van het binnenlandse bestuur blijkt een zuiver nationale aangelegenheid te zijn(5).

(1) Verordening 3528/86/EEG van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de gemeenschap tegen luchtverontreiniging, *Publicatieblad*, 1986, L 326, zoals gewijzigd door Verordening 307/97/EG van de Raad van 17 februari 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 51.

(2) Verordening 2158/92/EEG van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de bescherming van de bossen in de gemeenschap tegen brand, *Publicatieblad*, 1992, L 217, zoals gewijzigd door Verordening 308/97 van de Raad van 17 februari 1997, *Publicatieblad*, 1997, L 51.

(3) Krämer, L., voetnoot 11, blz. 129. Voor een uitgebreide bespreking van de handhaving van Europees milieurecht, zie Verhoosel, G., «Handhaving van Europees milieurecht», TBP, 1998, 84-90.

(4) In artikel 5 van het EG-Verdrag krijgt het principe van de gemeenschapstrouw zowel een positieve als een negatieve invulling.

(5) Dit is ook zo gebleven na het Verdrag van Maastricht, waarin bepalingen werden opgenomen over het Comité van de Regio's (artikel 198A e.v. van het EG-Verdrag) en waarin op diverse plaatsen wordt verwezen naar «regionale en lokale overheden» (bijvoorbeeld artikel 104 van het EG-Verdrag). De Commissie verklaarde toen immers niet van plan te zijn een communautaire definitie van het begrip «regio» in te voeren, omdat de organisatorische en politieke structuren van de lidstaten zich wat regio's betreft historisch zeer verschillend hebben ontwikkeld. (Antwoord van de heer Millan namens de Commissie (18 juni 1992) op schriftelijke vraag nr. 858/92 van de heer Carlos Robles Piquer (PPE) (10 april 1992), *Publicatieblad*, 1992, C 274/48-49). Zie hierover Hessel, B. en Mortelmans, KJM, *het recht van de Europese gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, Tjeenk Willink, 1997, blz. 7-9.

La jurisprudence de la Cour de Justice relative à l'article 5 du Traité CE a pourtant déjà indiqué que même les autorités décentralisées sont tenues, en tant qu'autorités publiques, de respecter les dispositions du droit communautaire destinées aux États membres. La Belgique a ainsi été condamnée en 1986 pour le motif que deux catégories de règlements communaux étaient contraires au droit communautaire(1). L'on pourrait dire que, quelle que soit la forme que l'État membre décide d'adopter, il est tenu à la loyauté communautaire. Le droit européen n'a cure de la répartition des compétences au sein de l'État membre, mais lui impose une obligation de résultat: le Traité CE doit être respecté.

Les organisations supranationales telles que la CE se caractérisent par le fait que le non-respect des droits et obligations découlant du Traité peut être sanctionné par une juridiction européenne: la Cour de Justice des Communautés européennes. Le ressort de cette juridiction s'étend toutefois uniquement aux États membres et pas aux autorités décentralisées(2). Vis-à-vis de la Communauté européenne, l'État membre est donc responsable des fautes commises par ses autorités décentralisées(3). Dans les affaires de ce genre, la Cour reste sourde aux arguments tirés de l'autonomie constitutionnelle ou des compétences propres des pouvoirs décentralisés(4). Ce point de vue repose sur la considération qu'au regard du droit communautaire, l'État membre a l'obligation de concevoir sa structure constitutionnelle de manière à pouvoir remplir les obligations découlant du Traité(5).

C'est en 1980 que la Belgique a transféré pour la première fois des compétences en matière d'environnement aux régions(6). Depuis lors, cette répartition de compétences complexe a donné lieu à d'innombrables discussions et problèmes d'interprétation. En effet, l'on n'aperçoit pas toujours clairement qui est compétent pour un aspect donné de la politique belge (et, partant, de la politique européenne) en matière d'environnement. Cette problématique

(1) CJCE, 18 mars 1986, *Commission contre la Belgique*, affaire 85/85, Jur., 1986, (1149) 1168, considérants 22-23. Voir Lenaerts, K. et Van Nuffel, P., note en bas de page 7, pp. 406-408.

(2) L'article 169 du Traité CE dispose: «Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet «État» en mesure de présenter ses observations.» (*nous soulignons*)

(3) La Cour de Justice affirmait ainsi en 1988 que «chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre la directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne» (Cour de Justice, 14 janvier 1988, *Commission contre la Belgique*, affaires jointes 227-230/85, Jur., 1988, (1) 11, considérant 9).

(4) Hessel, B et Mortelmans, KJM, note en bas de page 96, p. 39.

(5) Lenaerts, K et Arts, D, *Europees procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, p. 89.

(6) Pour un examen approfondi et récent, voir Theunis, J., «De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu», dans Commentaar milieurecht, Algemeen Deel (feuille volante), Die Keure, Bruges, 1996, pp. 6/1-6/86.

Nochtans is uit de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met artikel 5 van het EG-Verdrag reeds gebleken dat ook decentrale overheden als publieke autoriteiten de bepalingen van het gemeenschapsrecht die gericht zijn tot de lidstaten in acht moeten nemen. Zo werd België in 1986 veroordeeld omwille van de strijdigheid met het gemeenschapsrecht van twee categorieën gemeenteverordeningen(1). Men zou dus kunnen stellen dat de lidstaat, in de vorm zoals hij die zelf bepaalt, gehouden is tot gemeenschapstrouw. Het Europees recht bemoeit zich niet met de bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaat, maar legt aan diezelfde lidstaat wel een resultaatsverbintenis op: het EG-Verdrag moet worden nageleefd.

Kenmerkend voor een supranationale organisatie als de EG is dat de rechten en plichten die op basis van het Verdrag worden gecreëerd, kunnen worden afdgedwongen voor een Europese rechter: het Hof van Justitie van de EG. Daarbij kan echter alleen de lidstaat, en niet de decentrale overheid, ter verantwoording worden geroepen(2). Het komt er dus op neer dat de lidstaat naar de Europese Gemeenschap toe verantwoordelijk blijft voor de fouten van zijn decentrale overheden(3). In zulke zaken heeft het Hof geen oren naar argumenten die ontleend worden aan de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheden van decentrale overheden(4). De ratio voor dit standpunt is dat de lidstaat de gemeenschapsrechtelijke plicht heeft om zijn constitutionele structuur zo op te bouwen dat de Verdragsverplichtingen kunnen worden vervuld(5).

In 1980 zijn in België voor het eerst milieubevoegdheden overgedragen aan de gewesten(6). Sindsdien heeft deze complexe bevoegdheidsverdeling aanleiding gegeven tot heel wat discussies en interpretatieproblemen. Het is immers niet altijd even duidelijk wie bevoegd is voor welk aspect van het Belgische (en bijgevolg ook het Europese) milieubeleid. Deze problematiek heeft zich vertaald in 21 veroordelingen door het Hof van Justitie wegens niet

(1) HVJ, 18 maart 1986, *Commissie tegen België*, zaak 85/85, Jur., 1986, (1149) 1168, ro. 22-23. Zie Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., voetnoot 7, blz. 406-408.

(2) Artikel 169 van het EG-Verdrag bepaalt: «Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.» (*onze cursivering*)

(3) Zo stelde het Hof van Justitie in 1988 dat «iedere lidstaat de vrijheid (heeft) de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hem echter niet van de verplichting ervoor te zorgen, dat de bepalingen van de richtlijn nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet.» (HVJ, 14 januari 1988, *Commissie tegen België*, gevoegde zaken 227-230/85, Jur., 1988 (1) 11, r.o. 9).

(4) Hessel, B en Mortelmans, KJM, voetnoot 96, blz. 39.

(5) Lenaerts, K en Arts, D, *Europees procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, blz. 89.

(6) Voor een uitgebreide en recente bespreking, zie Theunis, J., «De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu», in Commentaar milieurecht, Algemeen Deel (losbladig), Die Keure, Bruges, 1996, blz. 6/1-6/86.

que s'est traduite par 21 condamnations prononcées par la Cour de Justice pour absence ou insuffisance de transposition des directives européennes en matière d'environnement(1). Dans 14 de ces arrêts, il s'agissait d'une ou plusieurs régions qui avaient omis de transposer une directive. Assez curieusement, il s'agit à une exception près(2) de la non-transposition de directives sectorielles. Selon les experts, c'est pourtant la transposition des directives générales non sectorielles qui est la plus complexe en Belgique(3). Apparemment, les accords de coopération entre le pouvoir fédéral et les régions portent malgré tout leurs fruits en l'espèce.

(3) Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre la Belgique, affaire 68/81, Jur., 1982, 153;

Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre Belgique, affaire 69/81, Jur., 1982, 163;

Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre Belgique, affaire 70/81, Jur., 1982, 169;

Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre Belgique, affaire 71/81, Jur., 1982, 175;

Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre Belgique, affaire 72/81, Jur., 1982, 183;

Cour de Justice, 2 février 1982, Commission contre la Belgique, affaire 73/81, Jur., 1982, 189;

Cour de Justice, 2 décembre 1986, Commission contre Belgique, affaire 239/85, Jur., 1986, 3657;

Cour de Justice, 4 juin 1987, Commission contre Belgique, affaire 134/86, Jur., 1987, 2419;

Cour de Justice, 17 juin 1987, Commission contre Belgique, affaire 1/86, Jur., 1987, 2803;

Cour de Justice, 8 juillet 1987, Commission contre Belgique, affaire 247/85, Jur., 1987, 3057;

Cour de Justice, 14 janvier 1988, Commission contre Belgique, affaires jointes 227-230/85, Jur., 1988, 8;

Cour de Justice, 13 juin 1990, Commission contre Belgique, affaire C-162/89, Jur., 1990, I-2393;

Cour de Justice, 5 juillet 1990, Commission contre Belgique, affaire C-42/89, Jur., 1990, I-2835;

Cour de Justice, 11 juin 1991, Commission contre Belgique, affaire C-290/89, Jur., 1991, I-2862;

Cour de Justice, 9 juillet 1992, Commission contre Belgique, affaire C-2/90, Jur., 1992, I-4471;

Cour de Justice, 10 mars 1993, Commission contre Belgique, affaire C-186/91, Jur., 1993, I-861;

Cour de Justice, 5 mai 1993, Commission contre Belgique, affaire C-174/91, Jur., 1993, I-2284;

Cour de Justice, 3 mai 1994, Commission contre Belgique, affaire C-260/93, Jur., 1994, I-1613;

Cour de Justice, 2 mai 1996, Commission contre Belgique, affaire C-133/94, Jur., 1996, I-2339;

Cour de Justice, 12 décembre 1996, Commission contre Belgique, affaires jointes C-218-222/96, Jur., 1996, I-6821;

Cour de Justice, 29 mai 1997, Commission contre Belgique, affaires jointes C-313/96, C-356/96 et C-358/96, Jur., 1997, I-2956;

Cour de Justice, 29 mai 1997, Commission contre Belgique, affaire C-357/96, Jur., 1997, I-2966;

La Belgique est encore partie à trois affaires pendantes en matière d'environnement: les affaires C-207/97, C-326/97 et C-343/97.

(2) Cour de Justice, 2 mai 1996, Commission contre Belgique, affaire C-133/94, Jur., 1996, I-2339.

Dans ce cas, la Belgique a été condamnée pour transposition incorrecte et incomplète de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (note en bas de page 29).

(3) Nous pensons ici surtout aux directives en matière de normalisation des produits et de rapport d'incidence et de sécurité. L'on observe que le pouvoir fédéral essaie souvent de récupérer des compétences en la matière.

of niet voldoende omzetting van Europese milieुरichtlijnen(1). In 14 van deze arresten ging het om één of meerdere gewesten die hadden nagelaten een bepaalde richtlijn om te zetten. Vreemd genoeg gaat het, op één enkel geval na(), om de niet-omzetting van sectorale richtlijnen. Volgens experts is het nochtans de omzetting van de algemene, niet-sectorale richtlijnen die in België het meest complex is.() Blijkbaar werpen de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gewesten hier toch hun vruchten af.

(1) Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 68/81, Jur., 1982, 153;

Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 69/81, Jur., 1982, 163;

Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 70/81, Jur., 1982, 169;

Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 71/81, Jur., 1982, 175;

Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 72/81, Jur., 1982, 183;

Hof van Justitie, 2 februari 1982, Commissie tegen België, zaak 73/81, Jur., 1982, 189;

Hof van Justitie, 2 december 1986, Commissie tegen België, zaak 239/85, Jur., 1986, 3657;

Hof van Justitie, 4 juni 1987, Commissie tegen België, zaak 134/86, Jur., 1987, 2419;

Hof van Justitie, 17 juni 1987, Commissie tegen België, zaak 1/86, Jur., 1987, 2803;

Hof van Justitie, 8 juli 1987, Commissie tegen België, zaak 247/85, Jur., 1987, 3057;

Hof van Justitie, 14 januari 1988, Commissie tegen België, gevoegde zaken 227-230/85, Jur., 1988, 8;

Hof van Justitie, 13 juni 1990, Commissie tegen België, zaak C-162/89, Jur., 1990, I-2393;

Hof van Justitie, 5 juli 1990, Commissie tegen België, zaak C-42/89, Jur., 1990, I-2835;

Hof van Justitie, 11 juni 1991, Commissie tegen België, zaak C-290/89, Jur., 1991, I-2862;

Hof van Justitie, 9 juli 1992, Commissie tegen België, zaak C-2/90, Jur., 1992, I-4471;

Hof van Justitie, 10 maart 1993, Commissie tegen België, zaak C-186/91, Jur., 1993, I-861;

Hof van Justitie, 5 mei 1993, Commissie tegen België, zaak C-174/91, Jur., 1993, I-2284;

Hof van Justitie, 3 mei 1994, Commissie tegen België, zaak C-260/93, Jur., 1994, I-1613;

Hof van Justitie, 2 mei 1996, Commissie tegen België, zaak C-133/94, Jur., 1996, I-2339;

Hof van Justitie, 12 december 1996, Commissie tegen België, gevoegde zaken C-218-222/96, Jur., 1996, I-6821;

Hof van Justitie, 29 mei 1997, Commissie tegen België, gevoegde zaken C-313/96, C-356/96 et C-358/96, Jur., 1997, I-2956;

Hof van Justitie, 29 mei 1997, Commissie tegen België, zaak C-357/96, Jur., 1997, I-2966;

Er zijn nog drie «milieuzaken» hangend tegen België: de zaken C-207/97, C-326/97 et C-343/97.

(2) Hof van Justitie, 2 mei 1996, Commissie tegen België, zaak C-133/94, Jur., 1996, I-2339.

In dit geval werd België veroordeeld wegens het niet correct en volledig omzetten van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (voetnoot 29).

(3) We denken hier vooral aan richtlijnen inzake productnormering en milieueffect en veiligheidsrapportering. Men merkt dat de federale overheid hier vaak probeert bevoegdheden te recupereren.

L'on ne relève qu'une seule condamnation de la Belgique pour non-transposition d'une série de directives sectorielles en matière d'environnement(1). À cette époque, la Cour de Justice ne pouvait toutefois pas encore imposer une astreinte(2).

Dans les années '80, l'État belge s'est encore justifié à plusieurs reprises en invoquant des arguments empruntés à l'ordre juridique fédéral interne (par exemple le fait que l'institution régionale compétente n'ait pas encore été créée ou que la Cour de justice a invariablement balayé ces arguments en affirmant qu'il est «de jurisprudence constante qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire»(3). Dans les arrêts les plus récents, on constate que la Belgique ne tente plus de justifier ses fautes mais s'en tient généralement à une brève communication informant que la réglementation requise est en chantier ou promettant que le nécessaire sera fait sous peu.

### Impact des règles européennes

Il est clair que la réussite de la Belgique est fort inégale lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la politique européenne en matière d'environnement. Cela est dû en grande partie à la répartition complexe des compétences en matière d'environnement entre le pouvoir fédéral et les régions. Comme on l'a déjà souligné ci-dessus, le droit européen ne s'imisce pas dans la répartition des compétences au sein des États membres. La Belgique a simplement une obligation de résultat envers la Communauté européenne et choisit donc elle-même qui est responsable de la mise en œuvre des différents volets de la politique en matière d'environnement. La question se pose cependant avec insistance de savoir ce que la Belgique aurait à gagner d'un réaménagement éventuel des compétences en matière d'environnement.

Malgré le fait que la Belgique n'est tenue que par une simple obligation de résultat envers l'Europe, il y a cependant deux situations concrètes dans lesquelles l'application des règles belges de répartition des compétences en matière d'environnement nécessite de répondre à une question relevant du droit européen.

- La première situation peut être illustrée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 février 1997(4).

Le fond de cette affaire concernait la validité d'un décret de la Communauté flamande portant sur l'organisation d'une formation spécifique en médecine générale(5). Ce décret transpose la directive européenne visant à faciliter la libre circulation des médecins(6). La première année de la nouvelle formation en médecine générale coïncide avec la septième année de formation de médecin. Selon la Fédération belge des chambres syndicales des

(1) Cour de Justice, 14 janvier 1988, Commission contre la Belgique, affaires jointes 227-230/85, Jur., 1988, 1.

(2) Cette possibilité n'a été instaurée à l'article 171 du Traité CE que par le Traité sur l'Union européenne (1992).

(3) Cour de Justice, 14 janvier 1988, Commission contre Belgique, affaires jointes 227-230/85, Jur., 1988, (8) 11, considérant 10.

(4) Cour d'arbitrage, 19 février 1997, asbl Fédération belge des chambres syndicales de médecins contre la Communauté flamande, arrêt 6/97, *Moniteur belge*, 4 mars 1997, 4461; note Delgrange, X. et Van Ypersele, P., JT, 1997, 431.

(5) Décret du Vlaamse Raad du 5 avril 1995 modifiant le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, portant sur l'organisation d'une formation spécifique en médecine générale et sur d'autres dispositions relatives aux universités, *Moniteur belge*, 29 juillet 1995, p. 20447, err. *Moniteur belge*, 15 novembre 1995, p. 31427.

(6) Directive 93/16/CE du Conseil, du 5 avril 1993 visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres, *Journal officiel*, 1993, L 165.

In slechts één enkele zaak werd België veroordeeld wegens het niet nakomen van een veroordeling wegens het niet-omzetten van een aantal sectorale milieuriichtlijnen(1). In die tijd kon het Hof van Justitie echter nog geen dwangsom opleggen(2).

