KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 17e juli 1979 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, van advies te dienen over een ontwerp van "Gewest- en Gemeenschapswet", heeft de 26e juli 1979 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 17 juillet 1979, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas huit jours, sur un projet de loi "des Régions et des Communautés", a donné le 26 juillet 1979 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

A. Bij brief van 16 juli 1979 heeft de Eerste Minister de Raad van State eensdeels de nieuwe tekst toegezonden die de Regering heeft opgesteld voor die delen van de memorie van toelichting bij het eerste ontwerp van gewest- en gemeenschapswet welke betrekking hebben op de artikelen 29, § 1, en 60, § 2, van dat ontwerp, dat wil zeggen op de bepaling van de respectieve bevoegdheid van gewesten en gemeenschappen, en anderdeels, onder beroep op de artikelen 3 en 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gevraagd dat die nieuwe tekst wordt onderworpen aan het beredeneerd advies van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving, dat deze in hun advies zelf een tekstvoorstel doen voor de artikelen 29, § 1, en 60, § 2, en ten slotte dat daarbij de in voornoemd artikel 85bis bepaalde spoedprocedure wordt toegepast.

De brief van de Eerste Minister gaat niet vergezeld van enig nieuw voorontwerp van tekst voor de voornoemde artikelen 29, § 1, en 60, § 2, en moet dus worden verstaan, enerzijds als een nieuwe aanvraag om advies over die bepalingen in het licht van de commentaar die de herschreven passussen van de memorie van toelichting daarover verstrekken, anderzijds als een verzoek dat, impliciet maar stellig, gegrond is op artikel 6 van de gecoördineerde wetten, hetwelk bepaalt : "De Eerste Minister kan de afdeling belasten met het opmaken van de tekst van voorontwerpen van wetten, van besluiten, van reglementen of van amendementen waarvan de stof en het voorwerp door hem worden vastgesteld".

.../...

B. Het door de wet van 23 juni 1979 in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoegde artikel 85bis moge alleen de adviesaanvragen met zoveel woorden vermelden, niets in hetgeen de wetgever tot het aannemen van die bepaling heeft bewogen, wettigt de bewering dat hij de bedoeling heeft gehad een op artikel 6 van de meergenoemde wetten steunend verzoek tot het opstellen van een voorontwerp buiten de bevoegdheid van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving te houden als dat verzoek, zoals hier duidelijk het geval is, een vraag betreffende de respectieve bevoegdheid van Staat, gemeenschappen of gewesten doet rijzen.

C. De afdeling wetgeving heeft, wanneer zij door de Eerste Minister belast wordt met het opmaken van de tekst van een voorontwerp, in verschillende opzichten een ruimere bevoegdheid dan zij bij een gewone adviesaanvraag bezit (zie Novelles, Droit administratif, dl. VI "Le Conseil d'Etat", nr. 455). Die bevoegdheid kan echter niet zover reiken dat zij mede zou omvatten hetgeen WIGNY "l'appréciation de l'opportunité politique" noemt ("La troisième révision de la Constitution", blz. 156). De keuze die met deze beoordeling is gemoeid, ligt, tijdens de voorbereiding van een bij de Wetgevende Kamers in te dienen ontwerp, uitsluitend bij de Regering en, uiteindelijk, bij de Wetgever.

Zulk een keuze heeft de Raad van State niet te doen, en zelfs niet in overweging te geven. Alleen voor die "bevoegdhedenpakketten" waaromtrent de bedoeling van de Regering

.../...

duidelijk naar voren treedt uit de memorie van toelichting of uit de door de gemachtigden van de Eerste Minister verstrekte uitleg, kan hij dus tekstvoorstellen doen.

D. Bij de nieuwe aanvraag van de Eerste Minister, die nu slaat op de artikelen 29, § 1, en 60, § 2, van het eerste ontwerp van gewest- en gemeenschapswet, is uiteraard hetzelfde voorbehoud te maken als in het advies L. 13.334 van 6 juni 1979 is geformuleerd eensdeels in de algemene opmerkingen over het gehele ontwerp, anderdeels in de algemene opmerkingen bij de artikelen 29 en 60. Met het memoreren van dat voorbehoud moge hier, om het advies niet met herhalingen te overladen, worden volstaan. Maar het is en blijft bij voorbeeld duidelijk dat de tekst die voor artikel 60 van het ontwerp wordt voorgesteld, een voorafgaande wijziging van artikel 59bis van de Grondwet in de door de Regering aangegeven zin onderstelt, en dat de overeenstemming van datzelfde artikel 60 met de voor artikel 59bis ontworpen paragraaf 2 zal afhangen van de eindredactie van die bepaling, meer bepaald ten aanzien van de eventuele omschrijving van het begrip "persoonsgebonden materies".

E. Volgens de memorie van toelichting moeten "de bevoegdheden die toegekend worden aan de Gewesten begrepen worden in het licht van punt 60". Luidens 1° van dat punt 60 kunnen de bevoegdheden van de nationale macht aan de Gewesten worden overgedragen, met uitzondering van de bevoegdheden in de aangelegenheden door de Grondwet voorbehouden aan de wet (hier ontbreekt : en aan het decreet). Die aangelegenheden zouden trouwens niet aan de Gewesten kunnen worden overgedragen, zelfs niet met een bijzondere meerderheidswet.

.../...

Opgeworpen zou kunnen worden dat artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet alleen de in de artikelen 23 en 59bis bedoelde aangelegenheden met zoveel woorden buiten de voor overdracht naar de Gewesten in aanmerking komende aangelegenheden houdt, met het gevolg dat, a contrario, al de overige aangelegenheden hun kunnen worden opgedragen.

Dit zuiver tekstargument gaat niet op. De Grondwetgever heeft, toen hij voor artikel 107quater een lezing aannam waarin alleen uitdrukkelijk werden uitgesloten de aangelegenheden die in het raam van de herziening van 1970 geheel of ten dele aan de Gemeenschappen werden toegewezen, ten overvloede te kennen gegeven dat de Gewesten niet de grondwettelijke bevoegdheden van de Gemeenschappen zouden mogen betreden. Niets in de voorbereiding van die bepaling wettigt de bewering dat de Grondwetgever de bedoeling zou hebben gehad de wetgever toe te staan, zelfs met een bijzondere-meerderheidswet de nationale wetgever in het uiterste geval alle niet aan de Gemeenschappen opgedragen bevoegdheden uit handen te nemen, en dat hij bijgevolg mogelijk heeft willen maken dat, steeds in het uiterste geval, iedere nationale normbevoegdheid die met een gewone meerderheid kan worden uitgeoefend ten aanzien van andere aangelegenheden dan de in artikel 23 en 59bis bedoelde, eventueel weg zou komen te vallen. De in artikel 107quater bepaalde uitzonderingen, teruggeplaatst in de orde van bevoegdheidsverdeling onder de gestelde machten, zijn derhalve overbodig. Zij laten als zodanig zeker geen redenering a contrario toe. Daaruit volgt dat, ondanks de letter van artikel 107quater, de aangelegenheden die in andere bepalingen van de Grondwet opgedragen zijn aan de wet, geacht moeten worden uitsluitend voor de nationale wetgever weggelegd te blijven.

.../...

Zo zal met name, zelfs in de aan Gemeenschappen of Gewesten toebedeelde materies, alles ter zake van bepaling van onteigeningsregels krachtens artikel 11 van de Grondwet bij de landswetgever blijven berusten, en zo zal ook in die materies alles ter zake van internationale betrekkingen krachtens artikel 68 van de Grondwet weggelegd blijven voor de Koning en de Kamers, ieder wat hem betreft, behoudens toepassing van artikel 59bis, § 2, 3°.

Een ander voorbeeld, dat in de voorafgaande opmerkingen dient te worden aangehaald omdat de gerezen moeilijkheid diverse, aan de Gewesten en de Gemeenschappen toe te wijzen aangelegenheden raakt, is dat van het domein dat de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet voor de wet hebben gereserveerd.

Artikel 108 bepaalt :

"De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen ...".

Onder de beginselen waarvan de toepassing door de wet moet worden verzekerd, zijn er die de wetgever geen ruimte laten voor eigen beoordeling : de rechtstreekse verkiezing en de openbaarheid van begrotingen en rekeningen (1° en 5°).

Een ander beginsel daarentegen behelst alleen maar een uitnodiging aan de wetgever om bevoegdheden te decentraliseren naar de provinciale en gemeentelijke instellingen toe (3°).

.../...

Krachtens een vierde beginsel wordt aan de provincie- en gemeenteraden bevoegdheid toegewezen voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is (2°). Eenparig wordt aangenomen dat de wetgever, bij het in toepassing brengen van dat beginsel, de inhoud van het begrip gemeentelijk belang zeer ruim vermag te beoordelen, echter niet zó ruim dat hij het geheel zou gaan uithollen, en provincies en gemeenten niets meer aan bevoegdheid overlaat. Het ligt dus in het vermogen van de wetgever om bepaalde aangelegenheden, geheel (1) of gedeeltelijk (2), van de gemeentelijke naar de nationale bevoegdheid over te hevelen; evenzo kan een bijzondere-meerderheidswet bepaalde aangelegenheden geheel of gedeeltelijk uit de bevoegdheid van de gemeenten lichten en aan het Gewest of de Gemeenschap opdragen.

Artikel 108 van de Grondwet, zoals het thans luidt, kent noch Gewesten noch Gemeenschappen en staat de ene noch de andere toe de bevoegdheden van de gemeenten te bepalen, of die overheden te betrekken bij de normatieve of individuele uitvoering van de decreten, ordonnanties en besluiten van de Gemeenschappen of Gewesten. In het algemeen moet ook worden opgemerkt dat de ontwerp-wet slechts bevoegdheden die door het centrale gezag worden uitgeoefend, overdraagt. Opdrachten die door bijzondere wetten of besluiten aan gemeenten of agglomeraties of federaties van gemeenten zijn verleend, laat zij ongemoeid. Als de Gemeenschappen en de Gewesten echter in bijzondere aangelegenheden volle, of althans aanvullende regelende bevoegdheid krijgen, moeten zij ook voor het uitoefenen daarvan de bevoegdheid om uitvoeringstaken aan gemeenten en agglomeraties op te dragen toegewezen krijgen.

.../...

---

(1) Wet van 30 december 1882 op de diergeneeskundige politie, wat de besmettelijke ziekten betreft, door de Koning als zodanig bepaald.

(2) Artikelen 67 en 68 van de Huisvestingscode.

Opdat de agglomeratie of de gemeente kan optreden in verband met overgedragen aangelegenheden, is derhalve machtiging van de nationale wetgever zelf vereist; hem komt het immers toe de gemeentewet, de provinciewet en de wet van 26 juli 1971 te wijzigen.

Zo bij voorbeeld zou het tweede ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet moeten worden aangevuld met als volgt te redigeren bepalingen :

"Artikel ... Artikel 75, eerste lid, van de gemeentewet wordt met de volgende woorden aangevuld "inzonderheid de gewestoverheid".

Artikel ... In artikel 78, tweede lid, van dezelfde wet worden de woorden "of met de verordeningen van algemeen of provinciaal bestuur" vervangen door de woorden "of met de decreten, ordonnanties en verordeningen van algemeen, gemeenschaps-, gewestelijk of provinciaal bestuur".

Artikel ... In artikel 90 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid, 1°, gewijzigd bij de wet van 30 december 1887, worden de woorden "en van de besluiten van het algemeen bestuur" vervangen door de woorden "decreten, ordonnanties en besluiten van het algemeen, gemeenschaps- of gewestelijk bestuur";

.../...

2° in het eerste lid, 8°, gewijzigd bij de wet van 29 maart 1962, vervallen de woorden "overeenkomstig de wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw";

3° in het tweede lid, gewijzigd bij de wet van 30 december 1887 worden de woorden "en besluiten van het algemeen bestuur" vervangen door de woorden "decreten, ordonnanties en besluiten van het algemeen, gemeenschaps- of gewestelijk bestuur".

Artikel ... Artikel 106, eerste lid, van de provinciewet wordt aangevuld met de woorden "of krachtens decreten en ordonnanties".

Artikel ... In artikel 35 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 2 worden de woorden "inzonderheid door de gemeenschaps- en gewestoverheden" ingevoegd tussen de woorden "hogere overheid" en "wordt voorgelegd";

2° in § 3 worden de woorden "de ordonnanties" ingevoegd tussen de woorden "de decreten" en de woorden "en de algemene en provinciale verordeningen".

Artikel 108bis van de Grondwet stelt onder meer dat de wet de inrichting en de bevoegdheid van de agglomeraties en federaties van gemeenten bepaalt en dat zij daarbij de toepassing verzekert van de beginselen vermeld in artikel 108.
In zover de ontwerp-wet bepaalde bevoegdheden van de agglome-

.../...

raties en federaties van gemeenten bedoelt over te dragen of die agglomeraties en federaties bij de uitvoering van de handelingen van de Gemeenschappen en Gewesten bedoelt te betrekken, zou zij de wet van 26 juli 1971, inzonderheid artikel 35, §§ 1 en 3, moeten wijzigen.

F. Een verdeling van bevoegdheden over Rijk, Gemeenschappen en Gewesten die haar verwoording zou vinden in de artikelen 29, § 1, en 60, § 2, van het eerste ontwerp van Gewesten Gemeenschapswet, zou, wil zij geen leemten vertonen, althans theoretisch veronderstellen dat vooraf een volledig bestek van de te verdelen aangelegenheden, dus van de gehele in België geldende wetgeving en reglementering, wordt opgemaakt. In de acht dagen die hem zijn toegemeten, heeft de Raad van State dat uiteraard niet kunnen doen. Op het verzoek van de Eerste Minister wordt hierbij dan ook slechts ingegaan met het strengste voorbehoud voor leemten, die bij het in toepassing brengen van de door de Raad voorgestelde teksten aan het licht mochten komen.

G. Volgens punt 60, 4°, van het Regeerakkoord kunnen op de Gewesten en de Gemeenschappen niet worden overgedragen : "4° de uitoefening van de bevoegdheden van de rechterlijke macht en van de Raad van State ...".

Er was, dat spreekt wel vanzelf, geen politiek akkoord nodig opdat de rechtsprekende macht, die één van de drie gestelde staatsmachten is, in de bevoegdheid van de nationale wetgever bleef. Aangenomen moet dan ook worden dat geen bepaling uit het ontwerp afbreuk kan doen aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht en van de Raad van State.

.../...

Artikel 29, § 1

EERSTE DEEL - ALGEMENE OPMERKINGEN .

I. Voor het opstellen van de tekst die, ter uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet, de bevoegdheden van de gewestelijke organen bepaalt, heeft de Raad van State aansluiting gezocht bij de werkwijze die de wetgever heeft toegepast voor het bepalen van de culturele aangelegenheden. Blijkens de parlementaire voorbereiding van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 is het met volle bewustheid van de voor- en nadelen van de gekozen oplossingen dat de wetgever aan een opsomming van "bevoegdhedenpakketten" de voorkeur heeft gegeven boven een omstandige formulering van de inhoud van ieder van die bevoegdheden (3).
Dat is doenbaar voor materies aan welker inhoud welbepaalde wetten zijn gewijd. Het lijdt b.v. geen twijfel dat de term "ruimtelijke ordening en stedebouw" hoe dan ook slaat op het geheel van de aangelegenheden die in de wet van 29 maart 1962 zijn geregeld; evenzo duidt de term "huisvesting" in ieder geval op het geheel van de aangelegenheden waaraan de "huisvestingscode" is gewijd.

Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de Regering, hier en daar, enkele van die aangelegenheden ruimer wil zien. Zo zouden onder de ruimtelijke ordening vallen "de inrichtingen waarop het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming toepasselijk is" en "het tracé of de inplanting van de grote overheidsinfrastructuur en van het gemeenschappelijk vervoer". Dat zijn materies die slechts gedeeltelijk met de wet van 29 maart 1962 te maken hebben.

.../...

---

(3) Zie o.m. Senaat, 1970-1971, gedr. st. nr 400, blz. 4; nr 497, blz. 2; zie ook Senaat 1969-1970, nr 402, blz. 19 e.v.

De tekst die de Raad opstelt, is dan ook een combinatie van beide door de wetgever van 1971 overwogen werkwijzen. In die tekst wordt volstaan met een opgave van "bevoegdhedenpakketten" voor die aangelegenheden waarvan de inhoud alleen reeds vanuit die opgave bepaald kan worden. Daaraan toegevoegd wordt een opsomming van de aangelegenheden die niet passen in de gebruikelijke acceptie van wat als bevoegdhedenpakket wordt geformuleerd. Ervan afgetrokken worden de aangelegenheden die overeenkomstig punt 60 van het regeerakkoord tot de bevoegdheid van de nationale en de gemeenschapsoverheden blijven behoren.

II. De memorie van toelichting preciseert het ontwerp waarover de Raad van State op 31 mei en 6 juni 1979 advies heeft gegeven (L. 13.334). De memorie lijkt uit te gaan van de volgende teksten :
- het wetsontwerp nr 461, in het bijzonder de door de Regering voorgestelde amendementen (Kamer, zitting 1977-1978, gedr. st. 461, nr 20);
- de koninklijke besluiten van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is (Belgisch Staatsblad van 10 juli 1979).

De memorie van toelichting en de koninklijke besluiten van 6 juli 1979 bepalen, waar mogelijk, de aangelegenheden aan de hand van de datum en het opschrift van de wet of van het koninklijk besluit waarbij ze worden geregeld. Die werkwijze is verantwoord voor besluiten waardoor administratieve overheden met de uitvoering van welbepaalde wetten worden belast; zodanige besluiten zal de Koning te allen tijde aan de evolutie van de wetgeving kunnen aanpassen. Moet echter de bevoegdheid van de gewestelijke organen worden bepaald, dan is verwijzing naar wetten, a fortiori naar koninklijke besluiten of naar administratieve beschikkingen of richtlijnen af te wijzen. Niet de uitvoering van landswetten of -verordeningen zal immers in 't algemeen aan de

Gewesten worden opgedragen, wel de bevoegdheid tot het regelen van materies waarop die wetten en verordeningen thans betrekking hebben, en tot het uitvoeren van de aldus gestelde regels. De Gewesten zullen, ieder op zijn grondgebied, wetten als die van 29 maart 1962 of het Boswetboek kunnen wijzigen, opheffen of vervangen. Met inachtneming van de beginselen van de Gewestwet zullen zij de onder hen ressorterende administratieve overheden kunnen belasten met de uitvoering van de regels die zij zelf hebben vastgesteld. Zolang de Gewesten de wetten welker materie hun wordt toebedeeld niet uitdrukkelijk hebben gewijzigd, zullen de gewestexecutieven, als zij worden ingesteld, voor het uitvoeren van die wetten in de plaats treden van de nationale uitvoerende macht.

III. Kan geredelijk worden aangenomen dat een eventuele gewestexecutieve in de plaats van de Koning treedt voor de uitvoering van wetten en algemene verordeningen met geregionaliseerde materie, het is niet meteen duidelijk wat er zal geworden van de bevoegdheden welke die wetten en algemene verordeningen aan andere bestuursoverheden opdragen. Zijn dat provincie- of gemeenteoverheden die optreden krachtens de organieke wetten welke de Regering niet voornemens is te wijzigen (punt 60 van het regeerakkoord), dan is er geen probleem : het college van burgemeester en schepenen blijft bij voorbeeld bouwvergunningen afgeven, wat een taak is die aan dat college niet alleen door de wet van 29 maart 1962, maar ook door artikel 90, 8°, van de gemeentewet is opgedragen. De moeilijkheid begint waar de uitvoeringsoverheden die door wetten of verordeningen met geregionaliseerde materie aangewezen zijn, optreden ter vervulling van een taak van algemeen belang; dat is b.v. het geval met de bestendige deputatie bij de uitoefening van het administratief

.../...

toezicht, of met de burgemeester of het college van burgemeester en schepenen wanneer zij de bevoegdheid uitoefenen die hun door het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming is opgedragen.

Zou men voor die gevallen de memorie van toelichting letterlijk in de teksten vertalen, dan zou men voor onontwarbare situaties komen te staan zolang de gewestraden niet, via wijziging van de geregionaliseerde wetten en verordeningen, de met de uitvoering van die wetten en verordeningen belaste overheden hebben aangewezen. In de memorie van toelichting staat immers te lezen dat de gewesten bevoegd zullen zijn, b.v. voor de uitvoeringsmaatregelen betreffende beroepen inzake ruimtelijke ordening of inrichtingen waarop het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming toepasselijk is. De Koning of de gewestexecutieve zullen dus in de plaats treden van de overheden die thans, in het raam van een taak van algemeen belang, de wetten uitvoeren waarvan de materie geregionaliseerd zal worden. De overgangsmaatregelen waarin de artikelen 34 en 35 van het tweede ontwerp van gewest- en gemeenschapswet voorzien, zouden op verre na niet toereikend zijn om al die moeilijkheden op te lossen.

De aangewezen weg zou dan ook zijn dat in het ontwerp een overgangsbepaling wordt opgenomen die als volgt kan worden geredigeerd (en die, een ruimere strekking als zij heeft, in de plaats zou kunnen komen van de bepaling die in het advies L. 13.379 is voorgesteld) :

"De overheden die door de wetten en verordeningen waarvan de materie onder de gewesten ressorteert, met bevoegdheden belast zijn, blijven die bevoegdheden uitoefenen volgens

.../...

de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang de door deze wet bevoegd gemaakte overheden die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven.

De aan de Koning of aan de Ministers verleende bevoegdheden zullen echter door de gewestelijke executieven worden uitgeoefend" (dit lid voor het geval dat zodanige executieven ingesteld mochten worden).

IV. In zijn advies over het eerste ontwerp van gewesten gemeenschapswet heeft de Raad van State uiteengezet waarom de termen "bevoegdheid om de aangelegenheden te regelen" in artikel 107quater van de Grondwet zo moeten worden verstaan dat zij de bevoegdheid tot het uitvoeren van de aldus vastgestelde regels impliceren (advies L. 13.334/2, blz. 49).

In sommige gevallen, aldus de memorie van toelichting, bedoelt het ontwerp aan de Gewesten slechts uitvoeringsbevoegdheden toe te wijzen die zij bij wege van verordeningsbepalingen of bij wege van individuele bepalingen zullen uitoefenen, terwijl de hoofdnorm door een nationaal gezag wordt bepaald. Het in algemene bewoordingen gestelde artikel 107quater verbiedt de wetgever niet, alleen maar een uitvoeringsbevoegdheid aan de Gewesten op te dragen. Daarbij moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen de aangelegenheden waarvoor de wetgever een regelende bevoegdheid aan de Gewesten zou kunnen opdragen, en de zogeheten voorbehouden aangelegenheden, die hij niet zou vermogen over te dragen zonder voorafgaande herziening van de grondwetsbepalingen welke de bevoegdheden betreffende die aangelegenheden voor de wetgever voorbehouden. Waar het om de eerste aangelegenheden gaat, kan de wetgever, wil hij de desbetreffende regelende bevoegdheden niet aan de Gewesten opdragen,

.../...

hun niettemin uitvoerende verordeningsbevoegdheid toewijzen; voor de andere aangelegenheden daarentegen mag hij aan de Gewesten slechts bevoegdheden toewijzen die tot individuele uitvoeringshandelingen beperkt zijn.

Uit de tekst zal altijd moeten blijken waar de grens ligt van de bevoegdheden die aan de Gewesten worden toegewezen. Wanneer de tekst een bevoegdheid omschrijft als betrekking te hebben op een aangelegenheid, bedoelt hij dat de Gewesten in die aangelegenheid ten volle bevoegd zullen zijn, zowel, wil dat zeggen, om de wetten die deze aangelegenheid regelen te wijzigen als om de wijze van uitvoering van de door hen uitgevaardigde regels vast te stellen.

Wanneer de bevoegdheid van de Gewesten omschreven wordt als de bevoegdheid om een aangelegenheid te regelen binnen de grenzen die de nationale wet heeft getrokken, impliceert zij een bevoegdheid die van dezelfde aard is als de voorgaande, maar, al naar het geval, beperkt is door de normen die hetzij door de wet, hetzij door de Regering ter uitvoering van de wet zijn bepaald.

De bevoegdheid ten slotte die omschreven wordt als de bevoegdheid tot het toepassen van een reglementering, houdt geen enkele regelende bevoegdheid in.

V. Op verschillende plaatsen voorziet het ontwerp in een overleg tussen de Gewesten of een overleg waarbij én de Gewesten én de Staat betrokken worden. Wat dat begrip inhoudt, en hoe het overleg wordt gevoerd, wordt niet gezegd.

Uit tijdens het onderzoek verkregen inlichtingen blijkt dat geen besluitvorming mogelijk zal zijn als het overleg niet slaagt. Door die uiterste consequentie, gesteld zelfs

.../...

dat zij zich slechts bij uitzondering zal voordoen, zou het overleg een blokkeringsinstrument en op zijn minst een factor van immobilisme worden ten aanzien van de aangelegenheden waarvoor het is voorgeschreven en waarvan sommige, inzonderheid op economisch gebied, van levensbelang zijn.

In het licht van deze opmerking zal de Regering het wellicht noodzakelijk achten het ontwerp aan te vullen met een bepaling die zegt hoe het overleg moet worden gezien, hoe het moet worden gevoerd en hoe de toestand bij eventuele mislukking moet worden opgeklaard.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de gevallen waarin bepaald is dat de Gewesten bij een onder het nationaal gezag ressorterende maatregel zullen worden betrokken.

VI. In de geldende wetgeving en reglementering treft men de termen "gewestelijk" of "gewest-" wel meer aan in een betekenis die sterk verschilt van die welke zij na de tenuitvoerlegging van artikel 107quater van de Grondwet zullen hebben. Twee voorbeelden uit zoveel andere, in materies die door het ontwerp naar de Gewesten worden toegeschoven, mogen dit aantonen : in de gewestplannen volgens de stedebouwwet van 29 maart 1962 betekent "gewest-" iets geheel anders (Frans : "plans de secteur"); daarnaast zijn er de "gewestelijke" bureau's van de rijksdienst voor tewerkstelling, bedoeld in de artikelen 16 en volgende van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de tewerkstelling en de werkloosheid. Ter voorkoming van enige verwarring zou men de genoemde termen in de toekomst nog alleen mogen gebruiken ter omschrijving van wat tot de Gewesten in de zin van artikel 107quater behoort en ze overal elders waar ze die preciese betekenis niet hebben, moeten vervangen.

.../...

VII. De voor artikel 29 voorgestelde tekst zou met de volgende zin moeten beginnen :

"Artikel 29, § 1.

Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de volgende aangelegenheden : ...".

De tekst zal worden onderverdeeld in 1°, 2°, enz., volgens de aan de Gewesten toe te wijzen bevoegdhedenpakketten. De opmerkingen waartoe elk van die bevoegdheden aanleiding geeft, zullen in het tweede gedeelte worden gemaakt.

.../...

TWEEDE DEEL - ONTLEDING VAN DE BEVOEGDHEDEN.

I.

De bevoegdheden die in de memorie van toelichting aangegeven zijn onder de inleidende volzinnen : "Inzake ruimtelijke ordening" en "inzake de stedebouw, stadsvernieuwing en de gezondmaking van verlaten industriële oorden", vormen volgens de Regering een eerste bevoegdhedenpakket. Toch moet onderscheid worden gemaakt.

A. Dat pakket omvat in de eerste plaats de aangelegenheden die geregeld zijn bij de wet van 29 maart 1962 (memorie van toelichting; Gedr. St., Kamer, 461/20; koninklijk besluit van 6 juli 1979, Staatsblad blz. 7785). Zij worden bestreken door 1°, 2°, 3°, a, (behalve de rooiplannen), b, c, d, van blz. 1 en onder 1° bovenaan op blz. 2 van de memorie van toelichting. Voor al deze aangelegenheden kan worden volstaan met de vermelding : "stedebouw en ruimtelijke ordening".

B. Toch moet worden opgemerkt dat de memorie van toelichting, in zover zij stelt dat aan de Gewesten de reglementering inzake onteigeningen zal worden opgedragen, in tegenspraak is met artikel 11 van de Grondwet.

Anderzijds handelt artikel 34 van het eerste ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet over de bevoegdheid tot onteigening; het gaat in dit geval om een uitvoeringsbevoegdheid.

C. De memorie van toelichting stelt, dat aan de Gewesten worden opgedragen de reglementering en de uitvoeringsmaatregelen betreffende "de rooiplannen (onbenoemde wegen en buurtwegen)" (blz. 1, 3°, a).

.../...

De aangelegenheid van de rooiplannen is thans geregeld in artikel 76, 7°, van de gemeentewet, in de artikelen 27, 28 (gewijzigd bij de wet van 20 mei 1963) en 28bis (ingevoegd bij de wet van 9 augustus 1948) van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen en in de artikelen 16, vijfde lid, en 18 van de wet van 29 maart 1962. Van al die bepalingen hebben alleen de artikelen 27, 28 en 28bis van de wet van 10 april 1841 uitsluitend betrekking op de gemeentewegen. Artikel 76, 7°, van de gemeentewet lijkt zowel op de grote wegen als op de gemeentewegen (hier onbenoemde wegen genoemd omdat het ook geen buurtwegen zijn) betrekking te hebben (4). De artikelen 16, vijfde lid, en 18 van de wet van 29 maart 1962 maken geen onderscheid tussen de verschillende types van wegen, maar, onder verwijzing naar de bevoegdheid van de gemeenteraad om de rooiplannen te bepalen, impliceren zij noodzakelijk de bevoegdheid van de gemeenteraad om die plannen voor de grote wegen op te maken.

Dat leidt tot twee gevolgtrekkingen :

1° de ruimtelijke ordening wordt niet geheel aan de Gewesten overgedragen daar deze, ondanks de artikelen 16, vijfde lid, en 18 van de wet van 29 maart 1962, geen bevoegdheid zullen hebben inzake reglementering en uitvoeringsmaatregelen betreffende de grote wegen;

2° het is onjuist te schrijven (punt 60, 5°, van het Regeerakkoord) dat de Gewesten, wat de gemeentewet betreft alleen inzake "voogdij" bevoegdheid zullen hebben, want zij zullen ook bevoegd zijn voor de buurtwegen en voor de gemeentewegen die geen buurtwegen zijn, daar hiervoor een fundamentele

.../...

---

(4) Zie F. WASTIELS, Gemeenterecht. Permanente commentaar, nr. 321.112.3.

regeling is getroffen in artikel 76, 7°, van de gemeentewet.

D. Arbeidsbescherming en politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven worden tot tweemaal toe in de memorie van toelichting vermeld. Op blz. 1 stelt die memorie zonder enig voorbehoud dat aan de Gewesten worden opgedragen "de reglementering en de uitvoeringsmaatregelen betreffende de inrichtingen waarop het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming toepasselijk is". Volgens blz. 6 zullen de Gewesten bevoegd zijn "voor de vestiging en uitrusting met inbegrip van de bepaling van bijzondere exploitatievoorwaarden alsmede de adviezen, de aflevering van exploitatievergunningen, het toezicht en het onderzoek van het beroep voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven". Hetzelfde onderscheid is gemaakt in twee koninklijke besluiten van 6 juli 1979, waarvan het eerste op het beleid van ruimtelijke ordening en stedebouw (Staatsblad, blz. 7785) en het tweede op het industrieel beleid (Staatsblad blz. 7789) betrekking heeft. Er lijkt tegenspraak te bestaan tussen beide aldus uiteengezette opvattingen.