In de jaren '80 ontleende de Belgische Staat ter rechtvaardiging nog herhaalde malen argumenten aan de interne federale rechtsorde (bijvoorbeeld het nog niet opgericht zijn van de competente gewestelijke instelling of het afhankelijk zijn van een bevoegdheidsconflict voor het Arbitragehof). Het Hof verwees echter steevast naar zijn vaste rechtspraak dat 'een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptie op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen(3). In de meest recente veroordeling ziet men dat België zijn fouten niet meer poogt te rechtvaardigen, maar het meestal houdt op een korte mededeling dat men aan de vereiste regelgeving werkt of een belofte dat men er snel werk van zal maken.

### Impact van de Europese regels

Het is duidelijk dat België er niet altijd even goed in slaagt het Europees milieubeleid op een degelijke manier ten uitvoer te leggen. Dit is voor een groot deel te wijten aan de complexe verdeling van milieubevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten. Zoals boven reeds werd benadrukt, bemoeit het Europees recht zich niet met de bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaten. België heeft ten aanzien van de EG een loutere resultaatsverbintenis en kiest dus zelf wie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van welk onderdeel van het milieubeleid. Een vraag die zich echter opdringt is wat België dan eigenlijk te winnen heeft bij een eventuele herschikking van de milieubevoegdheden.

Ondanks het feit dat België een loutere resultaatsverbintenis heeft ten aanzien van Europa, zijn er toch twee concrete situaties waar Belgische bevoegdheidsverdelende regels inzake milieu hun beslag krijgen door de beantwoording van een Europeesrechtelijke vraag.

- Voor de eerste situatie kan het arrest van het Arbitragehof van 19 februari 1997 model staan(4).

In deze zaak stond de geldigheid van een decreet van de Vlaamse Gemeenschap inzake de oprichting van een nieuwe specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde(5) centraal. Dit decreet zet de Europese richtlijn inzake de vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen(6) om in nationaal recht. Het eerste jaar van de nieuwe huisartsopleiding valt samen met het zevende jaar van de opleiding tot arts. Volgens het Belgisch Ver-

(1) Hof van Justitie, 14 januari 1988, Commissie tegen België, gevoegde zaken 227-230/85, Jur., 1988, 1.

(2) Deze mogelijkheid werd pas in artikel 171 van het EG-Verdrag ingevoerd door het Verdrag betreffende de Europese Unie (1992).

(3) Hof van Justitie, 14 januari 1988, Commissie tegen België, gevoegde zaken 227-230/85, Jur., 1988, (8) 11, r.o.10.

(4) Arbitragehof, 19 februari 1997, vzw Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers tegen Vlaamse Gemeenschap, arrest 6/97, *Belgisch Staatsblad*, 4 maart 1997, 4461; noot Delgrange, X. et Van Ypersele, P., JT, 1997, 431.

(5) Decreet van de Vlaamse Raad van 5 april 1995 tot wijziging van het Decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap om de organisatie van een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde te organiseren, en andere bepalingen betreffende de universiteiten, *Belgisch Staatsblad*, 29 juli 1995, blz. 20447, err. *Belgisch Staatsblad*, 15 november 1995, blz. 31427.

(6) Richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels, *Publicatieblad*, 1993, L 165.

médecins, ce décret exigerait «une participation du candidat à l'activité professionnelle et aux responsabilités des personnes avec lesquelles il travaille». Selon l'arrêté royal de 1967(1), une telle participation à l'exercice de l'art de guérir n'est ouverte qu'aux titulaires du diplôme de médecin, dont ne disposent pas les étudiants de la septième année. La Communauté flamande ne s'en serait donc pas tenue uniquement à sa compétence en matière d'enseignement, mais elle aurait également modifié les règles relatives à l'exercice de l'art de guérir, alors que cela relève de la compétence exclusive du pouvoir fédéral.

Selon la Cour d'arbitrage, le décret attaqué doit s'interpréter en le présumant conforme aux obligations internationales de la Belgique. Cela implique qu'il faut connaître la portée de la directive avant de pouvoir déterminer la portée du décret. Ce n'est qu'alors que la Cour d'arbitrage pourra examiner si la Communauté flamande a effectivement empiété sur les compétences du pouvoir fédéral. Toute la question est de savoir si l'exigence selon laquelle le candidat-médecin doit participer au cours de sa formation «à l'activité professionnelle et aux responsabilités des personnes avec lesquelles il travaille» fait réellement référence à l'exercice de l'art de guérir, lequel est réservé en Belgique, par arrêté royal, aux titulaires du diplôme de médecin. Si la réponse à cette question est affirmative, il faudra également examiner si la directive requiert que le candidat exerce ces activités dès la première année de la formation spécifique ou seulement plus tard. S'il s'avère qu'il doit effectivement exercer une telle activité professionnelle dès le début de la formation, le décret attaqué doit s'interpréter en ce sens que les candidats-médecins accomplissent dès leur septième année d'études des actes qui relèvent de l'exercice de l'art de guérir. Se pose évidemment alors un problème de compatibilité avec l'arrêté royal de 1967, qui exige que quiconque exerce l'art de guérir soit titulaire du diplôme de médecin.

La Cour d'arbitrage a décidé pour la première fois depuis sa création de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice de Luxembourg. Elle subordonne donc entièrement sa décision dans cette affaire à l'interprétation que donnera celle-ci de la directive visant à faciliter la libre circulation des médecins. En fonction de cette interprétation, la Cour d'arbitrage jugera soit que la Communauté flamande, en organisant la formation en médecine générale, est restée dans le cadre de sa compétence en matière d'enseignement, soit qu'elle a modifié les règles relatives à l'exercice de l'art de guérir, qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir fédéral.

Il est clair qu'un problème similaire peut également se produire en matière d'environnement. On peut parfaitement concevoir qu'une région, en exécution de la directive-cadre relative aux déchets(2), adopte une règle qui soit ensuite contestée par l'autorité fédérale. Bien qu'aux termes de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les régions jouissent d'une compétence exclusive pour ce qui est de la politique des déchets(3), il n'est cependant pas exclu que la Cour de Justice interprète la notion de «déchets» d'une manière plus large que les autorités belges, de telle sorte que l'autorité fédérale soit également compétente en la matière. En pareil cas, la Cour d'arbitrage pourrait également soumettre le problème à la Cour de Justice en vue de connaître son interprétation au regard du droit européen et faire dépendre sa décision de la réponse de la Cour. Le cas se présente d'autant plus fréquemment

bond der Syndicale Artsenkamers zou dit decreet eisen dat de kandidatuur-huisarts «deelneemt aan de beroepsactiviteiten en in de verantwoordelijkheden van de personen met wie hij werkt». Een dergelijke uitoefening van de geneeskunde is volgens een koninklijk besluit van 1967(1) enkel toegestaan aan de houders van het diploma van arts, een diploma waarover studenten van het zevende jaar nog niet beschikken. De Vlaamse Gemeenschap zou zich dus niet louter aan haar onderwijsbevoegdheid hebben gehouden, maar ook de regels betreffende de uitoefening van de geneeskunde hebben veranderd, hetgeen uitsluitend toekomt aan de federale overheid.

Volgens het Arbitragehof moet het bestreden decreet zo worden geïnterpreteerd dat het overeenstemt met de internationale verplichting van België. Dit houdt in dat men de draagwijdte van de richtlijn moet kennen vooraleer men de draagwijdte van het decreet kan bepalen. Pas dan kan het Arbitragehof onderzoeken of de Vlaamse Gemeenschap zich effectief op het bevoegdheidsdoorn van de federale overheid heeft gewaagd. De centrale vraag is of de richtlijn met de eis dat de kandidaat-huisarts tijdens zijn opleiding moet deelnemen aan de beroepsactiviteiten en in de verantwoordelijkheden van de personen met wie hij werkt werkelijk verwijst naar de uitoefening van de geneeskunde, hetgeen in België bij koninklijk besluit is voorbehouden aan de houders van het diploma van arts. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient men ook nog te onderzoeken of de richtlijn vereist dat de kandidaat deze activiteiten reeds in het eerste jaar van de specifieke opleiding uitoefent, of pas daarna. Wanneer blijkt dat hij effectief van bij het begin van de opleiding zulke beroepsactiviteiten moet uitoefenen, dan moet het bestreden decreet zo worden geïnterpreteerd dat kandidaat-huisartsen vanaf hun zevende studiejaar handelingen stellen die tot de uitoefening van de geneeskunde behoren. Hier rijst dan uiteraard een probleem van verenigbaarheid met het koninklijk besluit van 1967 dat vereist dat diegene die de geneeskunde beoefent houder is van het diploma van arts.

Het Arbitragehof besliste voor het eerst sinds zijn oprichting een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Het laat zijn beslissing in deze zaak dus volledig afhangen van de interpretatie die het Hof van Justitie zal geven aan de richtlijn inzake de vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen. Afhankelijk van deze interpretatie zal het Arbitragehof oordelen dat de Vlaamse Gemeenschap met de organisatie van huisartsenopleiding binnen haar onderwijsbevoegdheid is gebleven, dan wel de regels betreffende de uitoefening van de geneeskunde heeft veranderd, hetgeen uitsluitend toekomt aan de federale overheid.

Het is duidelijk dat een dergelijk probleem zich ook kan voordoen in milieu-aangelegenheden. Men kan zich perfect inbeelden dat een gewest, ter uitvoering van de kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen(2), een regel invoert, die daarna betwist wordt door de federale overheid. Ook al zijn de gewesten volgens de tekst van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen exclusief bevoegd voor het afvalstoffenbeleid(3), toch is het niet uitgesloten dat het Hof van Justitie het begrip «afval» ruimer interpreteert dan de Belgische autoriteiten zodat daaronder ook bevoegdheden van de federale overheid vallen. Ook hier zou het Arbitragehof het probleem kunnen doorschuiven naar het Hof van Justitie voor interpretatie van het Europees recht en alles laten afhangen van het antwoord van het Hof. Dit zal des te vaker voorkomen naarmate de terminologie van de Belgische bevoegdheidsverdelende

(1) Arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, *Moniteur belge*, 14 novembre 1967, p. 11881.

(2) Note en bas de page 46.

(3) Article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(1) Koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, *Belgisch Staatsblad*, 14 november 1967, blz. 11881.

(2) Voetnoot 46.

(3) Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980.

que la terminologie des règles belges de répartition des compétences en matière d'environnement ne s'accommode guère aux règles européennes en matière d'environnement.

• Le deuxième cas où des règles européennes interfèrent avec les règles belges, c'est la situation qui se présente lorsque le législateur national choisit sciemment d'aligner des règles nationales (de répartition des compétences) sur le droit communautaire. La Cour de Justice s'est en effet déclarée compétente pour statuer à titre préjudiciel en pareil cas (1).

Cela veut dire que la Cour peut interpréter le droit communautaire lorsque le droit national fait référence au droit communautaire pour arrêter les règles applicables à une situation purement interne de ces États membres. Reste à savoir évidemment quand une règle nationale fait référence au droit communautaire: doit-il s'agir d'une référence pure ou suffit-il d'utiliser un terme emprunté au droit européen ou un passage tiré d'un texte européen? Il appartient en tout cas au juge national d'apprécier la portée exacte de la référence au droit communautaire (2). Selon la Cour de justice, l'application du droit communautaire n'est limitée par la loi nationale que lorsque (1) ladite loi nationale se borne à prendre le droit communautaire pour modèle et en reproduit partiellement les termes, (2) la loi nationale prévoit expressément une réserve permettant des divergences par rapport au droit communautaire, et (3) la loi fait expressément une distinction entre les dispositions applicables aux situations communautaires et celles applicables aux situations internes (3). L'on n'a pas encore établi avec certitude si les juges en dernier ressort sont également tenus, dans des cas similaires d'adaptation volontaire du droit national au droit européen, de saisir la Cour de justice d'une demande d'interprétation (4).

Lorsque le législateur belge décidera d'aligner les règles de répartition des compétences en matière d'environnement sur la terminologie européenne, cette adaptation amènera une plus grande clarté. La Belgique doit bien se rendre compte qu'en pareil cas, la Cour de justice se chargera de l'interprétation de la loi nationale en vue d'une interprétation uniforme du droit communautaire (5).

(1) Cour de Justice des Communautés européennes, 18 octobre 1990, Dzodzi, affaires jointes C-297/88 et C-197/89, Jur., 1990, (I-3763) I-3794, considérant 41, Cour de Justice, 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher, affaire C-231/89, Jur., 1990, (I-4003) I-4018, considérant 25, Cour de Justice des Communautés européennes, 17 juillet 1997, Leur-Bloem, affaire C-28/95, pas encore publié, considérant 25, Cour de Justice, 17 juillet 1997, Bernd Giloy, affaire C-130/95, pas encore publié, considérant 21.

(2) Dzodzi, *supra* note 13, considérant 42; Leur-Bloem, *supra* note 13, considérant 33. Voir aussi MOK, M.R., note sous l'affaire C-28/95, Leur-Bloem, S.E.W., 1997, p. 335.

(3) Cour de justice, 28 mars 1995, Kleinwort Benson, affaire C-346/93, Jur., 1995, (I-615), I-639, considérants 16, 18 et 19. Voir aussi Schers, Y. et Vollebregt, E., «De wachters bewaakt», N.J.B., 1998, p. 556 et Hinton, E.F., note sous l'affaire C-28/95, Leur-Bloem, C.J.E.L., 1998, p. 162.

(4) L'article 177, § 3, du Traité CEE, pose en effet: «Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice.» Pour un commentaire: voir MOK, M.R., note en bas de page 113, p. 334.

(5) Dans sa conclusion dans les affaires Leur-Bloem et Bernd Giloy (*supra*, note 13), l'avocat général Jacobs affirmait par contre qu'il ne voyait pas comment l'uniformité serait servie lorsqu'un État membre «emprunte» une règle communautaire pour régler des situations purement internes. Il ajoutait que de tels cas ne peuvent en fait mettre en péril l'application uniforme du droit communautaire (Conclusion du 17 septembre 1996, pas encore publié, considérant 47).

regels inzake milieu minder goed is afgestemd op de Europese milieuregels.

• Het tweede geval waarin Europese regels interfereren met Belgische is de situatie die zich voordoet wanneer de nationale wetgever er vrijwillig voor kiest nationale (bevoegdheidsverdelende) regels af te stemmen op het gemeenschapsrecht. Het Hof van Justitie heeft zich immers bevoegd verklaard voor prejudiciële uitspraken in zulke gevallen (1).

Dit wil zeggen dat het Hof gemeenschapsrecht kan uitleggen wanneer het nationale recht verwijst naar het gemeenschapsrecht ter vaststelling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die lidstaten van toepassing zijn. De vraag is natuurlijk wanneer een nationale regel juist verwijst naar gemeenschapsrecht: moet het gaan om een pure verwijzing, of is het gebruik van een term uit het Europees recht, of de gedeeltelijke overneming van een Europese tekst reeds voldoende? Het is in elk geval aan de nationale rechter om de precieze strekking van de verwijzing naar het gemeenschapsrecht te beoordelen (2). Het Hof van Justitie stelt dat de toepassing van het gemeenschapsrecht slechts door de nationale wet wordt beperkt wanneer (1) de betrokken nationale wet enkel naar het gemeenschapsrecht is gemodelleerd en de bevoordingen slechts gedeeltelijk zijn overgenomen, (2) in de nationale wet uitdrukkelijk een voorbehoud tot afwijking van het gemeenschapsrecht is voorzien, en (3) in de nationale wet uitdrukkelijk een onderscheid is gemaakt tussen bepalingen die van toepassing zijn op communautaire situaties en bepalingen die van toepassing zijn op interne situaties (3). Het is nog onduidelijk of rechters in laatste aanleg in zulke gevallen van vrijwillige aanpassing van nationaal recht aan Europees recht ook verplicht zijn een interpretatievraag voor te leggen aan het Hof van Justitie (4).

Wanneer de Belgische wetgever zal beslissen de bevoegdheidsverdelende regels inzake milieu af te stemmen op de Europese terminologie, zal dit tot meer duidelijkheid leiden. België dient zich wel te realiseren dat, met het oog op een éénvormige uitlegging van het gemeenschapsrecht (5), het Hof van Justitie in dergelijke gevallen zal instaan voor de interpretatie van de nationale wet.

(1) Hof van Justitie, 18 oktober 1990, Dzodzi, gevoegde zaken C-297/88 et C-197/89, Jur., 1990, (I-3763) I-3794, r.o.41, Hof van Justitie, 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher, zaak C-231/89, Jur., 1990, (I-4003) I-4018, r.o. 25, Hof van Justitie, 17 juli 1997, Leur-Bloem, zaak C-28/95, nog niet gepubliceerd, r.o. 25, Hof van Justitie, 17 juli 1997, Bernd Giloy, zaak C-130/95, nog niet gepubliceerd, r.o. 21.

(2) Dzodzi, *supra* noot 13, r.o. 42, Leur-Bloem, *supra* noot 13, r.o. 33. Zie ook MOK, M.R., noot onder zaak C-28/95, Leur-Bloem, S.E.W., 1997, blz. 335.

(3) Hof van Justitie, 28 maart 1995, Kleinwort Benson, zaak C-346/93, Jur., 1995, (I-615), I-639, r.o. 16, 18 en 19. Zie ook Schers, Y. en Vollebregt, E., «De wachters bewaakt», N.J.B., 1998, blz. 556 en Hinton, E.F., noot onder zaak C-28/95, Leur-Bloem, C.J.E.L., 1998, blz. 162.

(4) Artikel 177, § 3, van het EG-Verdrag stelt immers: «Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.» Voor een commentaar: zie MOK, M.R., voetnoot 113, blz. 334.

(5) In zijn conclusie in de zaken Leur-Bloem en Bernd Giloy (*supra*, noot 13) stelde advocaat-generaal Jacobs daarentegen dat hij niet inzag hoe de éénvormigheid zou kunnen gediend worden in gevallen waarin een lidstaat een gemeenschapsregel «leent» voor het regelen van puur interne situaties. Hij voegde er aan toe dat zulke gevallen eigenlijk geen bedreiging kunnen zijn voor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht (Conclusie van 17 september 1996, nog niet gepubliceerd, r.o. 47).