Deze aangelegenheid was niet aan de orde in de vroegere teksten waarvan het ontwerp uitgaat (eerste deel, II hiervoren). Volgens de gemachtigden van de Regering wordt politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, uit beide oogpunten beschouwd, in haar geheel aan de Gewesten overgedragen, onder voorbehoud van datgene waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn.

De Gemeenschappen zullen inderdaad gedeeltelijk bevoegd zijn voor de aangelegenheden die thans geregeld zijn in titel II van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming :

.../...

"algemene bepalingen betreffende de arbeidshygiëne alsmede de veiligheid en de gezondheid van de arbeiders". Die bepalingen zijn niet alleen van toepassing op de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen, maar "op alle ondernemingen en inzonderheid op de nijverheids-, handels-, landbouw-, tuinbouw- en bosbouwondernemingen" (artikel 28, tweede lid). Zij zijn niet zuiver normatief; met name geven ze aan bepaalde overheden de bevoegdheid om van sommige van hun voorschriften af te wijken.

Uit de uitleg die tijdens het onderzoek verstrekt is, blijkt dat titel II geregionaliseerd zal worden, zelfs in zover hij buiten de werkingssfeer van de ingedeelde inrichtingen treedt, maar dan alleen onder voorbehoud van hetgeen artikel 60 van het ontwerp aan de Gemeenschappen toewijst, met name "de arbeidsgeneeskundige controle", "de instellingen en diensten voor extramurale zorg", alsook "de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg".

Binnen de korte tijdspanne waarover de Raad van State beschikt om de tekst te redigeren is het hem onmogelijk nauwkeurig te bepalen welke bevoegdheden onderscheidenlijk naar de Gewesten en naar de Gemeenschappen kunnen gaan.

De politie inzake gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en de arbeidsbescherming zijn ook geregeld in wetsbepalingen, zoals de wet van 10 juni 1952 en die van 8 mei 1888. Met name deze laatste wet bepaalt de bevoegdheden van de gemachtigden van de Regering die belast zijn met de inspectie van de bedrijven en bepaalt de straffen bij overtreding van de ter zake geldende reglementen. Wat in die wetten is geregeld moet, volgens de gemachtigden van de Regering, zelf ook hetzij naar de Gewesten hetzij naar de Gemeenschappen gaan.

.../...

E. Ordening en uitrusting van industriegebieden worden in de memorie van toelichting zowel onder de ruimtelijke ordening als onder het industrieel beleid vermeld. Ook hier gaat het om een zelfde materie die uit twee verschillende oogpunten wordt beschouwd en die geheel aan de Gewesten zou worden toegewezen.

Deze aangelegenheid is thans geregeld :

1° zeer gedeeltelijk door artikel 17 van de wet van 29 maart 1962. Dat artikel beperkt zich tot het voorschrijven van een vereenvoudigd bijzonder plan van aanleg wanneer het de aanleg van industriegebieden betreft;

2° essentieel door titel II, hoofdstuk I, van de wet van 30 december 1970. Dat hoofdstuk betreft zowel de gronden ten behoeve van het ambachtswezen en van de diensten als de gronden ten behoeve van de industrie of van andere infrastructuur voor het onthaal van investeerders.

Ook voor die aangelegenheid moet de bevoegdheid om onteigening te reglementeren tot het gebied van de wet blijven behoren.

F. Aan de groengebieden (zones vertes) zijn diverse voorzieningen gewijd in 's Lands wetten en verordeningen.

Luidens artikel 4, § 2, 9°, van de wet van 26 juli 1971 behoren de groene zones (espaces verts) tot de bevoegdheid van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, als onderdeel van de beveiliging en de bescherming van het leefmilieu. Uit die bepaling moet worden afgeleid dat de wetgever deze aangelegenheid destijds heeft beschouwd als een aangelegenheid van gemeentelijk belang, of althans dat de gemeenten ter zake bevoegd waren.

.../...

Artikel 13 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 handelt over de groengebieden (zones d'espaces verts) in het kader van de gewestplannen. In die mate is deze aangelegenheid onder te brengen bij "stedebouw en ruimtelijke ordening". Het ligt in de bedoeling van de Regering aan de Gewesten een ruimere bevoegdheid toe te wijzen dan in dat artikel 13 is bepaald. Vermelding van de groengebieden is dan ook noodzakelijk.

G. Het ontwerp draagt de Gewesten op "het tracé of de inplanting van de grote overheidsinfrastructuur en van het gemeenschappelijk vervoer".

Dat was reeds zo in het ontwerp 461, behalve wat het gemeenschappelijk vervoer betreft. Dat ontwerp stelde uitdrukkelijk dat "de grote infrastructuren" geen aangelegenheid van gewestelijk belang zijn, maar het tracé en de vestiging daarvan droeg het op aan de Gewesten. Het begrip "grote infrastructuren" omschreef het volgenderwijs :

"Onder grote infrastructuren wordt verstaan :

a) de nationale wegen;

b) de bevaarbare waterlopen, de haveninfrastructuur en de grote waterbouwkundige werken zoals wordt bepaald in het commentaar bij punt 10 van artikel 28, § 2;

c) de spoorwegen;

d) de luchthavens;

e) de grote infrastructuren voor vervoer per buisleidingen, met uitzondering van wat de waterbedeling betreft" (Kamer 1977-1978, Gedr. St., nr. 461/20, blz. 5).

.../...

De commentaar gaf als verduidelijking :

"De gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening omvat inzonderheid de aangelegenheden bedoeld bij de organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw maar ook, meer algemeen, alles wat betrekking heeft op de ruimtelijke planning. Deze bevoegdheid omvat dus ook het tracé en de inplanting van de openbare infrastructuur, zelfs indien de bouw en de financiering ervan behoort tot de bevoegdheid van een andere macht" (ibidem, blz. 6).

Die opmerking geldt duidelijk mede voor het tracé en de vestiging van het gemeenschappelijk vervoer.

De gemachtigden van de Regering zijn in staat geweest de Raad van State de toelichting te verstrekken die hij niet had kunnen krijgen voordat hij zijn advies L. 13.334/2 van 6 juni 1979 gaf. Uit die toelichting blijkt dat tracé en vestiging van de grote openbare infrastructuur en van het gemeenschappelijk vervoer, in de opvatting van de Regering, alleen inzoverre tot de bevoegdheid van de Gewesten moeten behoren als zij te maken hebben met stedebouw en ruimtelijke ordening. Het betreft dus geen bevoegdheid die onderscheiden is van die welke in paragraaf 1, 1°, van het tekstvoorstel is bedoeld. Ze worde dan ook niet afzonderlijk vermeld, want anders kan er verwarring ontstaan.

.../...

H. Stadskernvernieuwing is als volgt omschreven in de commentaar op de amendementen bij ontwerp nr. 461 :

"De stedebouw, de stadskernvernieuwing en de gezondmaking van verlaten industriële vestigingen kunnen niet losgemaakt worden van de politiek inzake ruimtelijke ordening, hoewel zij ook andere aspecten vertonen. De bevoegdheid inzake stadskernvernieuwing houdt eveneens voor het gewest de mogelijkheid in tot herstructurering van een bepaalde stadskern, gesitueerd op het vlak van de huisvesting, van de wegen, van de inrichting en de bescherming van historisch belangrijke plaatsen, onverminderd de bevoegdheid van de cultuurraden, alsook van de instandhouding of de bevordering van daarmee verband houdende activiteiten" (nr. 461/20, blz. 6).

De stadskernvernieuwing is niet direct te koppelen aan de wet van 28 maart 1962, zoals wel het geval is met het tracé en de vestiging van de grote infrastructuur. Zij houdt verband met "de vernieuwing van het landschap", die door artikel 4, § 2, 9°, van de wet van 26 juli 1971 van de gemeenten op de agglomeraties en de federaties van gemeenten is overgedragen; zij valt niet samen met het onderwerp van de plannen van aanleg (arrest Brusselse Agglomeratie, nr. 17.750, van 29 juni 1976 - zie ook over de inhoud van het begrip het arrest Brusselse Agglomeratie, nr. 17.523, van 18 maart 1976).

Stadskernvernieuwing behoort derhalve te worden opgenomen in de lijst van de aangelegenheden die aan de Gewesten worden toegewezen.

Is de door die alinea aan de Gewesten verleende bevoegdheid een regelende, dan kan zij uiterst ruim zijn, gelet

.../...

op de woorden "instandhouding of bevordering van daarmee verband houdende activiteiten". De gemachtigde ambtenaren hebben dat bevestigd.

I. Gezondmaking van verlaten industriële oorden valt evenmin onder hetgeen als ruimtelijke ordening pleegt te worden verstaan.

Voor het Vlaamse en voor het Brusselse Gewest is zij thans, doch alleen wat de steenkolenvestigingen betreft, geregeld door het koninklijk besluit nr. 2 van 18 april 1967. Voor het Waalse Gewest is zij geregeld door de wet van 27 juni 1978 die in het algemeen van toepassing is op de afgedankte bedrijfsruimte en zowel op de ambachtelijke en de dienstverlenende als op de industriële bedrijven. Het is in de algemene betekenis van de laatstgenoemde wet dat het ontwerp volgens de gemachtigden van de Regering moet worden verstaan.

J. Ruilverkaveling van landeigendommen en landherinrichting houden logischerwijs verband met ruimtelijke ordening in ruime zin. Deze aangelegenheid zou in de tekst op de hiervorenvermelde aangelegenheden moeten volgen.

In dit verband zegt het gedrukt stuk nr. 461/20 :

"Door zijn bevoegdheid inzake ruilverkaveling van de landeigendommen, zal het gewest een optimaal gebruik van de produktiemiddelen van de landbouw kunnen in de hand werken om aldus de verliezen veroorzaakt door onaangepaste exploitatieeenheden te vermijden en kan het een passend juridisch kader scheppen.

.../...

Deze materie houdt nauw verband met de landvernieuwing die de herstructurering van een bepaald landelijk gebied beoogt en kan acties inhouden op het vlak van de ordening van de huisvesting, de wegenis, het natuurbehoud, de recreatie en de inrichting van historisch belangrijke plaatsen, onverminderd de bevoegdheid van de cultuurraden, de handhaving of de aanmoediging van activiteiten evenals de landelijke waterdienst, zoals vermeld in de commentaar bij 15° (blz. 6).

De landherinrichting is nog niet bij wet of verordening geregeld. In het Waalse Gewest is er echter een begin mee gemaakt via de "Fondation rurale de Wallonie", die door het Ministerie van Waalse Zaken gesubsidieerd wordt. De materie zou, zoals het geval is met de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte, door dwingende wetgeving (volgens het ontwerp : ordonnanties) kunnen worden geregeld.

Ruilverkaveling van landeigendommen en landherinrichting moeten uitdrukkelijk in het ontwerp worden vermeld.

II.

Huisvesting vormt het tweede aan de Gewesten toe te wijzen bevoegdhedenpakket. Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, zullen de Gewesten in deze aangelegenheid volheid van bevoegdheid hebben en zullen zij zelfs, uit een oogpunt van krotopruiming, artikel 50 van het decreet van 14 december 1789 en de wet van 16-24 augustus 1790 kunnen wijzigen.

.../...

Het Gedrukt Stuk nr. 461/20 verklaarde overigens in dat verband :

"Inzake huisvesting is de regionale bevoegdheid volledig, wat betekent dat de ordonnantiën de huisvestingscode kunnen wijzigen, aanvullen of vervangen en dat ieder gewest bevoegd is om reglementeringen uit te werken, inzonderheid in verband met de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen, evenals de infrastructuur van de sociale woonwijken.

Deze bevoegdheid houdt ook in de ontbinding van de nationale parastatale instellingen van de sector huisvesting en de mogelijkheid voor de gewestraad ordonnantiën uit te vaardigen met het oog op de uitoefening van de activiteiten die thans behoren tot het Nationaal Instituut voor de huisvesting, de Nationale Maatschappij voor de huisvesting en de Nationale Landmaatschappij.

Het Woningfonds van de Bond der grote gezinnen zal zijn structuren moeten aanpassen aan de nieuwe instellingen" (blz. 6-7).

De term "huisvesting" is ruim genoeg om alle aangelegenheden te omvatten die thans in de "Huisvestingscode" geregeld zijn. Hij zou moeten worden gevolgd door de woorden "en de politie van de woningen die een gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid", zodat tot uiting kan komen dat de bevoegdheid van het Gewest, inzake krotopruiming niet beperkt zal zijn tot hetgeen bepaald is in de artikelen 67 en volgende van de Huisvestingscode.

.../...

III.

Grondbeleid wordt als volgt omschreven in het Gedrukt Stuk nr. 461/20 :

"Het begrip grondbeleid omvat inzonderheid de prijzenpolitiek en de regeling van de markt der onroerende goederen daar het onder andere de bedoeling is te vermijden dat het aanbod van deze goederen inkrimpt en de prijzen gevoelig stijgen ten gevolge van speculatieve praktijken. Hetgeen voorafgaat geldt onverminderd de waarborgen van artikel 11 van de Grondwet.

Het grondbeleid kan ook inhouden dat men onroerende goederen op de markt brengt die vooraf werden verworven en uitgerust door de overheid" (blz. 6).

Volgens het ontwerp nr. 461 omvatte het grondbeleid evenzo, zoals de memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp, "het statuut, de rol en de bevoegdheid tot onteigening van de grondregieën". Artikel 29, § 1, van het eerste ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet was op dezelfde wijze geredigeerd. De Raad van State heeft daarbij opgemerkt :

"In § 1, 5°, bepaalt het ontwerp dat het grondbeleid ook omvat "de bevoegdheid tot onteigening van de grondregieën". Gemeentelijke grondregieën hebben geen rechtspersoonlijkheid en kunnen dus niet zelf onteigenen. Opdat zij dat wel kunnen, zou het Gewest dus bevoegdheid moeten krijgen om de gemeentewet te wijzigen hetzij door te bepalen dat in het Gewest iedere grondregie rechtspersoonlijkheid heeft, hetzij door te bepalen dat de gemeenten die rechtspersoonlijkheid kunnen verlenen aan de regieën die zij oprichten.

.../...

Naar de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verklaard, ligt het niet in de bedoeling van de Regering met het ontwerp, met name met artikel 30, die bevoegdheid om de gemeentewet te wijzigen aan de Gewesten te verlenen.

Paragraaf 1, 5°, zou derhalve moeten worden herzien" (L. 13.334/2, blz. 61-62).

Volgens de nieuwe toelichting die door de gemachtigden van de Regering is verstrekt zou door het ontwerp aan de Gewesten worden toegewezen zowel de bevoegdheid om het statuut van de gemeentelijke grondregieën te regelen, als de bevoegdheid om gewestelijke grondregieën op te richten en dezer statuut te bepalen.

Over de gemeentebedrijven handelt afdeling 4 van hoofdstuk VI van boek II van de gemeentewet. Die afdeling is in de gemeentewet ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 24 van 26 juli 1939, onder de titel "Gemeentebevoegdheden". In feite wijzen die bepalingen geen bevoegdheden toe, maar regelen zij een aspect van de organisatie van de gemeente. Als zodanig behoort de aangelegenheid tot het uitsluitende gebied van de wet en kan zij dus niet aan de Gewesten worden toegewezen.

Deze opmerking heeft tot gevolg dat in het door de Raad van State opgestelde ontwerp de termen "met inbegrip van het statuut, de rol en de bevoegdheid tot onteigening van de grondregieën" niet overgenomen kunnen worden in zover het om de gemeentelijke grondregieën gaat. Zij verhindert echter niet dat het Gewest zelf grondregieën opricht, en dezer statuut en taak bepaalt.

.../...

IV.