Les quatre questions préjudicielles qui ont été posées jusqu'à ce jour par des juges belges dans des affaires relatives à l'environnement, n'ont rien à voir avec une des situations décrites ci-dessus(1). Il s'agissait chaque fois de simples questions sur l'interprétation des directives en matière d'environnement(2) afin de pouvoir apprécier la concordance des règles régionales avec ces directives.

### 3. Responsabilité des autorités dans les affaires environnementales

Comme on l'a déjà souligné au chapitre précédent, c'est l'État membre Belgique, en d'autres mots le pouvoir fédéral, qui est rappelé à l'ordre par la Cour de justice lorsqu'une des régions n'applique pas correctement le droit européen en matière d'environnement. Les décisions de la Cour de justice ont acquis un caractère encore plus menaçant depuis que le Traité de Maastricht a permis à cette instance d'imposer une astreinte aux États membres qui ne se conforment pas à un arrêt les condamnant. La question de savoir si le pouvoir national peut répercuter d'éventuelles sanctions sur le pouvoir décentralisé défaille et comment il peut le faire, dépend totalement du droit national(3). En Belgique, cette menace a en tout cas débouché sur la mise en place d'un système de substitution: lorsque l'État belge est condamné par la Cour de justice pour un manquement incombant à une communauté ou à une région, l'État peut se substituer à la communauté ou à la région concernée pour l'exécution du dispositif de l'arrêt(4). La situation de l'autorité fédérale devient encore plus pénible lorsque l'on ajoute que depuis l'arrêt *Francovich*(5) de 1991, les États membres sont tenus de réparer le dommage causé aux particuliers par les infractions au droit communautaire dont ils peuvent être tenus pour responsables.

Cette indemnisation s'obtient devant le juge national. L'arrêt *Francovich* ne faisait cependant référence qu'à la responsabilité des États membres. Les autorités décentralisées semblaient donc échapper à cette obligation. Dans l'arrêt *Brasserie du Pêcheur*, la Cour affirmait cependant que «ce principe est valable pour toute hypothèse de violation du droit communautaire par un État membre, et ce quel que soit l'organe de l'État membre dont l'action ou l'omission est à l'origine du manquement»(6). Tout cela semble plutôt indiquer que la Cour fait référence à l'État membre, quelle que soit la forme de celui-ci dans l'ordre juridique interne. Si l'on interprète les choses de cette manière, la Cour aurait imposé ici aussi une sorte d'obligation de résultat aux États membres: les dommages doivent être réparés, mais quant à savoir qui paie quoi, tout dépend de l'ordre juridique interne(7). Cela impliquerait

De vier prejudiciële vragen die tot nu toe door Belgische rechters werden gesteld in milieuzaken, hebben niets te maken met één van de boven beschreven situaties(1). Het ging telkens om gewone vragen over de interpretatie van milieurechtlijnen(2) om zo de overeenstemming van gewestelijke regels met deze richtlijnen te kunnen beoordelen.

### 3. De aansprakelijkheid van de overheid in milieuzaken

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds werd benadrukt, is het de lidstaat België, met andere woorden de federale overheid, die voor het Hof van Justitie ter verantwoording wordt geroepen wanneer één van de gewesten het Europees milieurecht niet goed uitvoert. De dreiging die uitgaat van het Hof van Justitie is nog groter geworden sinds het Verdrag van Maastricht de mogelijkheid invoerde een dwangsom op te leggen aan lidstaten die zich niet schikken naar een veroordeling. Of en hoe de nationale overheid de tekortschietende decentrale overheid kan aanpakken, hangt volledig af van het nationale recht(3). In België heeft de dreiging in elk geval aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van het systeem van indeplaatsstelling: wanneer de Belgische Staat is veroordeeld door het Hof van Justitie wegens een fout van een gemeenschap of gewest, kan de Staat in de plaats treden van de gemeenschap of het gewest in kwestie voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van het arrest(4). De situatie van de federale overheid wordt nog penibeler wanneer men daaraan toevoegt dat sinds het arrest-*Francovich*(5) van 1991 het beginsel werd vastgelegd dat lidstaten gehouden zijn tot vergoeding van schade die aan particulieren werd veroorzaakt door inbreuken op het gemeenschapsrecht waarvoor zij verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Deze schadevergoeding wordt afgedwongen voor de nationale rechter. Het arrest-*Francovich* verwees echter enkel naar de aansprakelijkheid van lidstaten. Het leek er dus op dat decentrale overheden ontsnapten aan de verplichting. In het arrest-*Brasserie du Pêcheur* stelde het Hof echter dat «het beginsel geldt voor alle gevallen van schending van het gemeenschapsrecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of het verzuim de schending uitmaakt»(6). Hier lijkt het er eerder op dat het Hof verwijst naar de lidstaat, in de vorm zoals die bestaat in de nationale rechtsorde. Als men het zo interpreteert, zou het Hof ook hier een soort van resultaatsverbintenis opgelegd hebben aan de lidstaten: schade moet worden vergoed, maar wie juist wat betaalt, is enkel afhankelijk van de interne rechtsorde(7). Dit zou impliceren dat in een Belgische rechtbank

(1) Cour de justice, 12 mai 1987, *Traen*, affaires jointes 372-374/85, *Jur.*, 1987, 2153; Cour de justice, 12 décembre 1996, *KBV* et *AVES*, affaire C-10/96, *Jur.*, 1996, I-6793; Cour de justice, 20 mars 1997, *Bic Bénélux*, affaire C-13/96, *Jur.*, 1997, I-1769; Cour de justice, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, affaire C-129/96, pas encore publié.

(2) Il s'agissait dans trois cas de l'interprétation de directives sectorielles et seulement dans un cas (*Bic Bénélux*, note en base de page 117) de l'interprétation d'une directive non sectorielle relative à une procédure d'information dans le domaine des normes et prescriptions techniques.

(3) Hessel, B. et, Mortelmans, K.J.M., note en bas de page 96, p. 38. En Belgique, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif fédéraux peuvent se substituer temporairement aux parlements et aux gouvernements communautaires et régionaux afin d'assurer le respect d'obligations européennes. Voir à ce sujet Lenaerts, K. et Foubert, P., «*Belgian Law and the European Community (1993-1996)*», *E.L.Rev.*, 1997, p. 609 et Ingelaere, F., «*De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten*», *S.E.W.*, 1994, pp. 76-79.

(4) Article 169 de la Constitution, mis en application par l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(5) Cour de justice, 19 novembre 1991, *Francovich e.a.*, affaires jointes C-6/90 et C-9/90, *Jur.*, 1991, I-5357.

(6) Cour de justice, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, affaires jointes C-46/96 et C-48/93, *Jur.*, 1996, I-1131, considérant 32.

(7) Voir Lenaerts, K. et Foubert, P., note en bas de page 123, pp. 607-608.

(1) Hof van Justitie, 12 mei 1987, *Traen*, gevoegde zaken 372-374/85, *Jur.*, 1987, 2153; Hof van Justitie, 12 december 1996, *KBV* en *AVES*, zaak C-10/96, *Jur.*, 1996, I-6793; Hof van Justitie, 20 maart 1997, *Bic Benelux*, zaak C-13/96, *Jur.*, 1997, I-1769; Hof van Justitie, 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, zaak C-129/96, nog niet gepubliceerd.

(2) In drie gevallen ging het om de interpretatie van sectorale richtlijnen, en slechts in één geval (*Bic Benelux*, voetnoot 117) over de interpretatie van een niet-sectorale richtlijn betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

(3) Hessel, B. en, Mortelmans, K.J.M., voetnoot 96, blz. 38. In België kan de federale wetgevende en uitvoerende macht tijdelijk in de plaats treden van de gemeenschaps- en gewestraden en gemeenschaps- en gewestregeringen om de naleving van Europese verplichtingen te verzekeren. Zie hierover Lenaerts, K. en Foubert, P., «*Belgian Law and the European Community (1993-1996)*», *E.L.Rev.*, 1997, blz. 609 en Ingelaere, F., «*De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten*», *S.E.W.*, 1994, blz. 76-79.

(4) Artikel 169 van de Grondwet, uitgevoerd door artikel 16, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980.

(5) Hof van Justitie, 19 november 1991, *Francovich e.a.*, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Jur.*, 1991, I-5357.

(6) Hof van Justitie, 5 maart 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, *Jur.*, 1996, I-1131, r.o. 32.

(7) Zie Lenaerts, K. en Foubert, P., voetnoot 123, blz. 607-608.

que le justiciable peut saisir un tribunal belge d'une demande en indemnisation dirigée contre une région pour non-transposition ou transposition incorrecte d'une directive en matière d'environnement.

Pour éviter au maximum les actions en responsabilité, il paraît intéressant d'envisager un système dans lequel la responsabilité incombe à l'autorité chargée de mettre les dispositions à exécution. Si un recours pour inobservation ne pourra jamais être formé contre une autorité décentralisée, sauf modification du Traité, il semble pourtant possible de mobiliser les communautés et les régions. Le fait que la plupart des condamnations portent sur la non-transposition de directives sectorielles en matière d'environnement, et non pas de directives non sectorielles plus complexes, donne à penser qu'il s'agit plutôt d'une forme de laxisme que de retard dû à la complexité de la répartition des compétences.

een schadevergoeding kan worden gevorderd tegen een gewest omwille van de niet-omzetting of foute omzetting van een milieulichlijn.

Om aansprakelijkheidsvorderingen zoveel mogelijk te vermijden, lijkt het niet oninteressant te denken aan een systeem dat de aansprakelijkheid legt bij de overheid die met uitvoering belast is. Waar een beroep wegens niet-nakoming zonder Verdragswijziging nooit zal kunnen worden ingesteld tegen een decentrale overheid, lijkt er hier wel een mogelijkheid te bestaan om gewesten en gemeenschappen te mobiliseren. Het feit dat de meeste veroordelingen gebeuren op grond van niet-omzetting van sectorale milieulichlijnen, en niet van de meer gecompliceerde niet-sectorale richtlijnen, doet vermoeden dat er eerder sprake is van laksheid dan van vertraging door een complexe bevoegdheidsverdeling.



## ANNEXE 11

L'ENREGISTREMENT ET LA PUBLICATION DES ACCORDS DE COOPÉRATION CONCLUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 92BIS DE LA LOI SPÉCIALE DU 8 AOÛT 1980 DE RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

## Note des services du Sénat

4 février 1999

**1. Enregistrement**

Une circulaire du premier ministre du 31 mars 1992(1) dispose que les accords de coopération, ou une copie conforme de ces accords, sont enregistrés et archivés par le secrétariat central du Comité de concertation et des Conférences interministérielles, lequel veille aussi à la publication de ces accords de coopération. Le secrétariat central conserve en tout cas l'original de chaque accord auquel l'État est partie.

**2. Publication**

Aux termes de l'article 190 de la Constitution, aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. En application de l'article 4 de la loi du 31 mai 1961, les lois, après leur promulgation, doivent être publiées au *Moniteur belge*. Des dispositions similaires existent pour les communautés et les régions(2).

Il en résulte que les lois, décrets et ordonnances portant assentiment à un accord de coopération doivent être publiés au *Moniteur belge*, logiquement en même temps que l'accord de coopération lui-même. Pour les accords de coopération qui ne doivent pas recevoir l'assentiment d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance(3), la situation est moins simple.

R. Moerenhout et J. Smets écrivent sur ce point les choses suivantes(4):

« *Wat de samenwerkingsakkoorden betreft die niet zijn goedgekeurd bij wet, decreet of ordonnantie, dient te worden opgemerkt dat, alhoewel de samenwerkingsakkoorden niet uitdrukkelijk begrepen zijn in de opsomming gegeven door artikel 190 van de Grondwet, het conform de geest van dit artikel — dat overigens kan worden beschouwd als een partiële weergave van een algemeen rechtsbeginsel — is dat samenwerkingsakkoorden die*

(1) *Moniteur belge* du 23 juin 1992.

(2) Article 55 de la loi spéciale du 8 août 1980; article 47 de la loi du 31 décembre 1993 (Communauté germanophone); article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (institutions bruxelloises).

(3) L'énoncé de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 est le suivant: « Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la communauté ou la région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi. »

(4) Moerenhout, R. et Smets, J. *De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, nr. 232. Les auteurs renvoient plus particulièrement ici à De Jonghe, J., *De staatsrechtelijke verplichting tot het bekendmaken van normen*, Antwerpen, Kluwer, 1985.

## BIJLAGE 11

De REGISTRATIE ENDE BEKENDMAKING VAN SAMENWERKINGSAKKOORDEN, GESLOTEN IN TOEPASSING VAN ARTIKEL 92BIS VAN DE BIJZONDERE WET VAN 8 AUGUSTUS 1980 TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN

## Nota van de diensten van de Senaat

4 februari 1999

**1. Registratie**

Een omzendbrief van de eerste minister van 31 maart 1992(1) bepaalt dat de samenwerkingsakkoorden, of een eensluitend afschrift ervan, worden geregistreerd en bijgehouden door de centrale secretarie van het Overlegcomité en de Interministeriële Conferenties, die ook zorg draagt voor de bekendmaking van deze samenwerkingsakkoorden. De centrale secretarie bewaart in ieder geval het origineel van ieder samenwerkingsakkoord waarbij de Staat is betrokken.

**2. Bekendmaking**

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen bestuur verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Krachtens artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 dienen de wetten na hun afkondiging te worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Gelijkaardige bepalingen gelden ten aanzien van de gemeenschappen en de gewesten(2).

Hieruit volgt dat wetten, decreten en ordonnances die een samenwerkingsakkoord goedkeuren in het *Belgisch Staatsblad* dienen te worden bekendgemaakt, logischerwijze samen met het samenwerkingsakkoord zelf. Voor samenwerkingsakkoorden die niet worden goedgekeurd bij wet, decreet of ordonnantie(3), is de situatie minder eenvoudig.

R. Moerenhout en J. Smets schrijven hierover het volgende(4):

« *Wat de samenwerkingsakkoorden betreft die niet zijn goedgekeurd bij wet, decreet of ordonnantie, dient te worden opgemerkt dat, alhoewel de samenwerkingsakkoorden niet uitdrukkelijk begrepen zijn in de opsomming gegeven door artikel 190 van de Grondwet, het conform de geest van dit artikel — dat overigens kan worden beschouwd als een partiële weergave van een algemeen rechtsbeginsel — is dat samenwerkingsakkoorden die rech-*

(1) *Belgisch Staatsblad* van 23 juni 1992.

(2) Artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; artikel 47 van de wet van 31 december 1993 (Duitstalige Gemeenschap); artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (Brusselse instellingen).

(3) Artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt: « De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de gemeenschap of het gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet. »

(4) Moerenhout, R. en Smets, J. *De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, nr. 232. De auteurs verwijzen hierbij in het bijzonder naar De Jonghe, J., *De staatsrechtelijke verplichting tot het bekendmaken van normen*, Antwerpen, Kluwer, 1985.

rechten en verplichtingen voor de burgers creëren, zouden worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zouden zijn ten aanzien van de burgers. Grondslag hiervoor is uiteraard de overweging dat men maar gebonden kan zijn door een norm die men ook kan kennen.

Hieruit volgt dat in ieder geval alle samenwerkingsakkoorden die rechten en verplichtingen doen ontstaan voor de burgers, dienen te worden bekendgemaakt.

En alhoewel samenwerkingsakkoorden die geen rechten en verplichtingen voor de burgers creëren, maar enkel rechten en verplichtingen vaststellen voor de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen, strikt genomen niet hoeven te worden bekendgemaakt, is de bekendmaking van zulke akkoorden toch aangewezen om de politieke controle op de uitvoerende macht te verstevigen of als vorm van openheid van beleid.»

### 3. Conclusion

Les données, qui sont mises à la disposition jusqu'à présent par les chancelleries du premier ministre et des gouvernements des communautés et des régions, montrent les éléments suivants :

ten en verplichtingen voor de burgers creëren, zouden worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zouden zijn ten aanzien van de burgers. Grondslag hiervoor is uiteraard de overweging dat men maar gebonden kan zijn door een norm die men ook kan kennen.

Hieruit volgt dat in ieder geval alle samenwerkingsakkoorden die rechten en verplichtingen doen ontstaan voor de burgers, dienen te worden bekendgemaakt.

En alhoewel samenwerkingsakkoorden die geen rechten en verplichtingen voor de burgers creëren, maar enkel rechten en verplichtingen vaststellen voor de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen, strikt genomen niet hoeven te worden bekendgemaakt, is de bekendmaking van zulke akkoorden toch aangewezen om de politieke controle op de uitvoerende macht te verstevigen of als vorm van openheid van beleid.»

### 3. Conclusie

Uit de gegevens die tot nog toe werden ter beschikking gesteld door de kanselarijen van de eerste minister en van de gemeenschaps- en gewestregeringen, blijkt het volgende :

	NOMBRE — AANTAL	APPROUVÉS PAR LOI/ DÉCRET/ORDON. — GOEDGEKEURD BIJ WET/ DECREET/ORD.	PUBLICATION DANS LE MONITEUR BELGE — PUBLICATIE IN HET BELGISCH STAATSBLAD
Secrétariat du Comité de concertation gouvernement fédéral-gouvernement des communautés et des régions — <i>Secretariaat van het Overlegcomité federale regering-gemeenschaps- en gewestregeringen</i>	134 accords de coopération enregistrés au total — <i>134 geregistreerde samenwerkingsakkoorden in totaal</i>	28	104
Administration Chancellerie et Information Communauté flamande — <i>Administratie Kanselarij en Voorlichting Vlaamse Gemeenschap</i> . . . . .	102 accords de coopération enregistrés auxquels la Communauté flamande est partie, et pas l'autorité fédérale — <i>102 geregistreerde samenwerkingsakkoorden waarbij de Vlaamse Gemeenschap wél partij is, de federale overheid niet</i>	?	82

## ANNEXE 12

## APERÇU ET PORTÉE DES MÉCANISMES DE COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS

## Note des services du Sénat

12 février 1999

**1. Introduction**

Au lendemain des réformes institutionnelles de 1970 et de 1980, on a assisté à l'émergence de formes de collaboration spontanée entre les autorités fédérales, les communautés et les régions, qui n'étaient régies par aucune prescription légale ou réglementaire. Ce n'est qu'à l'occasion de la troisième réforme de l'État, réalisée en 1988-1989, que l'on a mis en place un mécanisme général de coopération entre l'État et les entités fédérées, d'une part, et entre les différentes communautés et régions, d'autre part(1). Les possibilités dont disposent les autorités concernées pour collaborer à divers niveaux ont été expressément confirmées et étendues. Le législateur spécial a jugé la chose nécessaire en raison de la forte extension des compétences des communautés et des régions(2). Un nouveau Titre IV<sup>bis</sup> («La coopération entre l'État, les communautés et les régions») a été inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Outre la représentation du pouvoir fédéral, des communautés et des régions dans les divers organes de gestion ou de décision(3), la faculté de conclure des accords de coopération(4) et la création du Comité de concertation et des «Conférences interministérielles»(5), le nombre de procédures de concertation a augmenté sensiblement et leur inobservation a été assortie de sanctions juridiques. Les procédures de concertation peuvent prendre des formes diverses: la «concertation» pure et simple, la «communication» ou «information», la demande «d'avis», «l'association», la décision «sur proposition», la nécessité d'avoir un «avis conforme», une «approbation», un «accord» et le fait d'agir «d'un commun accord» ou «en concertation», les «conventions administratives».