Volgens de memorie van toelichting omvat natuurbescherming onder meer het natuurbehoud en "de politiek van het leefmilieu". Het Gedrukt Stuk nr. 461/20 vermeldde in dat verband :

"Het begrip natuurbescherming, moet worden geïnterpreteerd als omvattend onder meer de aangelegenheden geregeld door de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

De ordonnanties betreffende de andere aangelegenheden die tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gewestraden behoren, mogen bepalingen bevatten ter bestrijding van lucht- en watervervuiling en van de geluidshinder en meer algemeen voor een politiek van het leefmilieu, dit alles onverminderd de minimale nationale en internationale normen" (blz. 6).

A. De eerste bevoegdheid die als zodanig wordt toegewezen, is die welke geregeld is bij de wet van 12 juli 1973. Deze wet "op het natuurbehoud" "beoogt het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht", maar "beoogt niet de landbouw- of bosbouwexploitatie te regelen". Zij organiseert met name de bescherming van plante- en diersoorten, en de bescherming van de natuurlijke milieus : natuurreservaten, natuurparken, bosreservaten.

Volgens de memorie van toelichting wordt al wat in de wet van 12 juli 1973 geregeld is, aan de Gewesten overgedragen.

.../...

Krachtens artikel 5 van die wet "kan de Koning de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantesoorten, evenals van de uitheemse diersoorten en hun krengen regelen". Volgens de gemachtigden van de Regering is dit probleem niet aan de orde gekomen bij het opstellen van het ontwerp.

Uit artikel 9 van dezelfde wet blijkt dat het staatsnatuurreservaat een beschermd gebied is dat wordt opgericht op gronden die de Staat in eigendom heeft. Uit de bedoeling van de Regering, zoals die uit artikel 33 van het eerste ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet blijkt en door de gemachtigden van de Regering is bevestigd, moet worden afgeleid dat de eigendom van zodanige gronden van het staatsdomein naar het gewestdomein zal overgaan. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 21 van de wet van 12 juli 1973 ten aanzien van de bossen en delen van bossen, die eigendom zijn van de Staat.

B. Wat de "politiek van het leefmilieu" betreft, staat in het Gedrukt Stuk nr. 461/20 ten onrechte dat die aangelegenheden "tot de uitsluitende bevoegdheden van de Gewestraden behoren". Dezelfde volzin eindigt immers met de woorden "dit alles onverminderd de minimale nationale en internationale normen".

Kennelijk denkt de Regering bij "politiek van het leefmilieu" aan de strijd tegen diverse vormen van hinder, maar dan toch niet tegen alle, aangezien de aangelegenheid van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven op een andere wijze geregeld wordt. In het raam van de "politiek" van het leefmilieu" worden lucht- en watervervuiling en geluidshinder bedoeld. Deze zijn thans geregeld in de volgende wetten :

.../...

- wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging;

- wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen de verontreiniging;

- wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder.

De wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater is niet te rekenen tot de wetten die betrekking hebben op het natuurbehoud, aangezien zij, met een verschillende rechtsregeling, opgenomen is in het hoofdstuk betreffende de waterproduktie en de watervoorziening.

De drie wetten waarvan de stof volgens de memorie van toelichting onder "natuurbescherming" ressorteert, hebben gemeen dat zij kaderwetten zijn en dat zij aan de Koning zeer ruime bevoegdheden toekennen. Uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering blijkt dat de nationale minimumnormen voortaan door de wet zullen moeten worden vastgesteld en dat de Koning op dat gebied geen bevoegdheid meer zal hebben. De Gewesten zouden zodoende, ter zake van reglementering, een aanvullende bevoegdheid hebben, met andere woorden zij zouden de diverse vormen van vervuiling met strengere maatregelen kunnen tegengaan, maar niet de internationale en nationale normen mogen verlagen. Die aanvullende bevoegdheid zou komen te liggen tussen die van de wet en de bevoegdheid van de gemeenten inzake bestrijding van luchtverontreiniging (5) en inzake bestrijding van geluidshinder (6). De Gewesten zouden bovendien bevoegd

.../...

---

(5) Arrest Gemeente Etterbeek, nr. 15.973, van 10 juli 1973 en noot G. BLANQUART in Mouvement Communal, 1974, blz. 194-195, en noot W. LAMBRECHTS in Rechtskundig Weekblad, 1973-1974, Kol. 2.382-2.386.

(6) Wet van 18 juli 1973, artikel 13.

zijn om te voorzien in de uitvoering van de nadere regelen die ze mochten hebben gesteld, en ook in de uitvoering van de internationale en de nationale normen.

Internationale normen hoeven niet te worden vermeld, eensdeels omdat zij voor België hoe dan ook bindend zijn in welke aangelegenheden ook, anderdeels omdat zij niet noodzakelijk minimumdrempels stellen. Ten aanzien van door de wet opgelegde normen behoort de Regering uit te maken of aan de Gewesten bevoegdheid wordt gelaten om ze discretionair te verstrakken, op gevaar af dat belangenconflicten ontstaan.

V.

Visvangst, jacht, bossen en vogelvangst vormen één bevoegdhedenpakket. Het Gedrukt Stuk 461/20 verstrekt daarover de volgende commentaar :

"De bevoegdheid inzake bossen houdt eveneens de regionalisering in van alles wat geregeld wordt bij het Boswetboek en de daarmee verbonden wetgeving en reglementering.

De maritieme visvangst behoort tot de regionale bevoegdheid.

De bevoegdheid inzake jacht, visvangst en vogelvangst beoogt inzonderheid de opening en de sluiting, de normen in verband met vergunningen, toelatingen en herstel van de schade die door één van deze aktiviteiten veroorzaakt wordt.

.../...

De wetgeving en de reglementering inzake de vervaardiging, de handel en het bezit van jachtwapens blijft evenwel een nationale bevoegdheid omdat een politiek dient gevoerd ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit" (blz. 6).

Volle bevoegdheid krijgen de Gewesten in dezen echter alleen onder voorbehoud dat ze onderling overleg plegen "voor de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bossen die gelegen zijn op het grondgebied van meer dan één gewest" en "voor de opening en de sluiting van de jacht, de vis- en de vogelvangst", ook al heeft de beoefening daarvan plaats op gebiedsdelen welke tot slechts één Gewest behoren.

Dat het ontwerp jacht, visvangst en vogelvangst onder de bevoegdheid van de Gewesten doet komen, brengt mede dat deze drie activiteiten niet geacht kunnen worden in de werkingssfeer van artikel 60, § 1, 9°, te liggen.

A. De riviervisserij is geregeld bij de wet van 1 juli 1954.

B. Industrialisering van de visteelt lijkt tot nog toe geen onderwerp van enige nationale wetgeving te zijn geweest.

C. De territoriale zee behoort, volgens de omschrijving die in artikel 1 van het ontwerp aan "Gewest" is gegeven, niet tot het grondgebied van enige provincie. Ze kan dus geen onderwerp van een gewestelijke bevoegdheid zijn. De zeevisserij moet dus onvermeld blijven.

D. De jacht is geregeld bij de wet van 28 februari 1882. Fabricage, handel en bezit van jachtwapens zijn onderworpen aan de wet van 3 januari 1933. Vergunning voor het dragen van jachtwapens echter is geregeld bij de wet van 28 februari 1882. In de tekst moet dan ook uitdrukkelijk worden gesteld dat die aangelegenheid, als uitzondering op de algemene bevoegdheid van de Gewesten, onder de nationale wetgever ressorteert.

.../...

VI.

Het ontwerp wil de Gewesten de vaststelling van de "exploitatievoorwaarden van natuurlijke rijkdommen" opdragen.

In het gedrukt stuk 461/20 staat :

"Het begrip "exploitatievoorwaarden voor natuurlijke rijkdommen" vermeld in punt 9° beperkt zich niet tot het bepalen door het gewest van de wijze waarop deze rijkdommen zullen geëxploiteerd worden, maar omvat eveneens de concessie." (blz. 8)

Uit hetgeen de memorie van toelichting daarover verder zegt, blijkt dat water, als onderwerp van bijzondere bepalingen, niet mede tot de hier bedoelde natuurlijke rijkdommen wordt gerekend. Dat moet in de tekst duidelijk worden gesteld.

De Raad van State heeft in zijn advies over het stuk 461/20 uiteengezet :

"Aangezien de Regering ervan uitgaat dat de gewesten bevoegd zouden zijn, niet alleen om, zoals de tekst stelt, de voorwaarden inzake exploitatie van natuurlijke rijkdommen te bepalen, maar ook om de exploitatie van die rijkdommen in concessie te geven, zoals de commentaar verduidelijkt, behoort de tekst te worden aangevuld". (Gedr. st. Kam., 1977-1978, nr 461/33, blz. 2-3).

.../...

VII.

Het waterbeleid moet logischerwijs na het vorenstaande aan de orde komen.

A. Het ontwerp 461 bepaalde :

"10° inzake de produktie van drinkwater :

a) het op peil houden van de waterlagen alsmede het bepalen van de zones voor winning en bescherming van het grondwater en het toekennen van de desbetreffende vergunningen;

b) de vergunningen voor het opvangen van water;

c) het beheer van de maatschappijen die de waterwinning van grote waterbouwkundige werken exploiteren;

d) de oprichting en de subsidiëring van de infrastructuren voor behandeling en vervoer van drinkwater, met uitzondering van de grote waterbouwkundige werken;

11° de waterbedeling met uitzondering van de technische reglementering inzake drinkwater, van de kwaliteits- en controlenormen voor de behandeling alsmede het bepalen van de typestructuur van de prijs van het water;".

In het stuk 461/20 werd bij die tekst de volgende commentaar verstrekt :

"10° De produktie van drinkwater.

.../...

Bepaalde regionale bevoegdheden inzake het waterbeleid worden beperkt omwille van de noodzaak van overleg met andere gewesten of omwille van het behoud van een normatief kader op nationaal niveau.

Het libellé van deze regionale bevoegdheden zal aan de gewestraden de mogelijkheid bieden om de juridische grondslagen te omschrijven van een waterbeleid dat eigen is aan hun Gewest. Een illustratie van het principe kan gevonden worden in littera a van 10° gecombineerd met artikel 59 van dit ontwerp. Wanneer het gaat om waterlagen die zich over meer dan één Gewest uitstrekken, zijn de bij artikel 59 bedoelde verzoeningsprocedures tussen de betrokken Gewesten verplicht gesteld voor wat de door een Gewest genomen maatregel betreft inzake de ontwerpen of voorstellen van ordonnantiën die betrekking hebben op de bij voornoemde letter bedoelde aangelegenheden.-

Onverminderd de toepassing van artikel 59 van het ontwerp behoren de vergunningen voor het opvangen en de afname van water tot de regionale bevoegdheid zonder dat onderscheid gemaakt wordt of beperkingen opgelegd worden naargelang van de plaats van deze operaties.

Het punt 10 betreft eveneens de infrastructuren voor het opvangen, de behandeling en het vervoer van drinkwater.

.../...

Het begrip "grote waterbouwkundige werken" heeft dezelfde betekenis in de letters c. en d. Dit begrip omvat :

a) de stuwdammen en spaarbekkens voor het opvangen van drinkwater of het op peil houden;

b) de installaties voor ontzilting;

c) de installaties voor waterwinning in bevaarbare waterlopen;

d) de leidingen voor drinkbaar of drinkbaar te maken water, die om veiligheidsredenen grote hydraulische werken onderling verbinden.

Bij deze werken dienen eveneens de daarbij betrokken behandelingsstations te worden begrepen. Elk gewest verzekert het beheer van deze werken.

11° De waterbedeling.

De waterbedeling behoort tot de bevoegdheid van de Gewesten met uitzondering van de technische reglementering t.a.v. de kwaliteits- en controlenormen voor de behandeling evenals van de bepaling van de typestruktuur van de waterprijs. Deze laatste beperking heeft nochtans geen betrekking op de verscheidenheid van de tarieven in functie van de hoeveelheid en het gebruik van het bedeelde water " (blz. 8).

.../...

tieve bepalingen zijn geredigeerd, de meer omstandige benadering van de materie missen die een goede memorie van toelichting dient te bieden.

Doch ter zake is tegen die werkwijze méér in te brengen.

De koninklijke besluiten van 6 juli 1979 genomen ter uitvoering van de wet van 1 augustus 1974 hebben een heel andere context dan de bepalingen die men thans aan de Raad van State vraagt te redigeren. De genoemde besluiten hebben enkel tot doel de materies aan te wijzen waarin, in de zg. onmiddellijke fase van de staatshervorming, een verschillend gewestelijk of een verschillend gemeenschapsbeleid mogelijk is "op het vlak van de uitvoerende macht", uitvoerende macht die in de huidige stand van zaken nog altijd volledig bij de Koning en zijn ministers berust. Een bevoegdheidsverdeling louter in de schoot van de Regering kan niet het voorwerp van een wet zijn. In artikel 60 van het eerste voorontwerp van gewest- en gemeenschapswet gaat het er echter om de aanvullende bevoegdheden van de Gemeenschappen te bepalen, die van een heel andere aard zullen zijn.

In dit verband dient het volgende te worden opgemerkt :

1° de enige bevoegdheid die de Cultuurraden op dit ogenblik bezitten is die om, bij uitsluiting van de wetgever en door middel van decreten die kracht van wet hebben, bepaalde aangelegenheden te regelen;

.../...

2° ten aanzien van de aangelegenheden die daaraan zouden worden toegevoegd, nl. de persoonsgebonden aangelegenheden, zouden de Gemeenschappen, blijkens de tekst van § 2bis die de Regering voorstelt in artikel 59bis van de Grondwet in te voegen, geen verderreikende bevoegdheid hebben;

3° meer bepaald kunnen de Gemeenschappen op dit ogenblik geen eigen uitvoerend college buiten de nationale Regering hebben, daar luidens artikel 59bis, § 5, van de Grondwet de artikelen 67 en 69 op de decreten toepasselijk zijn (zie hierover uitvoeriger : advies L. 13.167 van 1 augustus 1978); ook nadat de huidige voorstellen van de Regering betreffende de herziening van bepaalde artikels van de Grondwet kracht van wet zouden verkregen hebben, zou daarin geen verandering komen, aangezien deze voorstellen er niet toe strekken de Gemeenschappen van een eigen uitvoerend college te voorzien.

De optiek waarin men zich dient te plaatsen bij het redigeren van de teksten waarvoor men aan de Raad van State voorstellen vraagt, is dus essentieel verschillend van die waarin de teksten werden geredigeerd die de Regering thans als memorie van toelichting doet doorgaan voor die aangelegenheden.

Men moet er natuurlijk van uitgaan, dat het in beginsel de bedoeling is de materies waarvoor de reeds vermelde koninklijke besluiten van 6 juli 1979 een verschillend gemeenschapsbeleid op het vlak van de nationale uitvoerende macht toelaten, ook in

.../...

het raam van artikel 59bis van de Grondwet tot gemeenschapsaangelegenheden te maken.

Maar, al zouden door dat feit geen grote moeilijkheden meer overblijven wat betreft de inhoud van de te redigeren voorstellen, dan blijft toch nog een hele redactionele aanpassing van de voorgelegde memorie van toelichting noodzakelijk, vermits de koninklijke besluiten van 6 juli 1979 werden geredigeerd vanuit het standpunt van de executieve bevoegdheid en zij dientengevolge allerlei formuleringen bevatten die essentieel of zelfs uitsluitend op een dergelijke bevoegdheid wijzen en derhalve minder, of zelfs helemaal niet passen in voorschriften die het bepalen van "legislatieve" bevoegdheid ten aanzien van de betrokken materies tot voorwerp hebben.

\+

\+ \+

Uit de overgelegde memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de nationale overheid en de Gemeenschappen op bepaalde gebieden concurrerende bevoegdheid zouden krijgen, in deze zin, dat de Gemeenschappen enkel decreten zouden kunnen uitvaardigen zolang en in de mate dat de nationale overheid geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om de betrokken materie zelf te regelen.