La présente note a pour objet de donner un aperçu des différents mécanismes de coopération ainsi que de leur portée. Relevons d'emblée qu'il n'existe aucune définition légale des mécanismes de coopération(6):

«Ni la loi spéciale du 8 août 1980, ni les lois ultérieures qui l'ont modifiée, ni la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 n'apportent le moindre élément permettant de préciser la portée des diverses procédures de concertation. Les dispositions des lois

(1) Alen, A., «De samenwerking tussen de federale Staat en de deelstaten», *Rechtskundig Weekblad*, 1989-1990, p. 1304.

(2) Doc. Chambre, n° 561-1, 1988, pp. 1 et 29-30 (Exposé des motifs).

(3) Article 92<sup>ter</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(4) Article 92<sup>bis</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(5) Articles 31 à 33<sup>bis</sup> de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(6) Moerenhout, R. et Smets, J., «De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten», Anvers, Kluwer, 1994, n° 56.

## BIJLAGE 12

## OVERZICHT VAN DE SAMENWERKINGSVORMEN TUSSEN DE FEDERALE STAAT, DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN EN HUN DRAAGWIJDTE

## Nota van de diensten van de Senaat

12 februari 1999

**1. Inleiding**

Ingevolge de staatshervormingen van 1970 en 1980, zijn tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten spontane samenwerkingsverbanden ontstaan, die evenwel niet waren gebaseerd op wettelijke of reglementaire voorschriften. Pas naar aanleiding van de «derde staatshervorming», die in 1988-1989 werd doorgevoerd, werd «een algemeen mechanisme van samenwerking binnen het Belgisch verband, tussen zowel de Staat en de deelgebieden als de gewesten of de gemeenschappen onderling» in het leven geroepen(1). De mogelijkheden van de betrokken overheden om op diverse niveaus samen te werken, werd uitdrukkelijk bevestigd en uitgebreid. De bijzondere wetgever achtte dit nodig ingevolge de sterke bevoegdheidsuitbreiding van de gemeenschappen en de gewesten(2). Een nieuwe Titel IV<sup>bis</sup> («Samenwerking tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten») werd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd.

Naast de vertegenwoordiging van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten in de verschillende beheers- of beslissingsorganen(3), de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden af te sluiten(4) en de oprichting van het Overlegcomité en van de zogenaamde «interministeriële conferenties»(5), werd het aantal overlegprocedures gevoelig opgedreven en werd voorzien in juridische sancties op de niet-naleving ervan. De overlegprocedures kunnen verschillende vormen aannemen: het «overleg» zonder meer, het «op de hoogte brengen» of het «geven van inlichtingen», het verzoeken om een «advies», het «betrekken bij», het handelen «op voorstel van», de behoefte aan een «eensluidend advies», een «goedkeuring», een «akkoord» en het handelen «in onderling akkoord» of «in onderlinge overeenstemming», een «administratieve overeenkomst».

Onderhavige nota heeft als doel een overzicht te bieden van de verschillende samenwerkingsvormen en van hun draagwijdte. Daarbij moet echter onmiddellijk worden opgemerkt dat nergens een wettelijke definitie wordt gegeven van de samenwerkingsvormen(6):

«Noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch in de latere wetten waarbij die wet werd gewijzigd, noch in de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, wordt enig element aangebracht dat de inhoudelijke betekenis van de verschillende

(1) Alen, A., «De samenwerking tussen de federale Staat en de deelstaten», *Rechtskundig Weekblad*, 1989-1990, blz. 1304.

(2) Stuk Kamer, nr. 561-1, 1988, blz. 1 en 29-30 (Memorie van Toelichting).

(3) Artikel 92<sup>ter</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(4) Artikel 92<sup>bis</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(5) Artikelen 31 tot 33<sup>bis</sup> van de gewone wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(6) Moerenhout, R. en Smets, J., «De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten», Antwerpen, Kluwer, 1994, nr. 56.

spéciales qui prescrivent l'une ou l'autre forme de coopération se limitent à désigner les instances qui doivent coopérer. Les travaux parlementaires des lois précitées ne contiennent guère plus d'indications concrètes.»

De plus, une même forme de coopération est parfois prescrite pour des matières qui, de par leur nature et leur ampleur, ne sont pourtant pas comparables. C'est ainsi que la «concertation» relative à la politique agricole européenne présentera une tout autre intensité que la «concertation» sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse(1). D'autre part, plusieurs formes de coopération ont parfois la même portée: l'on peut en effet supposer qu'il n'y a entre l'«avis conforme» et l'«accord» ou entre la «concertation» et l'«association» que des différences de nuances.

L'on peut distinguer une hiérarchie entre les différents mécanismes de coopération. Lejeune(2) distingue par ordre ascendant: «l'information», «l'avis préalable», «l'association», la «concertation», et «l'accord». L'«approbation», l'«autorisation», l'«avis conforme» et la «décision sur proposition» sont considérés comme apparentés à l'accord. Un élément plus important est que certaines formes de coopération entraînent un partage du pouvoir de décision. Tel est le cas de l'accord, de l'approbation, de l'autorisation, de l'avis conforme, et de la décision sur proposition, dès lors que ces mécanismes subordonnent le pouvoir de décision à l'intervention d'une autre autorité(3).

## 2. L'information

L'on peut se demander si l'obligation d'information est bien une forme de coopération au sens propre du mot. Alors que la coopération suppose un certain lien de réciprocité entre les parties concernées, la fourniture d'information est un acte unilatéral. Généralement, l'information n'est fournie qu'au moment où la décision a déjà été prise, si bien que le rôle joué par les autres parties n'a rien de substantiel.

L'obligation d'information est prescrite notamment par l'article 5, § 2 (dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins), par l'article 6, § 6, 1<sup>o</sup> (gestion des associations de communes de distribution de gaz et d'électricité) et par l'article 81, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 (négociations en vue de la conclusion d'accords internationaux par les communautés et les régions). La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 prévoit également une obligation d'information dans certaines matières: tel est le cas à l'article 49, § 3 (emprunts), à l'article 54, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 et à l'article 54, § 2 (organisation budgétaire et financière en vue d'une gestion transparente et saine des finances publiques).

## 3. L'avis préalable

Alors que l'obligation d'information intervient en principe *a posteriori*, l'avis doit, quant à lui, être préalable à la décision projetée. Les autorités dont l'avis est demandé, peuvent ainsi infléchir la décision ou, à tout le moins, faire valoir leur point de vue à ce sujet. L'autorité compétente, qui prendra la décision finale, doit avoir l'occasion d'éventuellement «revoir sa copie»

(1) *Ibidem*, n<sup>o</sup> 59.

(2) Lejeune, M.A., «Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts», dans Alen, A. et autres. *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namur, Faculté de droit, La Charte, 1990, p. 51 et suivantes.

(3) Moerenhout, R. et Smets, J., *op. cit.*, n<sup>o</sup> 61.

overlegprocedures zou kunnen verduidelijken. De bepalingen van de bijzondere wetten die een of andere vorm van samenwerking voorschrijven, beperken zich ertoe de instanties aan te wijzen waartussen de samenwerking dient te geschieden. De parlementaire voorbereiding van voormelde wetten levert evenmin veel concrete aanwijzingen op.»

Bovendien worden dezelfde samenwerkingsvormen voorgeschreven met betrekking tot aangelegenheden die, wat hun aard en omvang betreft, niet te vergelijken zijn. Zo zal het «overleg» over het Europees landbouwbeleid immers een andere intensiteit vertonen dan het «overleg» over het openen en het sluiten van de jacht(1). Anderzijds dekken verschillende samenwerkingsvormen soms dezelfde lading: men kan immers veronderstellen dat tussen een «eensluitend advies» en een «akkoord», of tussen «overleg» en «betrokkenheid» slechts nuanceverschillen bestaan.

In de verschillende samenwerkingsvormen kan men een hiërarchie onderkennen. Lejeune(2) onderscheidt, in opklimmende volgorde, «het geven van inlichtingen», het «voorafgaand advies», de «betrokkenheid», het «overleg» en het «akkoord». De «goedkeuring», de «machtiging», het «eensluitend advies» en de «beslissing op voorstel» worden als verwant met het «akkoord» beschouwd. Belangrijker is dat sommige samenwerkingsvormen de beslissingsbevoegdheid verdelen. Dit is het geval met: het «akkoord», de «goedkeuring», de «machtiging», het «eensluitend advies» en de «beslissing op voorstel», vermits die de beslissingsbevoegdheid afhankelijk stellen van de tussenkomst van een andere overheid(3).

## 2. De informatie

Men kan zich de vraag stellen of de informatieplicht wel een samenwerkingsvorm is in de eigenlijke zin van het woord. Waar samenwerking een zekere band van wederkerigheid veronderstelt tussen de verschillende betrokken partijen, is het verstrekken van informatie een unilateraal gebeuren. Meestal wordt de informatie pas verstrekt op het ogenblik dat de beslissing reeds is genomen, zodat de andere partijen geen wezenlijke inbreng hebben.

De informatieplicht wordt onder meer voorgeschreven door artikel 5, § 2 (zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen), artikel 6, § 6, 1<sup>o</sup> (beheer van de verenigingen van gemeenten voor gas- en electriciteitsvoorziening) en artikel 81, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (in verband met onderhandelingen over het sluiten van verdragen door de gemeenschappen en de gewesten). Ook de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 voorziet een informatieplicht voor enkele materies: dit is het geval voor artikel 49, § 3 (leningen), artikel 54, § 1, derde lid en artikel 54, § 2 (budgettaire en financiële organisatie met het oog op een doorzichtig en gezond beheer van de openbare financiën).

## 3. Het voorafgaand advies

Daar waar de informatieverplichting in beginsel *a posteriori* geldt, dient het advies te worden gegeven alvorens de voorgenomen beslissing wordt genomen. Op die wijze kunnen de overheden, die om advies worden verzocht, invloed uitoefenen op die beslissing of minstens hun standpunt daaromtrent laten kennen. Diegenen die de voorgenomen beslissing uiteindelijk nemen,

(1) *Ibidem*, nr. 59.

(2) Lejeune, M.A., «Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêt», in Alen, A. et autres. *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit, La Charte, 1990, blz. 51 en verder.

(3) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 61.

sur la base des avis rendus(1). L'avis ne lie toutefois en rien l'autorité qui détient le pouvoir de décision; c'est ce qui fait toute la différence entre l'avis préalable et l'avis conforme.

La loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit que deux cas dans lesquels un avis préalable est prescrit: d'une part à l'article 6bis, § 3, alinéa 2 (collaboration en matière de recherche scientifique) et, d'autre part, à l'article 87, § 4 (principes généraux du statut du personnel de l'État). La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 impose également l'obligation de recueillir un avis préalable dans plusieurs cas: à l'article 49, § 6, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'article 58, § 5, et à l'article 74, alinéa 2. Pour être complet, il convient de citer également l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 (emploi des langues dans la région de langue allemande).

Selon le Conseil d'État, les procédures prescrivant un avis ou une concertation ont pour objet d'obliger l'autorité compétente pour décider à prendre en considération, dans une mesure plus ou moins large, l'opinion d'une autre autorité. Elles tendent à assurer, pour la formation des décisions, un équilibre déterminé dans l'influence des autorités respectives et présentent dès lors une grande importance pour garantir une exacte application des réformes institutionnelles(2).

Lorsqu'un texte sur lequel l'avis des gouvernements de communauté ou de région a été recueilli, comporte une disposition nouvelle ajoutée après coup par le gouvernement fédéral, il y a lieu de recueillir à nouveau l'avis des gouvernements de communauté ou de région. Pour le cas où le projet de loi comporterait une disposition qui y a été insérée à la suite de l'avis d'un gouvernement, cette disposition devrait être soumise à l'avis des autres gouvernements(3).

Il convient de remarquer qu'une loi ordinaire peut prescrire la consultation des régions et des communautés, mais que cette obligation n'est pas juridiquement contraignante(4): en effet, une loi ordinaire ne peut faire obstacle à l'autonomie des entités fédérées, qui est ancrée dans la Constitution et dans les lois spéciales. La communauté ou la région n'est dès lors pas tenue de donner suite à la demande d'avis: le contenu de cet avis, le retard ou le refus de rendre un avis ne sont donc pas de nature à affecter la validité de la décision prise par l'autorité fédérale(5). Il en va de même, *mutatis mutandis*, lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande l'avis du gouvernement fédéral(6).

#### 4. L'association

L'association se différencie de l'avis préalable en ce qu'elle appelle une certaine continuité dans la collaboration et en ce qu'elle permet un véritable dialogue entre les différentes autorités(7). Le protocole du 31 mars 1992(8) prévoit que la procé-

dien de la communauté ont pour objet d'obliger l'autorité compétente pour décider à prendre en considération, dans une mesure plus ou moins large, l'opinion d'une autre autorité. Elles tendent à assurer, pour la formation des décisions, un équilibre déterminé dans l'influence des autorités respectives et présentent dès lors une grande importance pour garantir une exacte application des réformes institutionnelles(2).

La loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit que deux cas dans lesquels un avis préalable est prescrit: d'une part à l'article 6bis, § 3, alinéa 2 (collaboration en matière de recherche scientifique) et, d'autre part, à l'article 87, § 4 (principes généraux du statut du personnel de l'État). La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 impose également l'obligation de recueillir un avis préalable dans plusieurs cas: à l'article 49, § 6, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'article 58, § 5, et à l'article 74, alinéa 2. Pour être complet, il convient de citer également l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 (emploi des langues dans la région de langue allemande).

Selon le Conseil d'État, les procédures prescrivant un avis ou une concertation ont pour objet d'obliger l'autorité compétente pour décider à prendre en considération, dans une mesure plus ou moins large, l'opinion d'une autre autorité. Elles tendent à assurer, pour la formation des décisions, un équilibre déterminé dans l'influence des autorités respectives et présentent dès lors une grande importance pour garantir une exacte application des réformes institutionnelles(2).

Lorsqu'un texte sur lequel l'avis des gouvernements de communauté ou de région a été recueilli, comporte une disposition nouvelle ajoutée après coup par le gouvernement fédéral, il y a lieu de recueillir à nouveau l'avis des gouvernements de communauté ou de région. Pour le cas où le projet de loi comporterait une disposition qui y a été insérée à la suite de l'avis d'un gouvernement, cette disposition devrait être soumise à l'avis des autres gouvernements(3).

Il convient de remarquer qu'une loi ordinaire peut prescrire la consultation des régions et des communautés, mais que cette obligation n'est pas juridiquement contraignante(4): en effet, une loi ordinaire ne peut faire obstacle à l'autonomie des entités fédérées, qui est ancrée dans la Constitution et dans les lois spéciales. La communauté ou la région n'est dès lors pas tenue de donner suite à la demande d'avis: le contenu de cet avis, le retard ou le refus de rendre un avis ne sont donc pas de nature à affecter la validité de la décision prise par l'autorité fédérale(5). Il en va de même, *mutatis mutandis*, lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande l'avis du gouvernement fédéral(6).

#### 4. De betrokkenheid

L'association se différencie de l'avis préalable en ce qu'elle appelle une certaine continuité dans la collaboration et en ce qu'elle permet un véritable dialogue entre les différentes autorités(7). Le protocole du 31 mars 1992(8) prévoit que la procé-

(1) Conseil d'État, section de législation, 11 août 1988, doc. Conseil flamand, n° 148/1, 1998, p. 8.

(2) Conseil d'État, section de législation, 11 mai 1982, doc. Sénat, n° 246/1, p. 40.

(3) Conseil d'État, section de législation, L. 14 812/1, 7 juillet 1982; Conseil d'État, section de législation, 17 novembre 1982, *Moniteur belge* du 8 janvier 1983, p. 764.

(4) Conseil d'État, section de législation, 6 février 1995, doc. Sénat, n° 635/1, 1987-1988, p. 6.

(5) Conseil d'État, section de législation, 16 novembre 1982, *Moniteur belge*, 29 décembre 1982; Conseil d'État, section de législation, L. 16 551/8, 6 mars 1985.

(6) Conseil d'État, section de législation, 5 juin 1981, doc. Conseil flamand, n° 156/1, 1980-1981, p. 23.

(7) Lejeune, M.A., *op. cit.*, p. 57.

(8) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

(1) Raad van State, Afd. Wetgeving, 11 augustus 1988, Stuk Vlaamse Raad, nr. 148/1, 1988, blz. 8.

(2) R.v.St., Afd. Wetgeving, 12 mei 1982, Stuk Senaat, nr. 246/1, blz. 40.

(3) R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 14 812/1, 7 juli 1982; R.v.St., Afd. Wetgeving, 17 november 1982, *Belgisch Staatsblad*, 18 januari 1983, blz. 763.

(4) R.v.St., Afd. Wetgeving, 6 februari 1995, Stuk Senaat, nr. 635/1, 1987-1988, blz. 6.

(5) R.v.St., Afd. Wetgeving, 16 november 1982, *Belgisch Staatsblad*, 29 december 1982; R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 16 551/8, 6 maart 1985.