.../...

Artikel 59bis van de Grondwet, in zijn huidige redactie, en ook zoals de Regering voorstelt het te wijzigen en aan te vullen, sluit de mogelijkheid van concurrerende bevoegdheid uit.

Bij de herziening van de Grondwet in 1970 is het begrip "concurrerende bevoegdheid" niet gehanteerd geweest. Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1970 blijkt dat de grondwetgever de regeling van bepaalde materies aan de wetgevende macht heeft onttrokken om ze toe te wijzen aan de cultuurraden, zonder dat het voortaan de wetgevende macht nog toegelaten is op rechtstreekse of indirecte wijze op de grondwettelijke bevoegdheidsoverdracht terug te komen. P. Wigny schrijft:"Les conseils culturels disposent d'une véritable autonomie; celle-ci est si forte qu'un décret pourra modifier une loi existante; mais, désormais une loi nationale ne pourra ni amender ni abroger un décret" (La troisième revision de la Constitution, 1972, p. 151; zie ook P. de Stexhe, La revision de la Constitution belge 1968-1971, p. 72, nr 88).

Uit het voorafgaande volgt dat, telkens wanneer in de memorie van toelichting welke thans aan de Raad van State is voorgelegd, een concurrerende bevoegdheid voorkomt, de Regering ten aanzien van de aangelegenheden welke ze betreft, ofwel een keuze zou moeten maken tussen de exclusieve bevoegdheid van de wetgevende macht en de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschapsraden, ofwel de respectieve bevoegdheden zou moeten afbakenen, ofwel in de ontworpen tekst van § 2bis van artikel 59bis van de Grondwet de mogelijkheid tot

het invoeren van concurrerende bevoegdheid zou moeten opnemen.

+

+ +

VOORSTEL VAN TEKST VOOR ARTIKEL 60, §§ 2 EN 2BIS.

§ 2. Als persoonsgebonden aangelegenheden worden, onverminderd het bepaalde in § 2bis, beschouwd :

1° de gezondheidszorg die wordt verstrekt in ziekenhuizen en door instellingen en diensten voor extramurale zorg, alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg;

2° de bijstand aan personen omvattende :

a) het gezinsbeleid en alle vormen van hulp en bijstand aan kinderen;

b) het beleid inzake maatschappelijk welzijn;

c) het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen;

d) het beleid inzake minder-validen;

.../...

e) het bejaardenbeleid;

f) de jeugdbescherming;

g) de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening;

3° de pedagogische en didactische vorming buiten het onderwijs omvattende :

a) de voorschoolse vorming in peutertuinen;

b) de sociale promotie;

c) de beroepsomscholing en -bijscholing:

d) de beroepsopleiding, omscholing en herscholing van minder-validen.

§ 2bis. Van de toepassing van § 2 blijven uitgezonderd :

1° wat betreft § 2, 1°, de verpleegdagprijs, de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de basisregelingen inzake de planning en de financiering van de infrastructuur;

2° wat betreft § 2, 2°, b), de regelingen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en die betreffende het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden van het wettelijk gewaarborgd in-

.../...

komen aan de personen die zich in een behoeftige toestand bevinden (7);

3° wat betreft § 2, 2°, d) en e), de regelingen betreffende het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden van het wettelijk gewaarborgd inkomen aan minder-validen en bejaarden, alsmede die betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, opgenomen in artikel 81bis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, ingevoegd door het koninklijk besluit van 4 februari 1977;

4° wat betreft § 2, 2°, f), de aangelegenheden ressorterende onder het burgerlijk recht, het strafrecht of het gerechtelijk recht;

5° wat betreft § 2, 2°, g) de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen;

6° wat betreft § 2, 3°, c), de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de beroepsopleiding bedoeld in artikel 76 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

.../...

---

(7) De opmerkingen op blz. 61, 62 en 67 tot 70 van het advies L. 13.379 zullen eventueel moeten worden herlezen rekening houdend met deze beperking van de bevoegdheidsoverdracht waarvan de Raad van State pas door de thans voorliggende memorie kennis heeft gekregen.

VERANTWOORDING BIJ HET VOORSTEL VAN TEKST.

Om de redenen die werden uiteengezet onder de algemene opmerkingen bij het artikel, werd in de voorgestelde tekst geen enkele loutere uitvoeringsbevoegdheid opgenomen. Zolang de Gemeenschappen niet grondwettelijk van een eigen uitvoerend college, buiten de nationale regering, worden voorzien, kunnen uitvoeringsbevoegdheden niet zinvol aan de Gemeenschappen worden opgedragen.

\+

\+ +

Hoewel de tekst die wordt voorgesteld onder § 2, 1°, te dien aanzien voldoende duidelijk lijkt, kan toch, om alle mogelijke interpretatietwijfel weg te nemen, worden aanbevolen in de memorie van toelichting een vermelding op te nemen luidens welke deze bepaling aan de Gemeenschappen noch de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de para-medische beroepen, noch die van de geneesmiddelen beoogt op te dragen.

\+

\+ +

Het schriftelijk onderwijs en de didactische en pedagogische vorming vorming behoren, evenals de "schoolse opleiding" van minder-validen, kennelijk tot het "onderwijs", als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet.

De "artistieke vorming", de "post- en parascolaire vorming", de "beroepsscholing en bijscholing" en de "intellectuele, morele en sociale vorming" dienen, zoniet tot het onderwijs, dan toch alleszins tot de "culturele aangelegenheden",

.../...

als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet te worden gerekend. De twijfel die daarover kan bestaan zou kunnen worden weggenomen door een aanvulling van de opsomming van de culturele aangelegenheden die thans vervat is in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 en nu opnieuw is opgenomen in artikel 60, § 1, van het ontwerp.

De "voorschoolse vorming", de "beroepsopleiding", de "omscholing en herscholing van minder-validen" en de "sociale promotie" kunnen, zoals de gezondheidszorg en de bijstand aan personen en gezinnen, bezwaarlijk onder de categorieën "onderwijs" of "culturele aangelegenheden" worden gerangschikt. Deze aangelegenheden kunnen als "persoonsgebonden" worden beschouwd in de betekenis die daaraan in het ontwerp wordt gegeven.

\+

\+ \+

Om de beperkingen op te vangen die de memorie van toelichting met de ingewikkelde formuleringen in verband met de ziekenhuizen aan de bevoegdheden van de Gemeenschappen wil aanbrengen, volstaat het blijkbaar die bevoegdheid zonder meer uit te sluiten voor de volgende aangelegenheden :

a) de basisregeling (term die te verkiezen is boven de term basisreglementering, omdat het om wettelijke regelingen kan gaan) inzake de planning en de financieringsvoorwaarden van de infrastructuur;

b) het vaststellen van de verpleegdagprijs; en

c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

.../...

Worden die materies aan de nationale overheden voorbehouden, dan zijn deze voldoende gewapend om te beletten dat de Gemeenschappen regelingen zouden uitvaardigen die op die aangelegenheden een weerslag zouden kunnen hebben. Waar het de instellingen en diensten voor extra-murale zorg betreft, neemt trouwens ook de Regering met die vereenvoudigde formule genoegen (zie memorie, blz. 2).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat, volgens de inlichtingen verstrekt door de afgevaardigden van de Regering het de bedoeling van deze laatste is, in tegenstelling met wat uit de memorie van toelichting (blz. 1 en 2) zou kunnen worden opgemaakt, inzake gezondheidszorg elke bevoegdheid van de Gemeenschappen uit te sluiten wat betreft de verpleegdagprijs en de ziekte- en invaliditeitsverzekering, en niet alleen inzake de basisregelingen die deze aangelegenheden betreffen.

De mogelijkheid voor de nationale overheden om eveneens profylactische maatregelen te nemen werd niet in het tekstvoorstel opgenomen om de redenen uiteengezet in de algemene opmerkingen in verband met de concurrerende bevoegdheden. Immers, de memorie van toelichting maakt het niet mogelijk om met enige nauwkeurigheid een verdeling te maken tussen de algemene bevoegdheid van de Gemeenschappen en de bevoegdheid welke in de opvatting van de Regering aan de Staat zou blijven toegewezen.

Een en ander verklaart de tekst die wordt voorgesteld onder § 2bis, 1°.

\+

\+ \+

.../...

Wat betreft de verwijzingen naar het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, die voorkomen onder § 2bis, 3° en 6°, dient te worden opgemerkt dat het gaat om aangelegenheden die blijkens de toelichting bij artikel 29 aan de Gewesten worden opgedragen (memorie van toelichting, blz. 19).

OBSERVATIONS PREALABLES.

A. Par sa lettre du 16 juillet 1979, le Premier Ministre a, d'une part, transmis au Conseil d'Etat le texte nouveau que le Gouvernement a rédigé pour les parties de l'exposé des motifs du premier projet de loi des Régions et des Communautés, qui se rapportent aux articles 29, § 1er, et 60, § 2, de ce projet, c'est-à-dire à la détermination des compétences respectives des Régions et des Communautés; invoquant les articles 3 et 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Premier Ministre a, d'autre part, demandé que ce nouveau texte soit soumis à l'avis motivé des chambres réunies de la section de législation et que celles-ci, dans leur avis, formulent elles-mêmes une proposition de texte pour les articles 29, § 1er, et 60, § 2; enfin, il a réclamé le bénéfice de la procédure d'urgence visée à l'article 85bis précité.

Comme la lettre du Premier Ministre n'est accompagnée d'aucun avant-projet de texte nouveau pour les articles 29, § 1er, et 60, § 2, précités, elle doit être interprétée comme contenant, d'une part, une demande de nouvel avis sur ces dispositions, lues à la lumière des commentaires qu'en donnent les passages nouvellement rédigés de l'exposé des motifs, et, d'autre part, une demande fondée implicitement mais certainement sur l'article 6 des lois coordonnées, suivant lequel :

.../...

"Le Premier Ministre peut charger la section de rédiger le texte d'avant-projets de lois, d'arrêtés, de règlements ou d'amendements dont il détermine la matière et l'objet".

B. Bien que l'article 85bis introduit par la loi du 13 juin 1979 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne vise expressément que les demandes d'avis, rien, dans les motifs pour lesquels cette disposition a été adoptée, ne permet de soutenir que le législateur aurait entendu exclure de la compétence des chambres réunies de la section de législation une demande de rédaction d'un avant-projet, fondée sur l'article 6 des lois coordonnées, lorsque cette demande, comme c'est manifestement le cas en l'espèce, soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés ou des Régions.

C. S'il est vrai que, lorsque le Premier Ministre charge la section de législation de rédiger le texte d'un avant-projet, la compétence de celle-ci est, à certains égards, plus large que dans le cas d'une simple demande d'avis (voir Novelles, Droit administratif, t. VI, "Le Conseil d'Etat", n° 455), cette compétence ne saurait cependant s'étendre à ce que Wigny appelle "l'appréciation de l'opportunité politique" ("La troisième révision de la Constitution", p. 156). Les choix qui relèvent d'une telle appréciation appartiennent exclusivement au Gouvernement, lors de l'élaboration du projet à déposer devant les Chambres législatives, et au législateur, en définitive.

.../...

Le Conseil d'Etat n'a pas à opérer de tels choix, ni même à les suggérer. Il ne peut donc proposer de textes que pour les "blocs de compétences" relativement auxquels les intentions du Gouvernement ressortent avec précision de l'exposé des motifs du projet ou des explications fournies par les délégués du Premier Ministre.

D. Ayant pour objets les articles 29, § 1er, et 60, § 2, du premier projet de loi des Régions et des Communautés, la nouvelle demande du Premier Ministre appelle évidemment les mêmes réserves que celles qu'a énoncées l'avis L. 13.334 du 6 juin 1979, d'une part, dans les observations préalables relatives à l'ensemble du projet et, d'autre part, dans les observations générales relatives aux articles 29 et 60. Ces réserves ne sont que rappelées ici, afin de ne pas surcharger le présent avis par leur répétition. Mais il reste évident, par exemple, que le texte proposé pour l'article 60 du projet suppose la modification préalable de l'article 59bis de la Constitution dans le sens indiqué par le Gouvernement, et que la conformité du même article 60 au paragraphe 2bis en projet du même article 59bis dépendra de la formulation définitive de cette disposition, en particulier en ce qui concerne la définition éventuelle de la notion de "matières personnalisables".

E. Selon l'exposé des motifs, les compétences attribuées aux Régions doivent se comprendre à la lumière de ce qu'énonce le point 60 de l'accord de gouvernement. Aux termes du 1° de ce point 60, les compétences du pouvoir national pourront être transférées aux Régions, à l'exception des matières réservées par la Constitution à la loi (il faudrait ajouter : et au décret).

.../...

Ces matières ne pourraient être transférées aux Régions, même par une loi votée à la majorité spéciale.

Certes, l'on pourrait objecter que l'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution, n'excepte expressément des matières susceptibles d'être transférées à la compétence des Régions que celles que visent les articles 23 et 59bis, avec la conséquence qu'a contrario, toutes les autres matières pourraient leur être transférées.

Cet argument de pur texte ne peut être retenu. En votant l'article 107quater dans une rédaction qui n'excluait expressément que les matières qui, dans le cadre de la réforme de 1970, furent attribuées en tout ou en partie aux Communautés, le Constituant a précisé surabondamment que les compétences des Régions ne pourraient pas empiéter sur les compétences constitutionnelles des Communautés. Rien, en effet, dans les travaux préparatoires de cette disposition, n'autorise à prêter l'intention au Constituant d'avoir voulu permettre au législateur, même par une loi adoptée à la majorité spéciale, de dépouiller, à la limite, le législateur national de toutes les compétences qui n'auraient pas été attribuées aux Communautés et, par conséquent, d'avoir voulu permettre, toujours à la limite, la suppression de tout pouvoir normatif national susceptible d'être exercé à la majorité simple par rapport à des matières autres que celles que visent les articles 23 et 59bis. Interprétées dans l'ordre du partage de compétences entre les pouvoirs constitués, les exceptions qui figurent à l'article 107quater sont donc superflues. A ce titre, elles n'autorisent certainement aucun raisonnement a contrario. Il s'ensuit que, malgré la lettre de l'article 107quater, les matières que d'autres dispositions

.../...

de la Constitution attribuent à la loi doivent être considérées comme demeurant réservées à la seule compétence du législateur national.

C'est ainsi que, même dans les matières déférées aux Communautés ou aux Régions, tout ce qui concerne la détermination des règles relatives aux expropriations restera, en vertu de l'article 11 de la Constitution, réservé au législateur national et que, de même, en ces matières, tout ce qui concerne les relations internationales demeurera, en vertu de l'article 68 de la Constitution, réservé au Roi et aux Chambres, chacun en ce qui le concerne, sauf l'application de l'article 59bis, § 2, 3°.

Un autre exemple qu'il importe de relever dans les observations générales parce que la difficulté qu'il pose se rencontre à propos de diverses matières à attribuer aux Régions est celui du domaine réservé à la loi par les articles 108 et 108bis de la Constitution.

Aux termes de l'article 108 :

"Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :...".

Parmi les principes que la loi doit consacrer, il en est qui ne laissent au législateur aucune marge d'appréciation. Ainsi du principe de l'élection directe et de la

.../...

publicité des budgets et des comptes (1° et 5°).

Un autre principe invite le législateur à la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales (3°).

Un quatrième principe est celui de l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt communal (2°). Il est unanimement admis que le législateur, pour la mise en oeuvre de ce principe, a un pouvoir d'appréciation très large en ce qui concerne le contenu de la notion d'intérêt communal, mais limité tout de même en ce sens qu'il ne pourrait réduire à rien cette notion en n'attribuant aucune compétence aux provinces et aux communes. De là il ressort que le législateur a le pouvoir de faire passer certaines matières de la compétence communale à la compétence nationale soit en tout (1) soit en partie (2); de la même manière le législateur spécial a le pouvoir de faire passer certaines matières en tout ou en partie de la compétence communale à la compétence de la Communauté ou de la Région.