(6) R.v.St., Afd. Wetgeving, 5 juni 1981, Stuk Vlaamse Raad, nr. 156/1, 1980-1981, blz. 23.

(7) Lejeune, M.A., *l.c.*, blz. 57.

(8) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

de dure d'avis est une procédure écrite tandis qu'au sein du Comité de concertation ou de la Conférence interministérielle compétente, l'association revêt la forme d'une procédure verbale. L'interprétation de la notion d'association par le Conseil d'État a évolué avec le temps. Au départ, la section de législation estimait que le gouvernement fédéral satisfait à la formalité substantielle que constitue l'exigence d'association, en sollicitant l'avis des communautés ou des régions(1). Dans un arrêt du 14 décembre 1988, la section d'administration du Conseil d'État a cependant estimé qu'il faut entendre par «association» une collaboration plus poussée que celle qui résulte d'une mé qu'il faut entendre par «association» une collaboration plus poussée que celle qui résulte d'une simple obligation de demander un avis(2). La section de législation a confirmé ce point de vue par la suite, en ajoutant que même si les avis sont favorables, ils ne peuvent être réputés se substituer à cette association(3).

La distinction entre «association» et «concertation» n'a pas toujours été claire non plus(4). La loi spéciale n'a jamais défini clairement ces deux notions. Le Conseil d'État a défini l'association comme suit:

«Associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible(5).»

Cette définition pourrait cependant convenir tout aussi bien pour la «concertation»...(6) Quoiqu'il en soit, le Conseil d'État a estimé que l'association, au même titre que la concertation, n'opère aucun partage du pouvoir de décision: en cas de divergence de vue avec l'autorité associée sur le contenu de la décision projetée, c'est l'autorité investie du pouvoir de décision qui aura le dernier mot. De plus, l'association ne peut être conçue de telle manière que l'autorité investie du pouvoir de décision soit obligée d'associer l'autre autorité dès que l'on commence à élaborer une norme(7).

Indépendamment de toute forme spécifique d'association prescrite dans le cadre de la gestion des institutions et organismes d'une autre autorité, la loi spéciale du 8 août 1980 prescrit une association dans diverses matières. La loi spéciale de financement

wordt voorzien dat de procedure van adviesverlening schriftelijk verloopt, terwijl de betrokkenheid mondeling haar beslag krijgt in het Overlegcomité of in de bevoegde Interministeriële Conferentie. De interpretatie van het begrip «betrokkenheid» door de Raad van State is geëvolueerd. Aanvankelijk oordeelde de Afdeling Wetgeving dat de vereiste van betrokkenheid wordt nageleefd, wanneer de federale overheid de gemeenschappen of de gewesten om advies verzoekt(1). In een arrest van 14 december 1988 echter, oordeelde de Afdeling Administratie van de Raad van State dat met «betrokkenheid» een vorm van samenwerking wordt bedoeld, die verder gaat dan die welke voortvloeit uit de loutere verplichting om een advies in te winnen(2). De Afdeling Wetgeving heeft dit standpunt later overgenomen, en eraan toegevoegd dat, zelfs indien de adviezen gunstig zijn, deze niet mogen worden geacht in de plaats te komen van die betrokkenheid(3).

Ook het onderscheid tussen «betrokkenheid» en «overleg» is niet altijd duidelijk gebleken(4). Een duidelijke definitie van beide begrippen werd in de bijzondere wet nooit gegeven. De Raad van State heeft de betrokkenheid als volgt omschreven:

«Het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van normatieve bepalingen houdt niet alleen in, dat eventuele voorstellen in ontvangst worden genomen en er een onderzoek aan wordt gewijd, doch bovendien dat ze met dat orgaan worden besproken, wat betekent dat, alvorens een beslissing wordt genomen, het orgaan tenminste een uiteenzetting krijgt van de redenen en waarom het in voorkomend geval niet raadzaam wordt geacht op de bewuste voorstellen in te gaan, zodat dit orgaan over een garantie beschikt dat er niet zonder aanvaardbare redenen aan zijn standpunt zal voorbij worden gegaan(5).»

Deze begripsomschrijving zou echter evengoed voor het «overleg» kunnen gelden...(6) Hoe dan ook heeft de Raad van State geoordeeld dat de betrokkenheid, net zoals het overleg, de beslissingsmacht niet verdeelt: de beslissende overheid kan, in geval van meningsverschil met de betrokken overheid over de inhoud van de voorgenomen beslissing haar standpunt laten doorwegen. Bovendien kan de betrokkenheid niet zo worden opgevat, dat de beslissende overheid verplicht zou zijn de andere overheid te betrekken, zodra met het ontwerpen van een norm een aanvang wordt gemaakt(7).

Los van de specifieke vorm van betrokkenheid, die is voorgeschreven bij het beheer van instellingen en organismen van een andere overheid, schrijft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een betrokkenheid voor voor verscheidene aangelegenheden. In

(1) Conseil d'État, section de législation, L. 14 404/1, 23 octobre 1981; Conseil d'État, section de législation, 7 novembre 1982, *Moniteur belge* du 18 janvier 1983, p. 764. Le Conseil d'État s'appuyait ici sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 et surtout sur la déclaration du premier ministre qui citait une note selon laquelle il ne peut être attaché à la notion «être associé à» aucune autre valeur que celle de demande d'avis obligatoire, la faculté pour les exécutifs des régions de formuler des recommandations ou de projeter une proposition de texte (cf.: Rapport De Greve-Le Hardy De Beaulieu, p. 109, Rapport Cooreman-Goossens, pp. 180-182).

(2) Conseil d'État, n° 31 587, 14 décembre 1988, JLMB, 1989, pp. 547-554, avec note de Haubert, B. Dans le même sens: Conseil d'État, n° 32 760, 16 juin 1989, Aménagement, 1989, pp. 141-142, avec note de Jadot, B., TBP, 1990, p. 380.

(3) Conseil d'État, section de législation, L. 18 961/8, 1 mars 1989; Conseil d'État, section de législation, L. 19 291/2/V, 16 août 1989; Conseil d'État, section de législation, L. 19 429/9, 6 décembre 1989; Conseil d'État, section de législation, L. 19 553/9, 29 janvier 1990; Conseil d'État, section de législation, L. 19 664/9, 19 mars 1990.

(4) Conseil d'État, section de législation, 13 juillet 1988, doc. Chambre, n° 516-1, 88, p. 43.

(5) Conseil d'État, n° 31 587, 14 décembre 1988, *op. cit.*, p. 551; Conseil d'État, section de législation, L. 19 291/2/V, 16 août 1989.

(6) Moerenhout, R. et Smets, J., *op. cit.*, n° 74.

(7) Conseil d'État, section de législation, L. 19 291/2/V, 16 août 1989.

(1) Raad van State, Afd. Wetgeving, L. 14 404/1, 23 oktober 1981; R.v.St., Afd. Wetgeving, 17 november 1982, *Belgisch Staatsblad*, 18 januari 1983, blz. 763. De Raad van State steunde zich hierbij op de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en vooral naar de verklaring van de eerste minister, die een nota citeerde volgens dewelke aan het «betrokken zijn bij» geen andere waarde kan worden gehecht dan die van een «verplichte advieswinning, de faculteit voor de gewestexecutieven om aanbevelingen te doen of om een tekstvoorstel te ontwerpen (cf.: Verslag De Greve-Le Hardy De Beaulieu, blz. 109 — Verslag Cooreman-Goossens, blz. 180-182).

(2) Raad van State, nr. 31 587, 14 december 1988, JLMB, 1989, blz. 547-554, met noot Haubert, B. In dezelfde zin: R.v.St., nr. 32 760, 16 juni 1989, Aménagement, 1989, blz. 141-142, met noot Jadot, B., TBP, 1990, blz. 380.

(3) R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 18 961/8, 1 maart 1989; R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 19 291/2/V, 16 augustus 1989; R.v.St. Afd. Wetgeving, L. 19 427/9, 6 december 1989; R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 19 553/9, 29 januari 1990; R.v.St., 19 664/9, 19 maart 1990.

(4) R.v.St., Afd. Wetgeving, 13 juli 1988, Stuk Kamer, nr. 516-1, 88, blz. 43.

(5) R.v.St., nr. 31 587, 14 december 1988, *l.c.*, blz. 551; R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 19 291/2/V, 16 augustus 1989.

(6) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 74.

(7) R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 19 291/2/V, 16 augustus 1989.

du 16 janvier 1989 n'utilise, quant à elle, pas cette forme de coopération. L'association est requise dans les cas suivants: article 6, § 4, 1<sup>o</sup> (normes de produits en matière d'environnement et de politique de l'eau; transit des déchets), article 6, § 4, 3<sup>o</sup> (règles de police générale et réglementation relatives aux communications et aux transports; prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport), article 6, § 4, 4<sup>o</sup> (organisation et mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne pour les aéroports régionaux et les aérodromes publics), article 6, § 4, 5<sup>o</sup> (plan d'équipement national du secteur de l'électricité), article 6, § 4, 6<sup>o</sup> (dispositions générales prévues à l'article 9, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile) et l'article 6, § 4, 7<sup>o</sup> (dispositions générales prévues à l'article 189 de la nouvelle loi communale).

### 5. La concertation

La procédure de concertation se place, sur l'échelle hiérarchique, derrière l'avis et au même niveau que l'association. Concertation et association sont en effet des mécanismes de coopération qui diffèrent uniquement par le nom et dont le contenu présente d'importantes similitudes(1). La concertation implique avant toute chose que l'on délibère ensemble, qu'il y ait un véritable échange de vues(2). La concertation a pour objet d'obliger l'autorité compétente pour décider à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité(3).

À défaut de définition légale de la notion de «concertation», la Cour d'arbitrage a elle-même défini plusieurs de ses éléments dans son arrêt du 15 janvier 1992(4):

«La concertation a pour but d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 621/2, 1979, p. 162; doc. Chambre, n<sup>o</sup> 627-10, 79/80, p. 109; doc. Sénat, n<sup>o</sup> 246/1, 1981-1982, p. 40) sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 621/2, 1979, p. 162). Elle n'a de sens que si elle intervient avant la décision.»

Le Conseil d'État estime que lorsqu'une concertation avec le gouvernement de communauté ou de région est prescrite, la participation d'un représentant de ce gouvernement à l'élaboration d'un avis rendu par une commission ne saurait remplacer la concertation avec le gouvernement. L'autorité fédérale reste donc tenue d'organiser une concertation avec le gouvernement de communauté ou de région proprement dit(5).

En vertu du protocole du 31 mars 1992(6), la concertation doit avoir lieu en principe au sein du Comité de concertation ou des Conférences interministérielles.

La loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les gouvernements de région doivent se concerter en ce qui concerne les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une région, l'ouverture et la fermeture de la chasse, de la tenderie et de la pêche fluviale, et les nappes d'eau s'étendant sur plus

de la bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 wordt deze samenwerkingsvorm echter niet gehanteerd. Betrokkenheid is onder meer vereist in de volgende gevallen: artikel 6, § 4, 1<sup>o</sup> (productnormen inzake leefmilieu en waterbeleid; doorvoer van afvalstoffen), artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup> (algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer; technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen), artikel 6, § 4, 4<sup>o</sup> (organisatie en uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden), artikel 6, § 4, 5<sup>o</sup> (nationaal uitrustingsprogramma in de electriciteitssector), artikel 6, § 4, 6<sup>o</sup> (algemene bepalingen bedoeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming) en artikel 6, § 4, 7<sup>o</sup> (algemene bepalingen bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet).

### 5. Het overleg

De procedure van het overleg kan op de hiërarchische ladder na het advies, en op hetzelfde niveau als de betrokkenheid worden gesitueerd. Overleg en betrokkenheid zijn immers samenwerkingsvormen die slechts in benaming, doch niet inhoudelijk van mekaar verschillen(1). Overleg houdt in de eerste plaats in dat er samen wordt beraadslaagd, dat een echte gedachtenwisseling tot stand wordt gebracht(2). Het overleg heeft tot doel de overheid, die de beslissingsmacht heeft, te verplichten rekening te houden met de opvatting van de andere overheid(3).

Bij gebreke van enige wettelijke begripsomschrijving van de notie «overleg», heeft het Arbitragehof in zijn arrest van 15 november 1992(4) zelf een aantal elementen ervan bepaald:

«Het overleg heeft tot doel de overheid, die de beslissingsmacht heeft, te verplichten rekening te houden met de opvatting van een andere overheid (Stuk Senaat, nr. 621/2, 1979, blz. 162; Stuk Kamer, nr. 627-10, 79-80, blz. 109; Stuk Senaat, nr. 246/1, 1981-1982, blz. 40), zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest (Stuk Senaat, nr. 621/2, 1979, blz. 162). Het overleg heeft enkel zin, indien het plaats vindt voor het nemen van de beslissing.

De Raad van State is van oordeel dat, wanneer overleg met de gemeenschaps- of de gewestregering is voorgeschreven, de deelneming van een vertegenwoordiger van die regering aan de vaststelling van een advies, dat uitgebracht wordt door een Commissie, het overleg met de regering niet kan vervangen. De federale overheid blijft dus verplicht met de gemeenschaps- of gewestregering zelf te overleggen(5).

Krachtens het Protocol van 31 maart 1992(6) dient het overleg in beginsel plaats te vinden in het Overlegcomité of in de Interministeriële Conferenties.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet in onderling overleg tussen de gewestregeringen over de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bossen, gelegen op het grondgebied van meer dan één gewest, over het openen en het sluiten van de jacht, de vogelvangst en de visvangst, en over de waterlagen die zich

(1) Moerenhout, R. et Smets, J., *op. cit.*, n<sup>o</sup> 84.

(2) Lejeune, M.A., *l.c.*, p. 65.

(3) Conseil d'État, section de législation, 12 mai 1982, doc. Sénat, n<sup>o</sup> 246/1, 1981-1982, p. 40.

(4) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 2/92, 15 janvier 1992, *Moniteur belge*, 28 février 1992.

(5) Conseil d'État, section de législation, L. 13 965/1, 8 avril 1981; Conseil d'État, section de législation, L. 14 124/1, 17 juin 1981; Conseil d'État, section de législation, L. 16 715/1, 23 mai 1985.

(6) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur Belge*, 23 juin 1992).

(1) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 84.

(2) Lejeune, M.A., *l.c.*, blz. 65.

(3) R.v.St., Afd. Wetgeving, 12 mei 1982, Stuk Senaat, nr. 246/1, 1981-1982, blz. 40.

(4) Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, *Belgisch Staatsblad*, 28 februari 1992.

(5) R.v.St., Afdeling Wetgeving, L. 13 965/1, 8 april 1981; R.v.St., Afd. Wetgeving, L. 14 124/1, 17 juni 1981; R.v.St., Afdeling Wetgeving, L. 16 715/1, 23 mei 1985.

(6) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

d'une région(1). La loi spéciale prévoit en outre que l'autorité fédérale se concerta avec les gouvernements régionaux concernées dans les cas suivants : article 6, § 2bis (négociations et activités des institutions européennes relatives à la politique agricole), article 6, § 1<sup>er</sup>, V (mesures qui ont un impact sur la politique agricole), article 6, § 3, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> (mesures au sujet de la politique de l'énergie et grands axes de la politique énergétique nationale), article 6, § 3, 4<sup>o</sup> (normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes), article 6, § 3, 5<sup>o</sup> (travaux à réaliser en faveur des institutions européennes et internationales), article 6, § 3, 6<sup>o</sup> (trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics), article 6, § 3bis (échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement; les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs; le planning, la fonctionnalité, la compatibilité des réseaux d'autoroutes et des voies hydrauliques; la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part; la détermination et la bonne fin des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction). Il convient également d'attirer l'attention sur l'article 6, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, en vertu duquel l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux concernés déterminent, en concertation, la façon dont la politique en matière d'importation, d'exportation et de transit de déchets peut être coordonnée. De plus, la loi spéciale du 16 juillet 1993 prescrit une série de procédures de concertation entre l'autorité fédérale et les régions pour ce qui est du commerce extérieur. Enfin, la loi spéciale de financement prescrit une concertation dans plus d'une vingtaine de cas.

## 6. L'accord et le commun accord

Selon le Conseil d'État, il est évident qu'une règle faisant dépendre la décision d'une autorité de l'accord d'une autre autorité opère un partage du pouvoir de décision(2). L'autorité qui doit donner son accord dispose dès lors d'une possibilité de bloquer la décision projetée, contrairement à ce qui se passe en cas d'avis préalable, d'association ou de concertation(3). La décision doit dès lors reposer sur un consensus.

La Constitution contient plusieurs dispositions prescrivant d'agir « d'un commun accord », à savoir les articles 138, 139 (exercice des compétences de la Communauté française par la Région wallonne et la Commission communautaire française) et 167, § 5 (dénonciation par le Roi d'anciens traités dans les matières relevant des communautés ou des régions).

Tant la loi spéciale du 8 août 1980 que la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (cinq cas) prévoient qu'un accord est requis dans certaines matières. Tel est notamment le cas : à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 2, 1<sup>o</sup> (avantages fiscaux accordés par les régions dans le cadre de la fiscalité fédérale en exécution des lois d'expansion économique), à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 4, 4<sup>o</sup> (fixation par l'autorité fédérale de plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique), à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2<sup>o</sup>, alinéa 3 (intervention financière de l'autorité fédérale pour le chômeur complet indemnisé remis au travail), à l'article 92, § 2 (maintien des situations de fait dans les communes de la périphérie) à l'article 92ter (représentation d'autres autorités dans les organes de gestion et de décision).

(1) Article 6, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Conseil d'État, section de législation, 25 mars 1981, doc. Sénat, n° 704/1, 1980-1981, p. 35; Conseil d'État, section de législation, 12 mai 1982, doc. Sénat, n° 246/1, 1981-1982, p. 38.