L'article 108 de la Constitution, selon son texte actuel, ne connaît ni les Communautés, ni les Régions. Il ne permet pas aux Communautés ou aux Régions de déterminer les attributions communales. Notamment, il ne permet pas

.../...

---

(1) Loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux domestiques, pour les maladies contagieuses définies comme telles par le Roi.

(2) Articles 67 et 68 du Code du logement.

d'associer ces autorités à l'exécution normative ou individuelle des décrets, des ordonnances et des arrêtés des Communautés ou des Régions. D'une manière générale, on doit observer encore que la loi en projet ne transfère que des compétences exercées par le pouvoir central. Elle laisse intactes les missions confiées par les lois ou arrêtés particuliers aux communes ou aux agglomérations et fédérations de communes. Toutefois l'attribution aux Communautés et aux Régions, dans des matières particulières, de la plénitude de la compétence, ou à tout le moins d'une compétence normative complémentaire, doit aller de pair avec l'attribution, dans l'exercice de cette compétence, du pouvoir de confier des tâches d'exécution aux communes et aux agglomérations.

L'intervention de l'agglomération ou de la commune dans les matières transférées doit, dès lors, être autorisée par le législateur national lui-même à qui il appartient de modifier la loi communale, la loi provinciale et la loi du 26 juillet 1971.

A titre d'exemple, le deuxième projet de loi des Régions et des Communautés devrait être complété par des dispositions rédigées comme suit :

"Article ... L'article 75, alinéa ler, de la loi communale est complété par les mots "notamment par l'autorité régionale".

Article ... A l'article 78, alinéa 2, de la même loi, les mots "ni aux règlements d'administration générale ou provinciale" sont remplacés par les mots "ni aux décrets,

.../...

ni aux ordonnances, ni aux règlements d'administration générale, communautaire, régionale ou provinciale".

Article ... A l'article 90 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa ler, 1°, modifié par la loi du 30 décembre 1887, les mots "et arrêtés de l'administration générale" sont remplacés par les mots "décrets, ordonnances et arrêtés de l'administration générale, communautaire ou régionale";

2° à l'alinéa ler, 8°, modifié par la loi du 29 mars 1962, les mots "conformément à la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme" sont supprimés;

3° à l'alinéa 2, modifié par la loi du 30 décembre 1887, les mots "et arrêtés de l'administration générale" sont remplacés par les mots "décrets, ordonnances et arrêtés de l'administration générale, communautaire ou régionale".

Article ... L'article 106, alinéa ler, de la loi provinciale est complété par les mots "ou en vertu des décrets et des ordonnances".

Article ... A l'article 35 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, sont apportées les modifications suivantes :

1° Le paragraphe 2 est complété par les mots "notamment par les autorités communautaires et par les autorités régionales";

.../...

2° Au paragraphe 3, les mots "ni aux ordonnances" sont insérés entre le mot "décrets" et les mots "ni aux règlements généraux".

L'article 108bis de la Constitution dispose notamment que la loi détermine l'organisation et la compétence des agglomérations et des fédérations de communes en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108. Dans la mesure où la loi en projet entend transférer certaines attributions des agglomérations et fédérations de communes, ou associer celles-ci à l'exécution des actes des Communautés ou des Régions, elle devrait modifier la loi du 26 juillet 1971, notamment l'article 35, §§ 1er et 3, de cette loi.

F. La répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, que doit exprimer la rédaction des articles 29, § 1er, et 60, § 2, du premier projet de loi des Régions et des Communautés, impliquerait, pour être sans lacune, au moins théoriquement, l'inventaire préalable complet des matières à répartir, c'est-à-dire de l'ensemble de la législation et de la réglementation actuellement en vigueur en Belgique. Dans les huit jours qui lui ont été impartis, le Conseil d'Etat n'a évidemment pas été en mesure de procéder à un tel inventaire. Tout en ne pouvant que déférer à la demande du Premier Ministre, il doit donc formuler les réserves les plus sérieuses quant aux lacunes que pourrait révéler la mise en application de ses propositions de textes.

.../...

G. Suivant le point 60, 4°, de l'accord de gouvernement, ne pourront être transférées aux Régions et aux Communautés :

"4° L'exercice des compétences du pouvoir judiciaire et du Conseil d'Etat, ...".

Il n'était évidemment pas besoin d'un accord politique pour maintenir le pouvoir juridictionnel, c'est-à-dire l'un des trois pouvoirs constitués de l'Etat, dans la compétence du législateur national. Aussi faut-il considérer qu'aucune des dispositions du projet ne saurait porter atteinte aux compétences du pouvoir judiciaire et du Conseil d'Etat.

.../...

Article 29, § 1er.

PREMIERE PARTIE - OBSERVATIONS GENERALES.

I. Pour établir le texte déterminant, en exécution de l'article 107quater de la Constitution, les compétences des organes régionaux, le Conseil d'Etat s'est inspiré de la manière dont le législateur a défini les matières culturelles. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 que c'est en pleine connaissance des avantages et des inconvénients des solutions qu'il a adoptées que le législateur a préféré l'énumération de "blocs de compétences" à une énonciation détaillée du contenu de chacune de ces compétences (3). Un tel procédé paraît suffisant lorsqu'il s'agit de matières dont le contenu a fait l'objet de législations précises. Il ne saurait faire de doute, par exemple, que l'expression "aménagement du territoire et urbanisme" vise en tout cas l'ensemble des matières qui font l'objet de la loi du 29 mars 1962; de la même manière, le "logement" vise en tout cas l'ensemble des matières qui font l'objet du "code du logement".

Il ressort toutefois de l'exposé des motifs que dans certains cas le Gouvernement entend donner à quelques-unes de ces matières une acception plus large. Par exemple, l'aménagement du territoire doit comprendre "les installations soumises à la réglementation générale sur la protection du travail" et "le tracé ou l'implantation de la grande infrastructure publique et des transports en commun". Il s'agit là de matières qui n'entrent que partiellement dans l'objet de la loi du 29 mars 1962.

.../...

(3) voir notamment Sénat, 1970-1971, doc. n° 400, p. 4; - n° 497, p. 2; voir aussi Sénat 1969-1970, n° 402, pp. 19 et suivantes.

Le texte rédigé par le Conseil d'Etat combine dès lors les deux procédés envisagés par le législateur de 1971. Il se contente de l'énoncé de blocs de compétences pour les matières dont cet énoncé suffit à déterminer le contenu. Il y ajoute l'énumération des matières qui n'entrent pas dans l'acception usuelle de la formulation du bloc de compétences. Il en retranche les matières qui, conformément au point 60 de l'accord de gouvernement, demeurent dans les attributions des autorités nationales et communautaires".

II. L'exposé des motifs apporte des précisions au projet sur lequel le Conseil d'Etat a émis son avis le 31 mai et le 6 juin 1979 (L. 13.334). Il s'inspire, semble-t-il, des textes suivants :

- le projet de loi n° 461, spécialement les amendements proposés par le Gouvernement (Ch. 1977-1978, doc. n° 461-20);

- les arrêtés royaux du 6 juillet 1979 délimitant les matières pour lesquelles une politique régionale différenciée se justifie (Moniteur belge du 10 juillet 1979).

L'exposé des motifs et les arrêtés royaux du 6 juillet 1979 définissent, là où c'est possible, les matières par la date et l'intitulé de la loi ou de l'arrêté royal qui les règlent. Ce procédé se justifie pour des arrêtés qui confient à des autorités administratives l'exécution de lois bien déterminées; le Roi aura toujours la faculté d'adapter ces arrêtés royaux à l'évolution de la législation. S'agissant de la détermination de la compétence des organes régionaux, la référence à des lois, a fortiori à des arrêtés royaux, à des décisions ou à des directives administratives est à rejeter. Ce n'est pas, en effet, l'exécution de lois ou de règlements nationaux qui sera de manière générale dévolue aux Régions, mais le pouvoir de régler

.../...

les matières qui font actuellement l'objet de ces lois et règlements, ainsi que le pouvoir d'exécuter ces règles. Les Régions pourront modifier, abroger ou remplacer, chacune pour son territoire, des lois telles que celle du 29 mars 1962 ou le code forestier. Elles pourront, dans le respect des principes de la loi des Régions, conférer à des autorités administratives relevant d'elles l'exécution des règles qu'elles auront fixées. Aussi longtemps qu'elles n'auront pas modifié expressément les lois dont la matière leur est attribuée, les exécutifs régionaux, s'ils sont institués, seront substitués au pouvoir exécutif national pour l'exécution de ces lois.

III. Si l'on conçoit aisément la substitution d'un éventuel exécutif régional au Roi pour l'exécution des lois et règlements généraux dont la matière est régionalisée, on n'aperçoit pas immédiatement le sort qui sera fait aux attributions que ces lois et règlements généraux confèrent à d'autres autorités administratives. Lorsque ces autorités sont des autorités provinciales ou communales agissant en vertu des lois organiques que le Gouvernement n'envisage pas de modifier (point 60 de l'accord de gouvernement), il n'y aura pas de difficulté : par exemple, le collège des bourgmestre et échevins continuera à délivrer les permis de bâtir, mission qui lui est attribuée non seulement par la loi du 29 mars 1962, mais également par l'article 90, 8°, de la loi communale. La difficulté surgit lorsque les autorités d'exécution désignées par les lois ou règlements dont la matière est régionalisée agissent dans l'accomplissement d'une mission d'intérêt général : c'est le cas, par exemple, pour la députation permanente dans l'exercice de la tutelle administrative, ou pour le bourgmestre ou le collège des bourgmestre et échevins lorsqu'ils exercent les attributions que leur confère le règlement général pour la protection du travail.

.../...

Dans ces cas, si l'on devait traduire littéralement l'exposé des motifs dans les textes, on se trouverait dans des situations inextricables aussi longtemps que les conseils régionaux n'auraient pas, en modifiant les lois et règlements régionalisés, désigné les autorités chargées de l'exécution de ces lois et règlements. On lit, en effet, dans l'exposé des motifs que ce sont les Régions qui seront compétentes, par exemple, pour les mesures d'exécution relatives aux recours en matière d'aménagement du territoire ou d'installations soumises au règlement général pour la protection du travail. Le Roi ou l'exécutif régional sera ainsi substitué aux autorités qui, actuellement, exécutent dans le cadre d'une mission d'intérêt général, les lois dont la matière sera régionalisée. Les mesures transitoires prévues par les articles 34 et 35 du deuxième projet de loi des Régions et des Communautés seraient loin de suffire à la solution de toutes ces difficultés.

Il s'indiquerait dès lors d'insérer dans le projet une disposition transitoire qui pourrait être rédigée comme suit (et qui, de portée plus large, pourrait remplacer celle qui a été proposée dans l'avis L. 13.379) :

"Les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dont les matières relèvent de la compétence des Régions continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par les autorités rendues compétentes par la présente loi.

Toutefois, les attributions conférées au Roi ou aux ministres seront exercées par les exécutifs régionaux" (alinéa prévu pour le cas où de tels exécutifs seraient institués).

.../...

IV. Dans l'avis qu'il a émis au sujet du premier projet de loi des Régions et des Communautés, le Conseil d'Etat a exposé les raisons pour lesquelles, à l'article 107quater de la Constitution, les termes "compétence de régler les matières" doivent être interprétés comme impliquant le pouvoir d'exécuter les règles ainsi arrêtées (avis L. 13.334/2, p. 144).

Dans certains cas, selon l'exposé des motifs, le projet doit n'attribuer aux Régions que des compétences d'exécution, par voie de dispositions réglementaires ou par voie de dispositions individuelles, la norme première relevant d'une autorité nationale. Etant rédigé en termes généraux, l'article 107quater n'interdit pas au législateur de ne transférer aux Régions qu'une compétence d'exécution. Il faut cependant faire, à cet égard, une distinction entre les matières pour lesquelles le législateur pourrait transférer aux Régions une compétence normative, et les matières, dites réservées, pour lesquelles il ne pourrait pas opérer un tel transfert sans une révision préalable des dispositions constitutionnelles qui réservent à la loi les compétences relatives à ces matières. Dans le cas des premières matières, si le législateur ne veut pas transférer aux Régions les compétences normatives qui s'y rapportent, il peut néanmoins leur attribuer des compétences réglementaires d'exécution; dans le cas des secondes, au contraire, il ne peut attribuer aux Régions que des pouvoirs limités aux actes individuels d'exécution.

Le texte devra toujours faire ressortir la limite des pouvoirs attribués aux Régions. Lorsqu'il définit un pouvoir comme portant sur une matière, il entend que les Régions auront la plénitude de la compétence en cette matière, aussi bien le pouvoir de modifier les lois qui la règlent, que le pouvoir de fixer les modalités d'exécution des règles qu'elles-mêmes auront édictées.

.../...

Lorsque le pouvoir des Régions est défini comme celui de régler une matière dans les limites fixées par la loi nationale, il implique un pouvoir analogue au précédent, mais limité, selon le cas, par les normes fixées soit par la loi, soit par le Gouvernement en exécution de la loi.

Enfin le pouvoir défini comme celui d'appliquer une réglementation ne comprend aucune compétence normative.

V. A divers endroits, le projet prévoit une "concertation des Régions" ou une "concertation" associant les Régions et l'Etat, sans définir cette notion et sans en préciser les modalités.

Il ressort des renseignements obtenus au cours de l'instruction que l'échec de la concertation interdirait toute prise de décision. Cette conséquence extrême, même si on peut supposer qu'elle ne se présentera qu'exceptionnellement, ferait de la concertation un instrument de blocage et au moins un facteur d'immobilisme dans les matières où elle est prévue et dont certaines, notamment sur le plan économique, sont d'une importance vitale.

A la lumière de cette observation, le Gouvernement estimera sans doute indispensable de compléter le projet par une disposition qui définira la concertation, qui en précisera les modalités et qui déterminera la manière de régler la situation née de son échec éventuel.

.../...

Une observation analogue vaut pour les cas où il est prévu que les Régions seront associées à une mesure relevant du pouvoir national.

VI. Le qualificatif "régional" est couramment employé par la législation et par la réglementation en vigueur, dans un sens très différent de celui qu'il aura à la suite de l'exécution de l'article 107quater de la Constitution. Pour ne prendre que deux exemples parmi beaucoup d'autres dans les matières que le projet tend à transférer à la compétence des Régions, on citera les plans régionaux d'aménagement prévus par le chapitre II de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ainsi que les bureaux régionaux de l'Office national de l'emploi, prévus aux articles 16 et suivants de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage. Afin de prévenir toute confusion, il conviendra qu'à l'avenir, l'adjectif "régional" soit réservé à la qualification de ce qui appartient aux Régions, au sens de l'article 107quater précité, et qu'il soit remplacé par un autre terme partout où il n'a pas ce sens précis.

VII. Le texte proposé pour l'article 29 devrait commencer par la phrase suivante :

"Article 29.-

§ 1er. Sont de la compétence des Régions les matières suivantes : ...".

Le texte sera subdivisé en 1°, 2°, etc., selon les blocs de compétences à attribuer aux Régions. Les observations propres à chacune de ces compétences seront faites dans la deuxième partie.

.../...

DEUXIEME PARTIE - ANALYSE DES COMPETENCES.

I

Les compétences détaillées dans l'exposé des motifs sous les liminaires : "En matière d'aménagement du territoire" et "En matière d'urbanisme, de rénovation urbaine et d'assainissement des sites industriels désaffectés", constituent, selon le Gouvernement, un premier bloc de compétences. Des distinctions doivent cependant être faites.

A. Ce bloc comprend en premier lieu les matières réglées par la loi du 29 mars 1962 (exposé des motifs; Doc. Ch., 461/20; arrêté royal du 6 juillet 1979, Mon. p. 7785). Ces matières sont couvertes par les 1°, 2°, 3°, a (sauf les plans d'alignement), b, c, d, de la page 1 et par le premier 1° de la page 2 de l'exposé des motifs. Il suffit pour toutes ces matières d'écrire : "l'urbanisme et l'aménagement du territoire".