(3) Moerenhout, R. et Smets, J., *op. cit.*, n° 99.

over meer dan één gewest uitstrekken(1). De bijzondere wet voorziet verder dat de federale overheid overleg pleegt met de betrokken gewestregeringen in de volgende gevallen: artikel 6, § 2bis (onderhandelingen en activiteiten van de Europese instellingen die betrekking hebben op het landbouwbeleid), artikel 6, § 1, V (maatregelen die een weerslag hebben inzake landbouwbeleid), artikel 6, § 3, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup> (maatregelen op het gebied van het energiebeleid en de grote lijnen van het energiebeleid), artikel 6, § 3, 4<sup>o</sup> (minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen, havens, waterwegen, dijken, luchthavens en vliegvelden), artikel 6, § 3, 5<sup>o</sup> (werken voor de Europese en internationale instellingen), artikel 6, § 3, 6<sup>o</sup> (luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden), artikel 6, § 3bis (uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling; initiatieven inzake wedertewerkstellingsprogramma's van werklozen; de planning, de functionaliteit en de comptabiliteit van het autosnelwegen- en waterwegennet; samenwerking tussen de spoorwegen en de maatschappij en voor stads- en streekvervoer; opgave en opvolging van maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd). De aandacht dient eveneens te worden gevestigd op artikel 6, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, krachtens hetwelk de federale overheid en de betrokken gewestregeringen in overleg de wijze bepalen waarop het beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen kan worden gecoördineerd. Verder schrijft de bijzondere wet van 16 juli 1993 een aantal overlegprocedures voor tussen de federale overheid en de gewesten wat de buitenlandse handel betreft. De bijzondere financieringswet tenslotte schrijft in meer dan twintig gevallen het overlegvereiste voor.

## 6. Het akkoord en de overeenstemming

Volgens de Raad van State is het duidelijk dat een regel, die de beslissing van een overheid afhankelijk stelt van het akkoord van een andere overheid, de beslissingsbevoegdheid verdeelt(2). De overheid die haar akkoord moet verlenen beschikt bijgevolg over een blokkeringsmogelijkheid ten aanzien van de voorgenomen beslissing, wat niet het geval is met het voorafgaand advies, de betrokkenheid of het overleg(3). Een beslissing moet derhalve worden gedragen door een consensus.

De Grondwet bevat een aantal bepalingen, waarin «de overeenstemming» wordt voorgeschreven, met name de artikel 138, 139 (uitoefening van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap door het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie) en 167, § 5 (opzegging, door de Koning, van oudere verdragen in gemeenschaps- of gewestaangelegenheden).

Zowel in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als in de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 (vijf gevallen) voorzien in het instemmings- of akkoordvereiste voor bepaalde aangelegenheden. Dit is onder meer het geval: in artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 1<sup>o</sup> (fiscale voordelen door de gewesten toegekend in het kader van de federale fiscaliteit met toepassing van de wetten op de economische expansie), artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 4<sup>o</sup> (vaststelling door de federale overheid van maxima voor hulp aan ondernemingen op het gebied van economische expansie), artikel 6, § 1, IX, 2<sup>o</sup>, derde lid (financiële tussenkomst van de federale overheid voor de volledig uitkeringsgerechtigde werkloze die geplaatst wordt), artikel 92, § 2 (handhaving van feitelijke toestanden in de randgemeenten), artikel 92ter (vertegenwoordiging van andere overheden in de beheers- en beslissingsorganen).

(1) Artikel 6, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(2) R.v.St., Afd. Wetgeving, 25 maart 1981, Stuk Senaat, nr. 704/1, 1980-1981, blz. 35; R.v.St., Afd. Wetgeving, 12 mei 1982, Stuk Senaat, nr. 246/1, 1981-1982, blz. 38.

(3) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 99.



Aux termes du Protocole du 31 mars 1992(1), lorsqu'un accord est prescrit, la demande d'accord et la réponse se déroulent, en principe, selon une procédure écrite.

### 7. *L'avis conforme*

L'avis conforme peut être considéré comme une variante de l'accord. En effet, lorsqu'une autorité souhaite prendre une décision pour laquelle l'avis conforme d'une autre autorité est prescrit, elle ne peut le faire que dans la mesure où elle suit cet avis.

L'exercice du pouvoir de décision d'une autorité est dès lors subordonné à la décision d'une autre autorité(2).

Les lois institutionnelles ont prescrit un avis conforme dans quatre matières :

— à l'article 80 de la loi spéciale du 8 août 1980 (fusion des communes(3));

— à l'article 6bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (modification de la liste des établissements scientifiques et culturels fédéraux);

— à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (compétences pénales des communautés et des régions(4));

— à l'article 57, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (liste des biens transférés aux communautés et aux régions).

Comme l'accord, l'avis conforme est en principe soumis à une procédure écrite définie par le protocole du 31 mars 1992(5).

### 8. *L'approbation*

Contrairement à l'accord, l'approbation n'implique à première vue aucune dissociation du pouvoir de décision, dès lors que l'approbation d'une décision adoptée constitue un acte juridique

(1) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

(2) Moerenhout R., et Smets, J., *op. cit.*, n° 104.

(3) Le Conseil d'État a toutefois observé à ce sujet que la disposition en vertu de laquelle aucune fusion de communes ne peut être décidée que sur avis conforme de l'exécutif «revient à conférer aux exécutifs de chaque région un droit de veto sur l'exercice, par le législateur national, d'une compétence qui lui est attribuée par l'article 3 de la Constitution (l'actuel article 7). L'article 107quater (l'article 39 actuel) ne permet pas l'intervention d'un exécutif régional dans l'exercice des compétences attribuées au législateur, si ce n'est à titre purement consultatif, c'est-à-dire dans des conditions qui ne soient pas de nature à paralyser cet exercice. L'exigence d'un avis conforme de l'exécutif régional ne peut donc pas être admise» (Conseil d'État, section de législation, 6 juin 1979, doc. Sénat, n° 261/1, 1979, Annexe I, p. 30). Le Conseil d'État confirme dans des avis ultérieurs les observations faites antérieurement (voir notamment Conseil d'État, section de législation, 6 juin 1980, doc. Sénat, n° 434/1, 1979-1980, p. 14).

(4) Ici aussi se pose la question de savoir si la faculté de sanctionner une décision prise par l'organe législatif élu d'une communauté ou d'une région peut être subordonnée à l'avis conforme du Conseil des ministres (Conseil d'État, section de législation, 18 décembre 1992, doc. Sénat, n° 558/2, 1992-1993, p. 7).

(5) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

Luidens het Protocol van 31 maart 1992(1), geldt in beginsel een schriftelijke procedure voor het vragen en het geven van het voorgeschreven akkoord.

### 7. *Het eensluitend advies*

Het eensluitend advies kan worden beschouwd als een variante van het akkoord. Immers, wanneer een overheid een beslissing, waarvoor het eensluitend advies van een andere overheid is voorgeschreven, wenst te nemen, kan zij dit enkel in de mate dat zij dat advies volgt.

De uitoefening van de beslissingsmacht van een overheid wordt bijgevolg afhankelijk gemaakt van de beslissing van een andere overheid(2).

De institutionele wetten hebben in vier aangelegenheden het vereiste van een eensluitend advies voorgeschreven :

— artikel 80 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (fusies van gemeenten(3));

— artikel 6bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (wijziging van de lijst van de wetenschappelijke instellingen);

— artikel 11, tweede lid (strafrechtelijke bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten(4));

— artikel 57, § 4, tweede lid, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 (lijst van goederen, overgedragen aan de gemeenschappen en de gewesten).

Zoals voor het akkoord, geldt voor het eensluitend advies in beginsel een schriftelijke procedureregeling, bepaald bij het Protocol van 31 maart 1992(5).

### 8. *De goedkeuring*

In tegenstelling tot het akkoord is er op het eerste gezicht geen verdeling van de beslissingsmacht, aangezien de goedkeuring een van de goedgekeurde beslissing losstaande rechtshandeling

(1) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

(2) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 104.

(3) De Raad van State heeft hieromtrent wel opgemerkt dat de bepaling, volgens dewelke slechts op eensluitend advies van de executieven tot fusies van gemeenten kan worden besloten, erop neerkomt «dat aan de executieve van elk gewest een echt vetorecht wordt verleend waardoor zij zich kan verzetten tegen de uitoefening, door de nationale wetgever, van een bevoegdheid welke artikel 3 van de Grondwet (thans artikel 7) hem heeft gegeven. Volgens de Raad staat artikel 107quater (thans artikel 39) niet toe dat een gewestexecutieve zich mengt in de uitoefening van de aan de wetgever opgedragen bevoegdheden, behalve dan bij wege van adviesverlening, dit wil zeggen zonder de uitoefening van die bevoegdheid lam te kunnen leggen. Het gaat dus niet op een «eensluitend» advies van de gewestelijke executieve te eisen» (R.v.St., Afd. Wetgeving, 6 juni 1979, Stuk Senaat, nr. 261/1, 1979, blz. 30). In latere adviezen bevestigt de Raad van State zijn eerder gemaakte opmerkingen (zie onder meer R.v.St., Afd. Wetgeving, 6 juni 1980, Stuk Senaat, nr. 434/1, 1979-1980, blz. 14).

(4) Ook hier rijst het probleem dat de mogelijkheid van bekrachtiging van een door het verkozen wetgevend orgaan van een gemeenschap of een gewest genomen beslissing afhankelijk zou worden gemaakt van het eensluitend advies van de Ministerraad (R.v.St., Afd. Wetgeving, 18 december 1992, Stuk Senaat, nr. 558/2, 1992-1993, blz. 7).

(5) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

distinct(1), une condition suspensive qui, une fois qu'elle est remplie, permet à la décision de sortir ses effets. Dans la pratique cependant, les effets de l'absence d'accord ou d'approbation sont identiques: la décision projetée par une autorité ne peut sortir ses effets, par le fait d'une autre autorité. Aussi l'approbation doit-elle être considérée comme un procédé qui partage le pouvoir de décision(2).

Le procédé de l'approbation n'apparaît qu'à l'article 49 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, qui règle l'émission d'emprunts par les communautés et les régions.

L'approbation est donnée en principe dans le cadre d'une procédure écrite, bien que le protocole du 31 mars 1992(3) n'exclue pas une délibération en Conférence interministérielle.

### 9. La décision sur proposition

En cas de décision sur proposition ou de proposition de décision, la décision de l'autorité compétente est subordonnée à une proposition faite par une autre autorité, mais l'autorité compétente pour décider reste totalement libre de l'accepter ou de la refuser(4). La proposition et la décision sont des actes distincts, mais la proposition ne pourra pas sortir ses effets si la décision n'est pas prise. D'autre part, la décision ne peut s'écarter de la proposition. C'est pourquoi la décision sur proposition doit être considérée comme un procédé qui implique un partage du pouvoir de décision.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que le procédé de la décision sur proposition est applicable en matière d'expansion économique. Conformément à l'article 49, § 6, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, la moitié des membres de la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» est désignée sur proposition des exécutifs. Un régime analogue est applicable à la Commission de suivi relative aux écotaxes (article 387, § 3, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1993).

Le Protocole du 31 mars 1992(5) prévoit que la décision sur proposition est soumise à une procédure écrite. On peut, à titre exceptionnel, demander l'application de la procédure verbale au sein de la Commission interministérielle compétente ou du Comité de concertation.

### 10. Les conventions administratives

La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 prescrit, dans cinq cas, que certaines modalités pratiques relatives à un acte déterminé doivent être réglées par une convention conclue entre les autorités concernées. Dès lors que pareille convention suppose un accord entre les parties, elle implique un partage du pouvoir de décision.

(1) Mast, A., Précis de droit administratif belge, Anvers, Kluwer, p. 86.

(2) Moerenhout, R., et Smets, J., *op. cit.*, n° 118.

(3) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

(4) Lejeune, M.A., *l.c.*, p. 77.

(5) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

is(1), een louter opschortende voorwaarde waarvan de vervulling de uitvoering mogelijk maakt. In de praktijk evenwel, zijn de gevolgen van het ontbreken van een akkoord of van een goedkeuring dezelfde: de voorgenomen beslissing van de ene overheid kan geen uitwerking hebben door toedoen van een andere overheid. Om die redenen dient de goedkeuring te worden beschouwd als een procédé dat de beslissingsbevoegdheid verdeelt(2).

Het procédé van de goedkeuring komt enkel voor in artikel 49 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, dat het aangaan van leningen door de gemeenschappen en de gewesten regelt.

De goedkeuring wordt in beginsel via een schriftelijke procedure gegeven, hoewel het Protocol van 31 maart 1992(3) niet uitsluit dat een beraadslaging in de Interministeriële Conferentie wordt georganiseerd.

### 9. Het voorstel van beslissing

In geval van beslissing op voorstel, of voorstel van beslissing, wordt de beslissing van de bevoegde overheid afhankelijk gemaakt van een voorstel van een andere overheid, maar de beslissende overheid blijft volledig vrij al dan niet de voorgestelde beslissing te nemen(4). Het voorstel en de beslissing zijn van mekaar losstaande handelingen, doch het voorstel kan geen uitwerking hebben wanneer de beslissing niet wordt genomen. Anderzijds kan geen beslissing worden genomen die afwijkt van het voorstel. Om die reden dient de beslissing op voorstel te worden beschouwd als een procédé dat de beslissingsbevoegdheid verdeelt.

Artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet dat het procédé van de beslissing op voorstel wordt toegepast inzake economische expansie. Overeenkomstig artikel 49, § 6, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 wordt de helft van de leden van de afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» aangeduid op voorstel van de regeringen. Eenzelfde regeling is van toepassing op de opvolgingscommissie inzake de milieutaksen (artikel 387, § 3, tweede lid van de wet van 16 juli 1993).

Het Protocol van 31 maart 1992(5) voorziet in een schriftelijke procedure voor de beslissing op voorstel. Uitzonderlijk kan een mondelinge procedure in de bevoegde Interministeriële Conferentie of in het Overlegcomité worden verzocht.

### 10. De administratieve overeenkomst

In de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 wordt in vijf gevallen voorgeschreven dat een aantal praktische modaliteiten van bepaalde handeling door een overeenkomst tussen de betrokken overheden wordt geregeld. Vermits een dergelijke overeenkomst een akkoord verondertstelt tussen de partijen, houdt zij een verdeling van de beslissingsmacht in.

(1) Mast, A., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Antwerpen, Kluwer, blz. 89.

(2) Moerenhout, R. en Smets, J., *o.c.*, nr. 118.

(3) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

(4) Lejeune, M.A., *l.c.*, blz. 77.

(5) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

Concrètement, une convention administrative est prescrite par l'article 5, § 3, alinéa 2 (frais de perception pour le service des écotaxes), par l'article 49, § 3 (information du ministre fédéral des Finances concernant les emprunts émis par les communautés et les régions), par l'article 54, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 (modalités financières du transfert des ressources aux communautés et régions), par l'article 54, § 2 (régime financier des emprunts) et par l'article 77, alinéa 4 (autorisation donnée à l'autorité fédérale de procéder en 1989 aux ordonnancements, engagements et mises en liquidation des dépenses décidées relativement aux matières relevant des compétences régionales).

Le Protocole du 31 mars 1992(1) prévoit une procédure analogue pour la convention administrative et pour l'accord.

### **11. Sanctions de l'inobservation des mécanismes de collaboration**

Il convient d'attirer l'attention sur l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage(2) qui considère la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale sur le financement des communautés et régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 59bis, 59ter, 107quater, 108ter et 115 de la Constitution(3), comme «des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions», qui peuvent dès lors faire l'objet d'une suspension ou d'une annulation ou de questions préjudicielles posées à la Cour.

Il convient également d'attirer l'attention sur l'article 14bis(4) des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui considère comme des formes substantielles pour l'application de l'article 14 des mêmes lois coordonnées: les concertations, les associations, les transmissions d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et les propositions qui concernent les relations entre l'État, les communautés et les régions et qui sont prévus par ou en vertu des lois prises en exécution des articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup>, 129, § 1<sup>er</sup>, 130, § 1<sup>er</sup>, 135, 136, alinéa 1<sup>er</sup>, 140, 141, 175, 176 et 177 de la Constitution(5). Il est frappant de constater que les personnes physiques et morales autres que l'État, les communautés et régions et la Commission communautaire commune, ne peuvent invoquer la violation de ces mécanismes de coopération pour ce qui est des matières visées à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(1) Protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*Moniteur belge*, 23 juin 1992).

(2) Inséré par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

(3) Il s'agit ici de l'ancienne numérotation de la Constitution.

(4) Également inséré par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

(5) Il s'agit ici de la nouvelle numérotation de la Constitution coordonnée.

Meer concreet wordt een administratieve overeenkomst voorgeschreven door: artikel 5, § 3, tweede lid (inningskosten voor de dienst van de milieutaksen), artikel 49, § 3 (informatie aan de federale minister van Financiën over leningen uitgeschreven door de gemeenschappen en de gewesten), artikel 54, § 1, derde lid (financiële modaliteiten van de doorstorting van middelen aan de gemeenschappen en de gewesten), artikel 54, § 2 (financiële stelsel van leningen) en artikel 77, vierde lid (machtiging van de federale overheid voor ordonnanceringen, vastleggingen en uitbetaling in 1989 voor uitgaven inzake gewestbevoegdheden).

Het Protocol van 31 maart 1992(1) voorziet in een analoge procedureregeling voor de administratieve overeenkomst en voor het akkoord.

### **11. Sancties op de niet-naleving van de samenwerkingsvormen**

De aandacht moet worden gevestigd op artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof(2), dat het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden en de voorstellen waarvan sprake is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van voornoemde wet uitgezonderd, alsook in de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten of in elke andere wet genomen ter uitvoering van de artikelen 59bis, 59ter, 107quater, 108ter en 115 van de Grondwet(3) beschouwt als «regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten», die derhalve in aanmerking komen voor schorsing en vernietiging of waarover prejudiciële vragen kunnen worden gesteld aan het Hof.

De aandacht dient eveneens te worden gevestigd op artikel 14bis(4) van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat, voor de toepassing van artikel 14, als «substantiële vormen» beschouwt: het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden met uitzondering van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en de voorstellen die de betrekkingen tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffen en die voorgeschreven zijn door of krachtens de wetten aangenomen in uitvoering van de artikelen 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, eerste lid, 140, 141, 175, 176 en 177 van de Grondwet(5). Opmerkelijk is wel dat de natuurlijke en de rechtspersonen, behalve de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie — wat de aangelegenheden betreft die bedoeld zijn in artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen — de schending van deze samenwerkingsvormen echter niet kunnen inroepen.

(1) Protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 1992).

(2) Ingevoegd door de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

(3) Het gaat hier om de oude nummering van de Grondwet.