B. On doit observer toutefois que dans la mesure où il entend attribuer aux Régions la réglementation relative aux expropriations, l'exposé des motifs est en contradiction avec l'article 11 de la Constitution.

D'autre part, l'article 34 du premier projet de loi des Régions et des Communautés traite du pouvoir d'exproprier; il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir d'exécution.

C. L'exposé des motifs entend attribuer aux Régions la réglementation et les mesures d'exécution relatives "aux plans d'alignement" (voirie innommée et voirie vicinale) (page 1, 3°, a).

.../...

La matière des plans d'alignement est actuellement réglée par l'article 76, 7°, de la loi communale, par les articles 27, 28 (modifié par la loi du 20 mai 1963) et 28bis (inséré par la loi du 9 août 1948) de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et par les articles 16, alinéa 5, et 18 de la loi du 29 mars 1962. De ces dispositions, seuls les articles 27, 28 et 28bis de la loi du 10 avril 1841 concernent exclusivement la voirie communale. L'article 76, 7°, de la loi communale concerne, semble-t-il, aussi bien la grande voirie que la voirie communale (ici dite innommée parce qu'il ne s'agit pas non plus de la voirie vicinale) (4). Les articles 16, alinéa 5, et 18 de la loi du 29 mars 1962 ne font pas de distinction entre les différents types de voirie; mais, se référant au pouvoir du conseil communal de fixer les plans d'alignement, ils impliquent nécessairement le pouvoir du conseil communal d'établir ces plans pour la grande voirie.

De là ressortent deux conséquences :

1° la matière de l'aménagement du territoire n'est pas transférée pour le tout aux Régions, puisque celles-ci, nonobstant les articles 16, alinéa 5, et 18 de la loi du 29 mars 1962, n'auront pas la réglementation et les mesures d'exécution relatives à la grande voirie;

2° il est inexact d'écrire (point 60, 5°, de l'accord du gouvernement) qu'en ce qui concerne la loi communale, les Régions n'auront de pouvoir qu'en matière de tutelle, puisqu'elles seront compétentes pour la voirie vicinale et la voirie communale non vicinale, cette dernière étant réglée fondamentalement par l'article 76, 7°, de la loi communale.

.../...

(4) Voir F. WASTIELS, Droit communal. Commentaire permanent, n° 321.112.3.

D. La matière de la protection du travail et de la police des établissements dangereux, insalubres, et incommodes est visée à deux reprises dans l'exposé des motifs. A la page 1, ce dernier entend transférer sans aucune réserve, aux Régions "la réglementation et les mesures d'exécution relatives aux installations soumises à la réglementation générale sur la protection du travail" (lire dans le texte français : au règlement général pour la protection du travail). Selon la page 6, "les Régions seront compétentes pour l'implantation et l'équipement, en ce compris la fixation des conditions particulières d'exploitation, de même que les avis, la délivrance des autorisations d'exploitation, les surveillances et les examens de recours des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes". La même distinction est faite dans deux arrêtés royaux du 6 juillet 1979 dont le premier concerne la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme (Mon. p. 7785) et le deuxième, la politique industrielle (Mon. p. 7789). Il paraît y avoir antinomie entre les deux conceptions ainsi exposées.

Cette matière n'était pas visée dans les textes antérieurs dont le projet s'inspire (première partie, II, ci-dessus). Selon les délégués du Gouvernement, c'est l'ensemble de la matière de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, envisagée sous ces deux aspects, qui est transféré aux Régions, sous réserve des compétences des Communautés.

Les Communautés seront en effet partiellement compétentes pour les matières actuellement réglées par le titre II du règlement général pour la protection du travail, lequel porte des "dispositions générales concernant l'hygiène du travail ainsi que la sécurité et la santé des travailleurs". Ces dispositions ne s'appliquent pas seulement aux établissements classés mais "à toutes les entreprises et notamment aux entreprises industrielles, commerciales, agricoles, horticoles et forestières" (article 28, alinéa 2). Elles ne sont pas

.../...

purement normatives; elles attribuent notamment à certaines autorités le pouvoir de déroger à certaines de leurs prescriptions.

Il ressort des explications obtenues au cours de l'instruction que le titre II sera régionalisé, même dans la mesure où il dépasse le champ d'application des établissements classés, mais qu'il ne le sera que sous réserve de ce que l'article 60 du projet attribue aux Communautés, c'est-à-dire "le contrôle de la médecine du travail", "les institutions et services pour la dispensation de soins en dehors du milieu hospitalier", ainsi que "les activités et services de la médecine préventive".

Dans le bref laps de temps dont le Conseil d'Etat dispose pour rédiger le texte, il ne lui est pas possible de procéder à une ventilation précise des compétences respectives des Régions et des Communautés.

La matière de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et de la protection du travail fait aussi l'objet de dispositions législatives, telles que la loi du 10 juin 1952 et celle du 8 mai 1888. C'est cette dernière loi, par exemple, qui détermine les pouvoirs des délégués du gouvernement chargés de l'inspection des établissements, et qui commine les peines en cas d'infraction aux règlements en la matière. L'objet de ces lois doit, selon les délégués du Gouvernement, être, lui aussi, soit régionalisé , soit communautarisé.

E. L'aménagement et l'équipement des terrains industriels sont visés dans l'exposé des motifs comme relevant à la fois de l'aménagement du territoire et de la politique industrielle. Il s'agit, dans ce cas également, d'une même matière qui est envisagée sous deux aspects différents et qui sera attribuée pour le tout aux Régions.

.../...

Cette matière est actuellement réglée :

1° très partiellement par l'article 17 de la loi du 29 mars 1962. Cet article se borne à prévoir un plan particulier d'aménagement simplifié lorsqu'il s'agit de l'aménagement de zones industrielles;

2° essentiellement par le titre II, chapitre Ier, de la loi du 30 décembre 1970. Ce chapitre concerne aussi bien les terrains à l'usage de l'artisanat et des services que les terrains à l'usage de l'industrie ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs.

Pour cette matière également, le pouvoir de réglementer les expropriations doit demeurer du domaine de la loi.

F. Les zones vertes (groengebieden) font l'objet de dispositions diverses dans la législation et dans la réglementation nationales.

Aux termes de l'article 4, § 2, 9°, de la loi du 26 juillet 1971, les espaces verts (groene zones) sont une des attributions des agglomérations et des fédérations de communes, au titre d'élément de la défense et de la protection de l'environnement. De cette disposition, on doit inférer que, dans l'esprit du législateur, la matière était alors d'intérêt communal, ou à tout le moins que les communes avaient des attributions en cette matière.

L'article 13 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 traite des zones d'espaces verts (groengebieden), dans le cadre des plans de secteur. Dans cette mesure, la matière est couverte par

.../...

l'expression "urbanisme et aménagement du territoire". L'intention du gouvernement est d'attribuer aux Régions plus que le pouvoir prévu par cet article 13. La mention des zones vertes est dès lors nécessaire.

G. Le projet attribue aux Régions la matière du "tracé ou (de) l'implantation de la grande infrastructure publique et des transports en commun".

Le projet 461 attribuait déjà cette matière aux Régions, sauf en ce qui concerne les transports en commun. Il disposait expressément que "les grandes infrastructures" ne constituent pas des matières d'intérêt régional, mais en attribuait aux Régions le tracé ou l'implantation. Il définissait en ces termes la grande infrastructure :

"Par grandes infrastructures on entend :

a) les routes nationales;

b) les voies d'eau navigables, les infrastructures portuaires et les grands travaux hydrauliques tels que définis dans le commentaire du point 10 de l'article 28, § 2;

c) les voies ferroviaires;

d) les aéroports;

e) les grandes infrastructures de transport par canalisation, à l'exception de ce qui a trait à la distribution d'eau" (Ch. 1977-1978, doc. n° 461-20, p. 5).

.../...

Le commentaire précisait :

"La compétence régionale en matière d'aménagement du territoire englobe notamment les matières couvertes par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de manière plus générale, tout ce qui a trait à la planification spatiale. Figurent donc dans cette compétence le tracé et l'implantation de l'infrastructure publique, même lorsque la construction et le financement de celle-ci ressortissent à la compétence d'un autre pouvoir" (ibidem, p. 6).

La même observation vaut manifestement pour le tracé ou l'implantation des transport en commun.

Les délégués du Gouvernement ont été en mesure de fournir au Conseil d'Etat les précisions que celui-ci n'avait pas pu obtenir avant d'émettre son avis L. 13.334/2 du 6 juin 1979. Il ressort de ces précisions que la matière du tracé et de l'implantation de la grande infrastructure publique et des transports en commun ne doit être attribuée à la compétence des Régions, dans l'intention du Gouvernement, qu'en tant qu'elle relève de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Il ne s'agit donc pas d'une compétence distincte de celle que vise le paragraphe ler, 1°, de la proposition de texte et elle ne doit dès lors pas, à peine de créer un risque de confusion, être mentionnée séparément.

H. La rénovation urbaine a été définie comme suit dans le commentaire des amendements au projet n° 461 :

"L'urbanisme, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels désaffectés constituent des matières indissociables de la politique d'aménagement du territoire, tout en comprenant d'autres aspects. La compétence en matière de rénovation urbaine implique ainsi notamment la possibilité pour la Région d'entreprendre des activités de restructuration d'un noyau urbain déterminé,

.../...

actions se situant au niveau de l'habitat, de la voirie, de l'aménagement des sites et de la protection de leur caractère spécifique, sans préjudice de la compétence des Conseils culturels, ainsi que du maintien ou de l'encouragement d'activités" (n° 461/20, p. 6).

La rénovation urbaine n'est pas directement rattachable à la loi du 29 mars 1962, comme le sont le tracé et l'implantation des grandes infrastructures. Elle est en rapport avec la "rénovation des sites" que l'article 4, § 2, 9°, de la loi du 26 juillet 1971 a transférée des communes aux agglomérations et fédérations de communes; et elle ne se confond pas avec l'objet des plans d'aménagement (arrêt Agglomération bruxelloise, n° 17.750, du 29 juin 1976 - voir également sur le contenu de la notion l'arrêt Agglomération bruxelloise, n° 17.523, du 18 mars 1976).

Il s'indique dès lors de mentionner la rénovation urbaine dans la liste des matières attribuées aux Régions.

Si la compétence donnée à la Région par cet alinéa est normative, elle peut être extrêmement étendue compte tenu des termes "maintien ou encouragement d'activités y afférentes". Les délégués du Gouvernement ont confirmé qu'il en était bien ainsi.

I. L'assainissement des sites industriels désaffectés est une matière qui, elle non plus, n'entre pas dans la notion habituelle de l'aménagement du territoire.

Elle est actuellement réglée pour la Région flamande et pour la Région bruxelloise, mais uniquement en ce qui concerne les sites charbonniers, par l'arrêté royal n° 2 du 18 avril 1967. Elle est réglée, pour la Région wallonne, par la loi du 27 juin 1978 qui s'ap-

.../...

plique de manière générale aux sites d'activité économique désaffectés, et aussi bien aux entreprises artisanales et aux entreprises de services qu'aux entreprises industrielles. C'est dans le sens général de cette dernière loi qu'il faut, selon les délégués du Gouvernement, entendre le projet.

J . La matière du remembrement des biens ruraux et de la rénovation rurale se rattache logiquement à l'aménagement du territoire au sens large. Elle devrait, dans le texte, suivre les précédentes.

On lit à ce sujet dans le document 461/20 :

"Sa compétence en matière de remembrement des biens ruraux permettra à la région s'assurer une utilisation optimale des moyens de production dont dispose l'agriculture, en évitant ainsi les pertes dues à des blocs d'exploitation inadaptés, et de mettre en place un cadre juridique adéquat.

Cette matière est en relation étroite avec la rénovation rurale, qui vise à la restructuration d'un espace rural déterminé et peut comprendre des actions se situant au niveau de l'aménagement de l'habitat, de la voirie, de la conservation de la nature, de la récréation et de la mise en valeur des sites, sans préjudice de la compétence des Conseils culturels, du maintien ou de l'encouragement d'activités, ainsi que de l'hydraulique agricole comme il est précisé dans le commentaire du 15°" (p. 6).

La rénovation rurale ne fait pas encore l'objet d'une législation ou d'une réglementation. Elle a cependant été entreprise en région wallonne, notamment par le biais de la fondation rurale

.../...

de Wallonie, qui est subventionnée par le ministère des Affaires wallonnes. Elle pourrait, au même titre que la rénovation des sites d'activité économique, faire l'objet d'une législation (selon le projet, d'ordonnances) contraigante.

Les matières du remembrement des biens ruraux et de la rénovation rurale doivent être mentionnées expressément dans le projet.

II

Le logement constitue le deuxième bloc de compétence à attribuer aux Régions. Il ressort des renseignements fournis par les délégués du Gouvernement que les Régions auront en cette matière la plénitude de la compétence, qu'elles pourront même, sous l'aspect de la lutte contre les taudis, modifier l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 et la loi du 16-24 août 1790. Le document 461/20 déclarait d'ailleurs à ce sujet :

"En matière de logement, la compétence régionale est totale, ce qui inclut que les ordonnances peuvent modifier, compléter ou remplacer le Code du logement et que chaque Région est compétente pour élaborer la réglementation, en particulier en ce qui concerne la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements, ainsi que l'infrastructure des complexes de logements sociaux.

.../...

Cette compétence implique également la dissolution des institutions parastatales nationales du secteur du logement et la possibilité pour le Conseil régional de prendre des ordonnances organisant les activités actuellement exercées par l'Institut national du Logement, la Société nationale du Logement et la Société nationale terrienne.

Le Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses devra adapter ses structures à la situation institutionnelle nouvelle" (p. 6-7).

Le terme "logement" suffit à la compréhension de toutes les matières actuellement réglées par le code du logement. Il devrait être suivi des termes "et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques", de manière à faire ressortir que le pouvoir de la Région ne sera pas, en matière de taudis, limité à ce qui est disposé par les articles 67 et suivants du code du logement.

III

La politique foncière est définie comme suit dans le document 461/20 :

"Cette notion englobe notamment la régularisation du marché immobilier. L'un des objectifs poursuivis étant d'éviter la raréfaction de l'offre de ces biens et des

.../...

hausses sensibles de prix, suite au recours à des pratiques spéculatives. Ce qui précède s'entend sans préjudice des garanties de l'article 11 de la Constitution.

La politique foncière peut également consister en la mise sur le marché de biens immobiliers précédemment acquis et équipés par les pouvoirs publics" (p. 6).

Selon le projet 461, la politique foncière comprenait, de la même manière, comme l'exposé des motifs du présent projet, "le statut, le rôle et le pouvoir d'expropriation des régies foncières". L'article 29, § 1er, du premier projet de loi des Régions et des Communautés était rédigé de la même manière. Le Conseil d'Etat a fait à ce sujet l'observation suivante :

"Au paragraphe 1er, 5°, le projet prévoit qu'est compris dans la politique foncière "le pouvoir d'expropriation des régies foncières". Les régies foncières communales n'ont pas la personnalité civile et ne peuvent donc pas exproprier elles-mêmes. Pour qu'elles puissent le faire, il faudrait donc que la Région ait le pouvoir de modifier la loi communale soit en prévoyant que, dans la Région, toute régie foncière a la personnalité civile, soit en prévoyant que les communes peuvent accorder cette personnalité aux régies qu'elles créent.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, dans l'intention du Gouvernement, le projet, et notamment l'article 30, n'aurait pas pour objet de donner aux Régions ce pouvoir de modifier la loi communale.

.../...