(4) Eveneens ingevoegd door de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

(5) Hier gaat het om de nieuwe nummering van de gecoördineerde Grondwet.

## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction . . . . .	4
Premier volet : La répartition matérielle des compétences . . . . .	25
I. Compétences régionales . . . . .	25
Section 1. L'aménagement du territoire . . . . .	25
A. Analyse générale . . . . .	25
B. Points en discussion . . . . .	26
1. Établissement des normes concernant la lutte contre l'incendie . . . . .	26
2. Acquisition, aménagement et équipement des zones industrielles ou artisanales . . . . .	28
3. Politique foncière. Ventes publiques forcées . . . . .	29
4. Formation du prix des biens immobiliers . . . . .	33
5. Taxation des plus values urbanistiques . . . . .	37
6. Reconstruction des églises . . . . .	40
7. Actions en réparation . . . . .	42
8. Exercice de compétences par la Communauté germanophone en matière d'aménagement du territoire . . . . .	43
Section 2. L'environnement et l'eau . . . . .	47
A. Exposé général . . . . .	47
1. Descriptif de la compétence . . . . .	47
2. Analyse . . . . .	48
B. Points en discussion . . . . .	49
1. La police interne des établissements classés . . . . .	49
2. L'établissement des normes de produits . . . . .	51
3. Le transit des déchets . . . . .	62
4. La protection contre les radiations ionisantes . . . . .	65
5. Absence d'une autorité fédératrice de l'activité des régions . . . . .	74
6. Réglementation en matière d'explosifs . . . . .	76
7. Santé publique . . . . .	77
8. Points de contact entre le droit de l'environnement et le Code civil . . . . .	79
9. Points de contact entre le droit de l'environnement et le droit judiciaire . . . . .	83
Section 3. La rénovation rurale et la conservation de la nature . . . . .	86
A. Analyse générale . . . . .	86

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Inleiding . . . . .	4
Eerste luik : De materiële bevoegdheidsverdeling . . . . .	25
I. Gewestbevoegdheden . . . . .	25
Afdeling 1. Ruimtelijke ordening . . . . .	25
A. Algemene toelichting . . . . .	25
B. Discussiepunten . . . . .	26
1. Vaststelling van de normen inzake brandbeveiliging . . . . .	26
2. Verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie en ambacht . . . . .	28
3. Grondbeleid. Gedwongen openbare verkoop . . . . .	29
4. Prijsvormig van onroerende goederen . . . . .	33
5. Belasting op de planbaten . . . . .	37
6. Restauratiewerken aan kerken . . . . .	40
7. Vordering van herstelmaatregelen . . . . .	42
8. Waarneming van bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening door de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	43
Afdeling 2. Leefmilieu en waterbeleid . . . . .	47
A. Algemene toelichting . . . . .	47
1. Omschrijving van de bevoegdheid . . . . .	47
2. Analyse . . . . .	48
B. Discussiepunten . . . . .	49
1. De interne politie voor bepaalde bedrijven . . . . .	49
2. Het vaststellen van de productnormen . . . . .	51
3. De doorvoer van afvalstoffen . . . . .	62
4. De bescherming tegen ioniserende stralingen . . . . .	65
5. Het ontbreken van een coördinerende overheid inzake de activiteiten van de gewesten . . . . .	74
6. Reglementering inzake springstoffen . . . . .	76
7. Volksgezondheid . . . . .	77
8. Raakpunten tussen het milieurecht en het Burgerlijk Wetboek . . . . .	79
9. Raakpunten tussen het milieurecht en het procesrecht . . . . .	83
Afdeling 3. Landinrichting en natuurbehoud . . . . .	86
A. Algemene toelichting . . . . .	86

B. Points en discussion . . . . .	87	B. Discussiepunten . . . . .	87
1. Proposition de regrouper la rubrique «la conservation de la nature» sous la rubrique «l'environnement» . . . . .	87	1. «Voorstel om natuurbehoud» onder te brengen bij «leefmilieu» . . . . .	87
2. La santé des animaux vivant à l'état sauvage . . . . .	88	2. Bescherming van de dierengezondheid . . . . .	88
3. Protection des espèces végétales et animales croissant et vivant à l'état sauvage . . . . .	89	3. De natuurlijke in het wild voorkomende planten- en diersoorten . . . . .	89
4. La forêt, en ce compris la culture, l'exploitation et la production dans les forêts . . . . .	91	4. De teelt, exploitatie en de productie in het bos . . . . .	91
5. La protection des oiseaux, en ce compris la tenderie et la détention d'oiseaux . . . . .	92	5. De vogelbescherming met inbegrip van de vogelvangst en de vogelhouderij . . . . .	92
6. Moyens de lutte contre les espèces indésirables . . . . .	93	6. Middelen om ongewenste soorten te bestrijden . . . . .	93
Section 4. Le logement . . . . .	95	Afdeling 4. Huisvesting . . . . .	95
A. Analyse générale . . . . .	95	A. Algemene toelichting . . . . .	95
B. Points en discussion . . . . .	95	B. Discussiepunten . . . . .	95
1. Les normes de sécurité, de salubrité et l'habitabilité des habitations . . . . .	95	1. Normen inzake veiligheid, gezondheid en woonbaarheid van de woningen . . . . .	95
2. Le logement social et le précompte immobilier . . . . .	100	2. De sociale huisvesting en de onroerende voorheffing . . . . .	100
3. L'extension de la compétence régionale actuelle . . . . .	101	3. Uitbreiding van de huidige gewestelijke bevoegdheid . . . . .	101
Section 5. La politique agricole . . . . .	111	Afdeling 5. Landbouwbeleid . . . . .	111
A. Analyse générale . . . . .	112	A. Algemene toelichting . . . . .	112

1. Descriptif de la compétence . . . . .	112	1. Omschrijving van de bevoegdheid . . . . .	112
2. Analyse . . . . .	112	2. Analyse . . . . .	112
B. Observations générales . . . . .	113	B. Algemene opmerkingen . . . . .	113
C. Points en discussion . . . . .	116	C. Discussiepunten . . . . .	116
1. Le Fonds agricole . . . . .	116	1. Het Landbouwfonds . . . . .	116
2. Modalités d'association des régions à la gestion du Fonds agricole . . . . .	120	2. De betrokkenheid van de gewesten bij het beheer van het Landbouwfonds . . . . .	120
3. La distinction des aides octroyées . . . . .	121	3. Het onderscheid tussen de soorten toegekende hulp . . . . .	121
4. Développement rural . . . . .	122	4. Het begrip «plattelandontwikkeling» . . . . .	122
5. Frontière entre promotion et contrôle des produits agricoles . . . . .	123	5. De grens tussen promotie en controle . . . . .	123
6. Contrôle de la perception des cotisations destinées à la promotion agricole . . . . .	124	6. Het toezicht op de inning van de bijdragen voor de landbouwpromotie . . . . .	124
7. La vulgarisation agricole . . . . .	126	7. De landbouwvoorlichting . . . . .	126
8. Les jardins d'essais et centres d'essais horticoles . . . . .	130	8. De tuinbouwproeftuinen en tuinbouwproefcentra . . . . .	130
9. La comptabilité de gestion et les groupes de gestion, les avis de gestion, l'entraide entre exploitations et les services de remplacement sur l'exploitation . . . . .	131	9. De bedrijfseconomische boekhouding en bedrijfsleidingsgroepen, de bedrijfsleidingsadviezen en de onderlinge bedrijfs-hulp en bedrijfsverzorgingsdiensten . . . . .	131
10. Quotas laitiers . . . . .	134	10. Melkquota . . . . .	134
11. Quotas de betteraves sucrières . . . . .	138	11. Suikerbietenquota . . . . .	138
12. Quotas de pêche . . . . .	138	12. Visquota . . . . .	138
13. Le secteur de la pêche . . . . .	139	13. De visserijsector . . . . .	139
14. Application du Règlement CE 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et du Règlement CE 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture . . . . .	141	14. Uitvoering van de EG-Verordening 2078/92 betreffende milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en de EG-Verordening 2080/92 inzake bosbouwmaatregelen in de landbouw . . . . .	141
15. Aide aux sociétés d'élevage et aux activités de sélection . . . . .	143	15. Steunverlening aan veeteeltverenigingen en selectieactiviteiten . . . . .	143
16. Formes de concertation obligatoire . . . . .	144	16. Verplichte overlegvormen . . . . .	144
17. Le respect des obligations européennes . . . . .	146	17. De naleving van de Europese verplichtingen . . . . .	146
Section 6. L'économie . . . . .	148	Afdeling 6. Economie . . . . .	148
A. Analyse générale . . . . .	149	A. Algemene toelichting . . . . .	149

B. Points en discussion . . . . .	156	B. Discussiepunten . . . . .	156
1. L'octroi et le renouvellement des licences d'exportation . . . . .	156	1. Het verlenen en het verlengen van uitvoervergunningen . . . . .	156
2. Conditions d'accès à la profession . . . . .	158	2. Toegang tot het beroep — vestigingsvoorwaarden . . . . .	158
3. Implantations commerciales . . . . .	162	3. De vestiging van handelsondernemingen . . . . .	162
4. Les statistiques . . . . .	164	4. De statistiek . . . . .	164
5. Le Service géologique de Belgique — article 6, § 1 <sup>er</sup> , VI, premier alinéa, 5 <sup>o</sup> . . . . .	174	5. De Belgische Geologische Dienst — artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5 <sup>o</sup> . . . . .	174
6. L'administration des Mines . . . . .	183	6. De administratie van het Mijnwezen . . . . .	183
7. Le plateau continental de la Belgique . . . . .	185	7. Het continentaal plat van België . . . . .	185
8. Le commerce extérieur . . . . .	187	8. Buitenlandse handel . . . . .	187
A. Analyse générale . . . . .	187	A. Algemene analyse . . . . .	187
B. Points en discussion . . . . .	191	B. Discussiepunten . . . . .	191
9. Les casinos . . . . .	210	9. Casino's en lunaparken . . . . .	210
10. Exception à la compétence des régions en matières d'économie: la sécurité sociale . . . . .	212	10. Uitzondering op de gewestbevoegdheden inzake economie: de sociale zekerheid . . . . .	212
11. Structure de l'article 6, § 1 <sup>er</sup> , VI de la LSRI . . . . .	212	11. De structuur van artikel 6, § 1, VI van de BWHI . . . . .	212
Section 7. La politique de l'énergie . . . . .	214	Afdeling 7. Energiebeleid . . . . .	214
A. Observations générales . . . . .	214	A. Algemene opmerking . . . . .	214
B. Points de discussion . . . . .	215	B. Discussiepunten . . . . .	215
1. Qui dispose de la compétence résiduelle? . . . . .	215	1. Wie heeft de residuaire bevoegdheid? . . . . .	215
2. Le permis de bâtir pour une centrale nucléaire . . . . .	218	2. De bouwvergunning voor een kerncentrale . . . . .	218
3. La régionalisation du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz, en ce qui concerne les compétences régionales . . . . .	220	3. Regionalisering van het Controlecomité voor de electriciteit en het gas, wat de regionale bevoegdheden betreft . . . . .	220
4. L'entreposage de gaz inflammables . . . . .	222	4. Opslag van brandbare gassen . . . . .	222
5. L'Institut pour le développement de la gazéification souterraine (IDGS) . . . . .	225	5. De Instelling voor de Ontwikkeling van de Ondergrondse Vergassing (IOOV) . . . . .	225
Section 8. Les pouvoirs subordonnés . . . . .	232	Afdeling 8. Ondergeschikte besturen . . . . .	232

A. Observation générale . . . . .	233	A. Algemene toelichting . . . . .	233
B. Points en discussion . . . . .	234	B. Discussiepunten . . . . .	234
1. La législation organique des communes et des provinces . . . . .	234	1. De organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies . . . . .	234
2. L'organisation et la politique concernant les finances et le personnel des communes et des provinces . . . . .	236	2. De organisatie en het beleid inzake de financiën en het personeel van de gemeenten en de provincies . . . . .	236
3. L'organisation de la tutelle sur les six communes de la périphérie, ainsi que sur Comines-Warneton et Fourons . . . . .	237	3. De organisatie van het toezicht op de zes randgemeenten, Komen-Waasten en Voeren . . . . .	237
4. L'organisation de la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale . . . . .	238	4. De organisatie van het administratief toezicht op de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest . . . . .	238
5. Agglomérations et fédérations de communes . . . . .	238	5. Agglomeraties en federaties van gemeenten . . . . .	238
6. La loi électorale communale et provinciale . . . . .	239	6. De gemeente- en provinciekieswet . . . . .	239
7. Compétence législative en matière de funérailles . . . . .	239	7. Wetgevende bevoegdheid inzake de lijkbezorging . . . . .	239
8. La tutelle sur les fabriques d'église . . . . .	241	8. Het toezicht op de kerkfabrieken . . . . .	241
9. L'association d'une province ou d'une commune avec des tiers . . . . .	244	9. De vereniging van een provincie of een gemeente met derden . . . . .	244
10. Les conventions entre communes et provinces . . . . .	246	10. De overeenkomsten tussen gemeenten of tussen provincies . . . . .	246
11. Le régime juridique régissant les associations de communes et de provinces interrégionales . . . . .	246	11. Het statuut van de verenigingen van provincies en gemeenten die de gewestgrenzen overschrijden . . . . .	246
12. La tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie . . . . .	250	12. Het specifiek toezicht inzake brandbeveiliging . . . . .	250
13. Le financement des communes et provinces . . . . .	251	13. De financiering van de gemeenten en de provincies . . . . .	251
14. Régies communales autonomes . . . . .	252	14. Autonome gemeentebedrijven . . . . .	252
15. Élargissement de l'autonomie de la Communauté germanophone sous l'angle de ses rapports avec les pouvoirs subordonnés . . . . .	254	15. Uitbreiding van de autonomiestatus van de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	254
Section 9. La politique de l'emploi . . . . .	334	Afdeling 9. Tewerkstellingsbeleid . . . . .	334



A. Observation générale . . . . .	335	A. Algemene toelichting . . . . .	335
B. Points en discussion . . . . .	338	B. Discussiepunten . . . . .	338
1. La refédéralisation éventuelle de la politique de l'emploi . . . . .	338	1. De herfederalisering van het werkgelegenheidsbeleid . . . . .	338
2. La spécificité des régions . . . . .	349	2. De specifieke kenmerken van de gewesten	349
3. Les mécanismes de concertation . . . . .	353	3. Overleg . . . . .	353
4. La collaboration entre l'ONEM et les services régionaux . . . . .	355	4. Samenwerking tussen de RVA en de gewestelijke diensten . . . . .	355
5. Les agences locales pour l'emploi . . . . .	360	5. Plaatselijke werkgelegenheidsagent-schappen (PWA) . . . . .	360
6. Les emplois de service (emplois Smet) . . . . .	368	6. De dienstenbanen («Smet-banen») . . . . .	368
7. Le stage et l'insertion professionnelle des jeunes dans le circuit du travail . . . . .	369	7. De stage en inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces . . . . .	369
8. La formation en alternance . . . . .	372	8. Alternierend leren . . . . .	372
9. Le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs . . . . .	373	9. De tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers . . . . .	373
10. Les normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers . . . . .	376	10. De normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten . . . . .	376
11. Mesures de réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale dans le but de promouvoir l'emploi . . . . .	380	11. Federale maatregelen tot vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ter bevordering van de tewerkstelling . . . . .	380
12. Mesures instaurant des cotisations patronales à la sécurité sociale, qui sont affectées à des matières relevant des compétences communautaires et régionales . . . . .	383	12. Maatregelen tot het invoeren van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, waarvan de aanwending betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestmateries . . . . .	383
13. L'activation des allocations de chômage dans le secteur non marchand. La problématique des droits de tirage . . . . .	385	13. Activering van de werkloosheidsuitkeringen in de non-profitsector. De trekkingsrechten voor wedertewerkstelling . . . . .	385
14. Attribution de la politique de l'emploi à la Communauté germanophone . . . . .	392	14. Toewijzing van het werkgelegenheidsbeleid aan de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	392
Section 10. Les travaux publics et le transport . . . . .	394	Afdeling 10. Openbare werken en vervoer . . . . .	394

A. Analyse générale . . . . .	394	A. Algemene toelichting . . . . .	394
B. Points en discussion . . . . .	397	B. Discussiepunten . . . . .	397
1. Les voies hydrauliques et leurs dépendances . . . . .	397	1. De waterwegen en hun aanhorigheden . . . . .	397
2. L'Institut pour le transport par batellerie . . . . .	413	2. Het Instituut voor het Transport langs de binnenwateren . . . . .	413
3. L'Office régulateur de la navigation intérieure . . . . .	415	3. De Dienst Regeling Binnenvaart . . . . .	415
4. Concertation en matière de voies hydrauliques et autoroutes transfrontières . . . . .	416	4. Overleg inzake gewestgrensoverschrijdende autosnelwegen en waterwegen . . . . .	416
5. Concertation sur l'organisation et l'infrastructure pour tous les modes de transport . . . . .	418	5. Overleg voor de organisatie van en de infrastructuur voor alle vervoersmodi . . . . .	418
6. Règlements communaux complémentaires en matière de police de la circulation routière . . . . .	421	6. Aanvullende gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op gemeentewegen . . . . .	421
7. L'utilisation d'appareils automatiques dans la circulation routière . . . . .	423	7. Het gebruik van onbemande camera's in het wegverkeer . . . . .	423
8. L'Institut géographique national . . . . .	424	8. Het Nationaal Geografisch Instituut . . . . .	424
9. L'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics . . . . .	426	9. De uitrusting en uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden . . . . .	426
10. La législation en matière de navigation aérienne . . . . .	431	10. De wetgeving inzake luchtverkeer . . . . .	431
11. La police aéronautique . . . . .	437	11. De luchtvaartpolitie . . . . .	437
12. La sûreté de l'aviation civile . . . . .	444	12. De veiligheid van de burgerluchtvaart . . . . .	444
13. Les droits de trafic . . . . .	448	13. De verkeersrechten . . . . .	448
14. Le contrôle et la sécurité de la navigation aérienne . . . . .	448	14. Controle en veiligheid van het luchtverkeer . . . . .	448
15. Les structures de concertation . . . . .	451	15. Overlegstructuren . . . . .	451
16. La navigation aérienne et les nuisances environnementales . . . . .	454	16. Het luchtverkeer en de milieuhinder . . . . .	454
17. Les problèmes spécifiques rencontrés par la Région de Bruxelles-Capitale . . . . .	455	17. De specifieke problemen waarmee Brussel te maken heeft . . . . .	455
II. Compétences communautaires . . . . .	457	II. Gemeenschapsbevoegdheden . . . . .	457
Section 1. Matières culturelles . . . . .	457	Afdeling 1. Culturele aangelegenheden . . . . .	457

A. Analyse générale . . . . .	457	A. Algemene analyse . . . . .	457
B. Points de discussion . . . . .	459	B. Discussiepunten . . . . .	459
1. La police générale des ondes radioélectriques . . . . .	459	1. De algemene politie van de radio-electrische golven . . . . .	459
2. La radiodiffusion et la télévision versus les télécommunications . . . . .	466	2. Radio-omroep en televisie versus telecommunicatie . . . . .	466
3. Les communications des gouvernements régionaux . . . . .	477	3. De regeringsmededelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke regering . . . . .	477
4. La reconnaissance d'organismes de radiodiffusion bicommunautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale . . . . .	480	4. Erkenning van bicommunautaire omroepsorganisaties in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest . . . . .	480
5. Le droit de prêt . . . . .	481	5. Het leenrecht . . . . .	481
6. La loterie nationale . . . . .	483	6. Nationale Loterij . . . . .	483
7. La gestion des établissements scientifiques et culturels fédéraux . . . . .	487	7. Het beheer van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen . . . . .	487
8. Les archives . . . . .	489	8. Archiefwezen . . . . .	489
9. Les prix et bourses fédéraux . . . . .	493	9. De federale prijzen en beurzen . . . . .	493
10. Le patrimoine artistique mobilier . . . . .	497	10. Overdracht van roerend kunstpatrimonium . . . . .	497
11. Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques — pacte culturel . . . . .	499	11. De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt — cultuurpactwet . . . . .	499
12. La politiques des lettres . . . . .	503	12. Letterenbeleid . . . . .	503
13. Politiques des sports . . . . .	506	13. Het sportbeleid . . . . .	506
Section 2. Enseignement . . . . .	509	Afdeling 2. Onderwijsaangelegenheden . . . . .	509
A. Analyse générale . . . . .	509	A. Algemene toelichting . . . . .	509
B. Points en discussion . . . . .	509	B. Discussiepunten . . . . .	509
1. Début et fin de l'obligation scolaire . . . . .	509	1. Begin en einde van de leerplicht . . . . .	509
2. Conditions minimales pour la délivrance des diplômes et accès à la profession . . . . .	515	2. Minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en toegang tot het beroep . . . . .	515
3. Le pouvoir d'appréciation par les autorités fédérales de la qualité des formations . . . . .	522	3. Beoordelingsbevoegdheid van de federale overheid over opleidingen . . . . .	522
4. La formation en alternance et le contrat d'apprentissage industriel . . . . .	522	4. Alternerende opleiding en industrieel leerlingwezen . . . . .	522
5. Le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant . . . . .	523	5. Administratief en financieel statuut van het onderwijspersoneel . . . . .	523
6. Sécurité au travail et surveillance médicale des travailleurs . . . . .	528	6. Veiligheid op het werk en medisch toezicht over de werknemers . . . . .	528
7. Gestion des établissements internationaux d'enseignement . . . . .	530	7. Het beheer van de internationale onderwijsinstellingen . . . . .	530
Section 3. Matières personnalisables . . . . .	531	Afdeling 3. Persoonsgebonden aangelegenheden . . . . .	531
Section 4. L'emploi des langues . . . . .	652	Afdeling 4. Gebruik der talen . . . . .	652
A. Analyse générale . . . . .	652	A. Algemene analyse . . . . .	652
B. Points en discussion . . . . .	653	B. Discussiepunten . . . . .	653
1. Le règlement de l'emploi des langues lors des élections . . . . .	653	1. De regeling van het taalgebruik bij verkiezingen . . . . .	653
2. Les relations sociales entre les employeurs et leur personnel . . . . .	655	2. De sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel . . . . .	655
3. L'emploi des langues en matière administrative . . . . .	656	3. Het taalgebruik op de identiteitskaarten . . . . .	656
4. L'emploi des langues dans les communes à facilités . . . . .	659	4. Het gebruik der talen in faciliteitengemeenten . . . . .	659
Deuxième volet : Autres aspects de la répartition des compétences . . . . .	662	Tweede luik : Andere aspecten van de bevoegdheidsverdeling . . . . .	662

Section 1. Compétences résiduelles . . . . .	662	Afdeling 1. Residuaire bevoegdheid . . . . .	662
Section 2. Compétences implicites et réservées . . . . .	669	Afdeling 2. Impliciete en voorbehouden bevoegdheden . . . . .	669
Section 3. Droits fondamentaux . . . . .	671	Afdeling 3. Grondrechten . . . . .	671
A. Analyse générale . . . . .	671	A. Algemene toelichting . . . . .	671
B. Points en discussion . . . . .	677	B. Discussiepunten . . . . .	677
Section 4. Recherche scientifique . . . . .	682	Afdeling 4. Wetenschappelijk onderzoek . . . . .	682
A. Introduction . . . . .	683	A. Inleiding . . . . .	683
B. Points en discussion . . . . .	684	B. Discussiepunten . . . . .	684
1. Les établissements scientifiques et culturels fédéraux . . . . .	684	1. De federale wetenschappelijke en culturele instellingen . . . . .	684
2. La composition des organes de gestion et des conseils scientifiques consultatifs des établissements scientifiques et culturels fédéraux . . . . .	687	2. Samenstelling van de beheersorganen en van de wetenschappelijke adviesraden van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen . . . . .	687
3. Le Conseil fédéral de la politique scientifique . . . . .	692	3. Federale Raad voor Wetenschapsbeleid . . . . .	692
4. Actions ou programmes dépassant les intérêts d'une communauté ou d'une région . . . . .	702	4. Acties of programma's die de belangen van een gemeenschap of gewest overschrijden . . . . .	702
5. La Conférence interministérielle de la politique scientifique . . . . .	703	5. Interministeriële conferentie voor het wetenschapsbeleid . . . . .	703
6. Participation aux activités des organismes internationaux de recherche . . . . .	706	6. Deelname aan de activiteiten van internationale onderzoeksorganisaties . . . . .	706
7. Signature d'accords ou de conventions de coopération avec des institutions et des organismes supranationaux et internationaux . . . . .	708	7. Ondertekening van akkoorden of internationale overeenkomsten met supranationale en internationale instellingen . . . . .	708
8. La recherche spatiale . . . . .	711	8. Ruimtevaartonderzoek . . . . .	711
9. La recherche en matière d'agriculture . . . . .	712	9. Landbouwonderzoek . . . . .	712
10. Les sciences sociales et humaines . . . . .	713	10. Sociale en menswetenschappen . . . . .	713
11. Le FRSM et l'IISN . . . . .	715	11. FGWO en IIKW . . . . .	715
12. Les pôles d'attraction interuniversitaires . . . . .	716	12. Interuniversitaire attractiepolen . . . . .	716
13. Le statut du personnel scientifique . . . . .	717	13. Het statuut van het wetenschappelijk personeel . . . . .	717
14. Les liens entre les chercheurs . . . . .	718	14. Contacten tussen de onderzoekers . . . . .	718
15. Belnet . . . . .	719	15. Belnet . . . . .	719
16. Les accords de coopération . . . . .	720	16. Samenwerkingsakkoorden . . . . .	720
17. Les programmes de recherche européens . . . . .	721	17. Europese onderzoeksprogramma's . . . . .	721
18. Attribution de la compétence primaire . . . . .	722	18. Toewijzing van de hoofdbevoegdheid . . . . .	722
19. Observation générale concernant la répartition des compétences en matière de recherche scientifique . . . . .	723	19. Algemene opmerkingen over de bevoegdheidsverdeling inzake wetenschappelijk onderzoek . . . . .	723
Section 5. Compétences pénales . . . . .	728	Afdeling 5. Strafrechtelijke bevoegdheden . . . . .	728
A. Développement général (12 février 1999) . . . . .	728	A. Algemene toelichting (12 februari 1999) . . . . .	728
B. Points en discussion . . . . .	730	B. Discussiepunten . . . . .	730
1. La politique de poursuite à l'égard des pénalisations décrétales . . . . .	730	1. Het vervolgingsbeleid ten aanzien van decretale strafbaarstellingen . . . . .	730
2. Les mesures d'instruction . . . . .	733	2. Onderzoeksmaatregelen . . . . .	733
3. L'avis conforme pour des nouvelles peines et incriminations . . . . .	735	3. Eensluidend advies voor nieuwe straffen of strafbaarstellingen . . . . .	735
Section 6. La fonction publique . . . . .	738	Afdeling 6. Overheidspersoneel . . . . .	738

1. Le Secrétariat permanent de recrutement . . . . .	738	1. Het Vast Wervingssecretariaat . . . . .	738
2. Des principes généraux . . . . .	745	2. De algemene beginselen . . . . .	745
3. Le statut syndical . . . . .	750	3. Syndicaal statuut . . . . .	750
4. L'Office médico-social . . . . .	751	4. De Sociaal-Medische Rijksdienst . . . . .	751
5. Mobilité des agents entre les diverses autorités . . . . .	752	5. Mobiliteit van de ambtenaren tussen de verschillende overheden . . . . .	752
Section 7. Les relations internationales . . . . .	753	Afdeling 7. Internationale betrekkingen . . . . .	753
A. Analyse générale . . . . .	753	A. Algemene analyse . . . . .	753
1. La coopération au développement . . . . .	758	1. Ontwikkelingssamenwerking . . . . .	758
2. Cotisations obligatoires aux organisa- tions internationales . . . . .	764	2. Verplichte bijdragen aan internationale organisaties . . . . .	764
3. Représentation des communautés et régions auprès des organisations interna- tionales . . . . .	766	3. Vertegenwoordiging van de gemeen- schappen en de gewesten bij internatio- nale organisaties . . . . .	766
4. La représentation de la Belgique dans le Conseil de l'Union européenne . . . . .	771	4. Vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Unie . . . . .	771
5. La représentation et la participation aux travaux en matière de politique d'emploi au niveau international . . . . .	773	5. De vertegenwoordiging en inspraak met betrekking tot werkzaamheden op inter- nationaal vlak inzake tewerkstelling . . . . .	773
Section 8. Les matières fiscales et financières . . . . .	774	Afdeling 8. Fiscale en financiële aangelegen- heden . . . . .	774
A. Observations générales . . . . .	774	A. Algemene beschouwingen . . . . .	774
1. Note de M. Pas (septembre 1996) . . . . .	774	1. Nota van de heer Pas (september 1996) . . . . .	774
2. Observations des membres (13 mars 1997) . . . . .	777	2. Opmerkingen van leden (13 maart 1997)	777
3. Observations de M. Pas (13 mars 1997) . . . . .	778	3. Opmerkingen van de heer Pas (13 maart 1997) . . . . .	778
B. Points en discussion . . . . .	778	B. Discussiepunten . . . . .	778
1. La redevance radio et télévision: capacité de la Communauté française . . . . .	778	1. Kijk- en luistergeld: bevoegdheid van de Franse Gemeenschap . . . . .	778
2. La redevance radio et télévision: transfert à la Communauté germanophone . . . . .	781	2. Kijk- en luistergeld: overheveling naar de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	781
3. La fixation de la base d'imposition du précompte immobilier . . . . .	782	3. Vaststelling van de heffingsgrondslag voor de onroerende voorheffing . . . . .	782
4. Approbation pour les emprunts en devises . . . . .	784	4. Toestemming voor leningen in deviezen . . . . .	784
5. Charges du passé . . . . .	786	5. Lasten uit het verleden . . . . .	786
6. Intérêts de retard consécutifs au passage par la Caisse des dépôts et consignations . . . . .	788	6. Verwijlntresten — Deposito- en Consi- gnatiekas . . . . .	788
7. Base de calcul de la dotation fédérale . . . . .	789	7. Grondslag voor de berekening van de federale dotatie . . . . .	789
8. Aide financière de la Région wallonne à la Communauté germanophone . . . . .	792	8. Financiële steun van het Waals Gewest voor de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	792
9. Conseil supérieur des Finances . . . . .	794	9. Hoge Raad voor de Financiën . . . . .	794
10. L'autonomie fiscale . . . . .	795	10. Fiscale autonomie . . . . .	795
Section 9. Affaires administratives . . . . .	796	Afdeling 9. Bestuursaangelegenheden . . . . .	796
A. Remarque générale . . . . .	796	A. Algemene opmerkingen . . . . .	796
B. Points de discussion . . . . .	797	B. Discussiepunten . . . . .	797
1. Échanges d'informations et accès gratuit aux documents . . . . .	797	1. Uitwisseling van informatie en gratis inzage van documenten . . . . .	797
2. Publication et traduction des décrets et arrêtés . . . . .	799	2. Bekendmaking en vertaling van decreten en besluiten . . . . .	799
3. Publication et traduction des décrets et arrêtés de la Communauté germano- phone . . . . .	801	3. Bekendmaking en vertaling van decreten en besluiten van de Duitstalige Ge- meenschap . . . . .	801
Section 10. L'autonomie constitutive . . . . .	803	Afdeling 10. Constitutieve autonomie . . . . .	803

1. Attribution de l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone . . . . .	803	1. Toekenning van de constitutieve autonomie aan de Duitstalige Gemeenschap . . . . .	803
2. Financement des partis politiques et contrôle des communications gouvernementales . . . . .	806	2. Financiering van de politieke partijen en de controle op de regeringsmededelingen . . . . .	806
Section 11. L'effet territorial des normes communautaires . . . . .	808	Afdeling 11. Territoriale werking van de gemeenschapsnormen . . . . .	808
1. L'effet territorial des décrets flamands relatifs à l'enseignement . . . . .	808	1. Territoriale werking van de onderwijsdecreten van de Vlaamse Gemeenschap . . . . .	808
2. La limitation territoriale du champ d'application des normes communautaires . . . . .	811	2. Territoriale afbakening van gemeenschapsnormen . . . . .	811
Section 12. L'impact de la législation européenne sur les règles belges de répartition de la compétence . . . . .	818	Afdeling 12. Impact van de Europese wetgeving op de Belgische bevoegdheidsverdelende regels . . . . .	818
1. Aligement des règles nationales (de répartition des compétences) sur le droit communautaire . . . . .	818	1. Vrijwillige afstemming van de Belgische bevoegdheidsverdelende regels op het Europese gemeenschapsrecht . . . . .	818
2. Responsabilité pour la non-transposition du droit européen communautaire . . . . .	827	2. Aansprakelijkheid voor de niet-uitvoering van het Europese gemeenschapsrecht . . . . .	827
Troisième volet : Le fonctionnement des institutions . . . . .	833	Derde luik : De werking van de instellingen . . . . .	833
Section 1. La procédure législative . . . . .	833	Afdeling 1. Wetgevingsprocedure . . . . .	833
1. Simplification . . . . .	833	1. Vereenvoudiging . . . . .	833
2. Les projets de loi partiellement bicaméraux . . . . .	837	2. De gedeeltelijk bicamerale wetsontwerpen . . . . .	837
Section 2. Les conflits d'intérêts . . . . .	841	Afdeling 2. Belangenconflicten . . . . .	841
Section 3. Les formes de collaboration . . . . .	845	Afdeling 3. De samenwerkingsvormen . . . . .	845
1. La publicité des accords de coopération . . . . .	845	1. De kenbaarheid van de samenwerkingsakkoorden . . . . .	845
2. La non-conclusion d'accords de coopération obligatoires . . . . .	848	2. Het niet-sluiten van verplichte samenwerkingsakkoorden . . . . .	848
3. La dénomination des diverses formes de coopération . . . . .	849	3. De benaming van de diverse samenwerkingsakkoorden . . . . .	849
Section 4. Le Sénat et les relations internationales . . . . .	851	Afdeling 4. De Senaat en de internationale aangelegenheden . . . . .	851
1. Négociations préparatoires relatives aux traités multilatéraux . . . . .	851	1. Voorbereidende onderhandelingen over multilaterale verdragen . . . . .	851
2. Traités mixtes . . . . .	852	2. Gemengde verdragen . . . . .	852
3. Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes . . . . .	854	3. Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden . . . . .	854
Section 5. La composition du Sénat . . . . .	856	Afdeling 5. Samenstelling van de Senaat . . . . .	856
1. Le nombre de sénateurs . . . . .	856	1. Het aantal senatoren . . . . .	856
2. Les deux (ou trois) casquettes des sénateurs de communauté . . . . .	862	2. De twee (of drie) petjes van de gemeenschapssenatoren . . . . .	862
3. Les «sénateurs de communauté» et le mandat communal . . . . .	866	3. De gemeenschapssenatoren en het gemeentelijk mandaat . . . . .	866
4. Les sénateurs de communauté et les organisations internationales . . . . .	867	4. De gemeenschapssenatoren en de internationale organisaties . . . . .	867
Section 6. La représentation des germanophones . . . . .	871	Afdeling 6. Vertegenwoordiging van de Duitstaligen . . . . .	871

1. Représentation garantie au niveau fédéral . . . . .	871	1. Gewaarborgde vertegenwoordiging op federaal vlak . . . . .	871
2. Représentation garantie au niveau régional . . . . .	872	2. Gewaarborgde vertegenwoordiging op regionaal vlak . . . . .	872
3. Présence de parlementaires germanophones au sein du Conseil régional wallon . . . . .	872	3. Aanwezigheid van Duitstalige volksvertegenwoordigers in de Waalse Gewestraad . . . . .	872
Section 7. La composition de quelques institutions fédérales . . . . .	873	Afdeling 7. Samenstelling van een aantal federale instellingen . . . . .	873
Section 8. La composition et le fonctionnement de la Cour des comptes . . . . .	876	Afdeling 8. Werkwijze en samenstelling van het Rekenhof . . . . .	876
Section 9. La composition de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État . . . . .	880	Afdeling 9. Samenstelling van het Arbitragehof en de Raad van State . . . . .	880
Section 10. Le statut de la Région de Bruxelles-Capitale . . . . .	880	Afdeling 10. Statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest . . . . .	880