Artikel 29, § 1, 10°, van het eerste ontwerp van gewest- en gemeenschapswet bepaalt :

"10° het waterbeleid :

a) de productie en -voorziening, met uitzondering ...

b) de zuivering van afvalwater, met uitzondering ..."

In het advies L. 13.334/2 wordt daarbij opgemerkt :

"Er kon onmogelijk worden uitgemaakt of de "waterproduktie en -voorziening" en "de zuivering van afvalwater" de enige bestanddelen zijn van het "waterbeleid" waarvoor de Gewesten (onder het gemaakte voorbehoud) bevoegd zullen zijn, dan wel of de Regering daarentegen de Gewesten wil belasten met het waterbeleid als een "pakket" van bevoegdheden (zie opmerking III, c, bij dit artikel) waarvan de bepaling de hoofdbestanddelen aangeeft zonder er andere uit te sluiten. De woorden "het waterbeleid" zouden bijgevolg, in de eerste veronderstelling, moeten worden aangevuld met de woorden "dat is" of "te weten", in de tweede veronderstelling, met de woorden "inzonderheid" of "met inbegrip van". "

B. De memorie van toelichting komt aan die opmerking tegemoet met de bepaling dat "de Gewesten onder meer bevoegd zijn ..." maar ze voorziet in de uitzonderingen. Het gaat dus om de overdracht van een bevoegdhedenpakket dat niet beperkend moet worden uit-

.../...

gelegd. Maar dan zijn het de uitzonderingen op die bevoegdheden die niet extensief mogen worden verklaard (advies L. 13.334, blz. 54-55). Dat betekent dat de tekst alleen de uitzonderingen met zoveel woorden moet vermelden en dat hij die nauwkeurig dient te bepalen. Dit verklaart waarom de voorgestelde tekst de "investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens", die niet van nationaal belang worden geacht, onvermeld laat.

VIII.

Zuivering van afvalwater ging, in het ontwerp 461, naar de Gewesten, met een aantal beperkingen :

"12° de zuivering van afvalwater met uitzondering van de vaststelling van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden van het afvalwater, de produktienormen, de vaststelling van de berekeningsbasis voor nationale tarieven voor de zuivering van huishoudelijk en industrieel afvalwater en het bepalen van het percentage van de toelagen aan de industriële ondernemingen".

Het gedrukt stuk 461/20 verstrekte daarbij als commentaar :

"Inzake de zuivering van afvalwater, dient de regionale bevoegdheid uitgeoefend te worden met eerbiediging van bepaalde normen die tot de bevoegdheid behoren van de nationale overheid.

.../...

Dit is inzonderheid het geval betreffende de vaststelling van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden van het afvalwater, hoewel het Gewest toch de mogelijkheid heeft om bijzondere voorwaarden in te voeren.

Ontsnappen eveneens aan de regionale bevoegdheid, de produktienormering die betrekking heeft op de maximale toelaatbaarheid van bepaalde besmettelijke stoffen en afval in het lozingswater.

Voor wat de tarieven voor de zuivering van huishoudelijk en industrieel afvalwater en de subsidiëring van de industriële ondernemingen betreft, kunnen de Gewestraden normen uitwerken die in overeenstemming zijn met het juridisch kader dat door de nationale overheid werd uitgestippeld binnen de perken bedoeld bij het besproken punt." (blz. 38).

De Raad van State had in zijn advies gewezen op een contradictie tussen de Franse tekst, die de vaststelling van de produktienormen bij het nationaal gezag liet, en de Nederlandse, die ze aan de Gewesten toewees. Uit de desbetreffende commentaar maakte hij op dat de Franse tekst de ware bedoeling van de Regering weergaf (Gedr. st. 461/33, blz. 3).

De Gewesten zijn volgens de memorie van toelichting niet bevoegd terzake van de "produktnormen die zijn opgenomen in de Europese en internationale reglementeringen". Hiermee worden, volgens het gedrukt

.../...

stuk 461/20, bedoeld : "de produktienormering die betrekking heeft op de maximale toelaatbaarheid van bepaalde besmettelijke stoffen en afval in het lozingswater". Daaruit lijkt wel te volgen dat de Gewesten terzake generlei bevoegdheid zullen krijgen; het zinsdeel "die zijn opgenomen in de Europese en internationale reglementeringen" doelt dan alleen maar op een beperking van de nationale bevoegdheid door de Europese en de internationale normen. Is dat zo, dan doet die formule, in een tekst die de bevoegdheid van de Gewesten bepaalt, niet terzake.

Bovendien zou in het ontwerp duidelijkheidshalve nader moeten worden aangegeven wat het onderwerp van die produktnormen wel is.

Uit de memorie van toelichting blijkt tenslotte ook nog dat de Gewesten in de buiten hun bevoegdheid gehouden aangelegenheden niets normerends zullen vermogen te doen, maar wel uitvoering zullen kunnen geven aan de door het internationale en het nationale gezag gevestigde normen.

IX.

"Riolering", "ontwatering", "niet-bevaarbare waterlopen", "landbouwhydraulica", "ophaling en verwerking van huisvuil" gaan als één pakket naar de Gewesten. Daar is niets op aan te merken.

.../...

Naar de Gewesten gaan ook, "met uitzondering van de dijken", de polders en de wateringen. De tekst die de Raad van State aan de hand van de memorie van toelichting heeft opgesteld ter zake van de dijken, die onder de wet staan, sluit in dezen iedere bevoegdheid van de Gewesten uit, of het nu om een bevoegdheid tot nadere regeling dan wel om een uitvoeringsbevoegdheid gaat. Wenst de Regering deze of gene van die twee bevoegdheden aan de Gewesten op te dragen, dan moet dat in de tekst duidelijk worden gesteld.

X.

Over de economische expansie wordt gehandeld op de bladzijden 4 tot 12 van de memorie van toelichting.

A. Het ontwerp 461/1 bepaalde in dat verband :

"8° de gewestelijke economische expansie, met inbegrip van :
- de gewestelijke facetten van het industrie- en energiebeleid, inzonderheid het openbaar industrieel initiatief, planning, investeringen, vestiging en uitrusting, de prospectie en het zoeken naar investeerders, de hulp aan kleine en middelgrote ondernemingen;
- de werking en de controle van de gewestelijke economische raden, van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen en van de investeringsmaatschappijen;".

.../...

Het gedrukt stuk nr 461/20 preciseerde :

"De gewestelijke economische expansie beoogt, indien men dit begrip ontleedt op het vlak van de algemene doelstellingen, een verhoging van de produktie van goederen en diensten om voor de inwoners van het Gewest de economische voorwaarden van een groter welzijn te scheppen en aan het Gewest zelf de economische middelen te geven om dat doel te bereiken.

Wat de regionale facetten van het industrieel- en energiebeleid betreft, citeert het wetsontwerp als eerste voorbeeld het openbaar industrieel initiatief.

De regionale bevoegdheid inzake het openbaar industrieel initiatief biedt een gewestelijk orgaan de mogelijkheid om handelsvennootschappen op te richten of participaties te nemen in het kapitaal ervan, openbare instellingen of andere vormen van rechtspersonen met economisch doel op te richten. In dat verband kan men het voorbeeld van de gewestelijke investeringsmaatschappijen vermelden.

De reconversie of de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden, samen met de totale of gedeeltelijke overname door een publieke holding, is een belangrijke modaliteit van het openbaar industrieel initiatief.

Het tweede aspect is de gewestelijke planning. In het licht van de economische expansie wil de planning

de doelstellingen vaststellen ten einde de groei van de verschillende aktiviteiten te harmoniseren en aldus een optimaal gebruik toe te laten van de economische middelen door de diverse economische factoren, in het bijzonder het maximaal benutten van de in het Gewest beschikbare arbeidskrachten. Meer algemeen is de planning één van de instrumenten van de uitoefening van de regionale bevoegdheden zoals verder in de toelichting bij het artikel nader zal verklaard worden.

Binnen het normatief kader bepaald door de Europese Gemeenschappen en door de nationale wetgever in toepassing van § 1 van artikel 28 impliceren de andere facetten bedoeld in het eerste deel van 8°,met name de normatieve bevoegdheid van het Gewest in de volgende aangelegenheden :

- hulp aan de ondernemingen of exploitatie-eenheden van het Gewest;

- oprichting, ordening en uitrusting van industriële, ambachtelijke en dienstenzones, alsmede van collectieve uitrustingen met een economisch karakter;

- hulp aan modelinstallaties, nieuwe produkten of nieuwe fabricageprocédés, onderzoek van brevetten, hulpverlening voor de industriële toepassing van de onderzoeksresultaten; de uitdrukking "prospectie en het zoeken van investeerders" dekt ook de functies van industriële promotie beschreven bij artikel 8 van de wet van 15 juli 1970.

.../...

- bepaling van bijzondere exploitatievoorwaarden en aflevering van exploitatievergunningen voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke ondernemingen.

Het Gewest kan eveneens een bijkomende of suppletieve hulp verlenen aan het toegepast onderzoek en aan de prototypen in het raam van de gewestelijke economische expansie.

De problemen van industriële coördinatie die de grenzen van een Gewest te buiten gaan of de problemen van hulpverlening aan een onderneming die zich over meer dan één Gewest uitstrekt, zullen aanleiding geven tot overleg onder de betrokken Gewesten en, desgevallend met de Staat.

Als instrument van dat beleid kan men het Fonds voor economische expansie en regionale reconversie vermelden.

Het wetsontwerp vermeldt eveneens in punt 8° van artikel 28 de gewestelijke bevoegdheid inzake de werking en de controle van de gewestelijke economische raden, van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen en van de investeringsmaatschappijen. Het woord "werking" omvat alles wat betrekking heeft op de samenstelling, de interne organisatie, de opdrachten en het ten laste nemen van de kosten en de dotaties van deze instellingen." (blz. 7).

De Raad van State had twee opmerkingen gemaakt. De eerste, die betrekking had op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, is achterhaald (zie I, D, hiervoren). De tweede opmerking luidde :

.../...

"Volgens de commentaar op de tekst onder 8° ... zouden de woorden "de werking en de controle van de gewestelijke economische raden, ontwikkelingsmaatschappijen en investeringsmaatschappijen" moeten slaan op "alles wat betrekking heeft op de samenstelling, de interne organisatie, de opdrachten en het ten laste nemen van de kosten en de dotaties van deze organismen"."

De Raad maakte de opmerking dat de formuleringen van het ontwerp niet dienstig waren en dat aanpassing aan de bedoeling van de Regering vereist was (Gedr. st., Kamer, 1977-1978, 461-33, blz. 2).

Het eerste ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet omschrijft de aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid als volgt :

"8° de gewestelijke economische expansie met inbegrip van :

a) de gewestelijke facetten van het industrie- en energiebleid, inzonderheid het openbaar industrieel initiatief, planning, investeringen, vestiging en uitrusting, de prospectie en het zoeken naar investeerders, de hulp aan kleine en middelgrote ondernemingen, met inbegrip van de hulp aan de toeristische nijverheid;

.../...

b) de gewestelijke facetten van de kredietpolitiek, zonder afbreuk te doen aan de voorgeschreven regels in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek;

c) de werking en de controle van de gewestelijke economische raden, van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen en van de investeringsmaatschappijen.".

Uit het advies nr L. 13.334/2 zij nog aangehaald :

"Met een toespeling op "de gewestelijke facetten" van het industrie- en energiebeleid (wordt) gepoogd aan te geven wat op dat gebied onder de Gewesten ressorteert; dat is zoveel als een tautologie.

Wel staan daarin een aantal materies (het openbaar industrieel initiatief, de planning ...) opgesomd, maar ze worden er, gelet op het gebruik van het woord "inzonderheid", slechts als evenveel voorbeelden aangehaald en wat meer is, zoals uit hun formulering blijkt, slechts als bestanddelen van het algemeen begrip "industrie- en energiebeleid" en niet als bestanddelen van de specifiek gewestelijke facetten van dat beleid, die zij overigens niet nader vermogen te omschrijven." (blz. 62).

"Paragraaf 1, 8°, b), volgens welke tot "de gewestelijke economische expansie" behoren, "de gewestelijke facetten van de kredietpolitiek, zonder af-

.../...

breuk te doen aan de voorgeschreven regels in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek" is nieuw ten opzichte van het ontwerp nr 461 en wordt in de memorie van toelichting ook niet gecommentarieerd.

Bij die bepaling is hetzelfde op te merken als bij § 1, 8°, a), over het tautologische van het begrip "gewestelijke facetten".

Ook de uitzondering aangekondigd in het zinsdeel dat begint met de woorden "zonder afbreuk te doen aan", is niet zeer zorgvuldig geformuleerd.

Volgens punt 60, 6°, van de bijlage bij de regeringsverklaring van 5 april 1969 valt buiten de bevoegdheid van de Gewesten "het algemeen monetair, fiscaal, budgettair en kredietbeleid".

De bepaling waarin de uitzondering staat is dubbelzinnig doordat zij het woord "nationale" gebruikt om de "munt- en kredietpolitiek" te kwalificeren; zij zou kunnen worden geacht de Gewesten te machtigen om, via de bevoegdheid die hun inzake kredietbeleid zou worden verleend, in het monetair beleid in te grijpen, een gebied waar een beleid dat niet "nationaal" of "algemeen" zou zijn,moeilijk denkbaar is." (blz. 63-64).

In hetzelfde advies heeft de Raad van State nog de opmerking herhaald die hij in verband met het gedrukte stuk nr 471/20 had gemaakt.

.../...

B. Zoals reeds is opgemerkt, is er geen reden om in het ontwerp de bevoegdheden van het nationale gezag uitdrukkelijk te vermelden, behalve bij wege van uitzondering op een aan de Gewesten toegewezen algemene bevoegdheid.

Voorts moet de economische expansie worden gezien in het licht van de diverse wetten die daaraan zijn gewijd en waarvan het onderwerp geheel of gedeeltelijk in de memorie van toelichting overgenomen is. Is de economische expansie in engere zin behandeld in de wet van 30 december 1970, uit de memorie van toelichting blijkt dat de bevoegdheden van de Gewesten ook aangelegenheden omvatten die thans in andere wetten zijn geregeld.

C. Algemene opmerkingen betreffende het gewestelijk economisch expansiebeleid.

1° Waar het ontwerp de Gewesten bevoegdheid geeft voor het "gewestelijk economisch expansiebeleid", legt het daarop onmiddellijk een tweevoudige beperking. Die op blz. 4 van de memorie van toelichting geformuleerde beperking is met zoveel woorden overgenomen uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake het beleid van gewestelijke economische expansie en van het industrieel en energiebeleid waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is. Dat artikel 2 bepaalt :

.../...

"§ 1. Behoudens voor de aangelegenheden welke aan de Gewesten zijn voorbehouden, is artikel 1 van dit besluit niet van toepassing voor de nationale economische, conjuncturele, industriële, energie-, landbouw- en prijzenpolitiek, alsook voor de vestigingsvoorwaarden tot het beroep.

§ 2. De Regering verzekert de eerbiediging van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de richtlijnen en aanbevelingen die ervan uitgaan en behoudt het normatief kader waarbinnen de economische bedrijvigheid en de concurrentie worden uitgeoefend".

De gemachtigden van de Regering geven toe dat de beperkingen die aldus aan de bevoegdheden van de Gewesten worden gesteld, slechts effectief zullen worden in de mate waarin de wet, of de Regering ter uitvoering van de wet, de regels ter bepaling van het landsbeleid binnen welks kader de Gewesten bevoegd zullen zijn, zal hebben vastgesteld. Stelt het nationale gezag geen zodanige regels vast, dan worden de Gewesten geacht volheid van bevoegdheid te hebben.

De Regering zal moeten uitmaken of geen overleg in Ministerraad moet worden voorgeschreven met betrekking tot de koninklijke besluiten ter uitvoering van de inleidende volzin van paragraaf 2 van de voorgestelde tekst.

.../...

Naar dezelfde gemachtigden van de Regering hebben verklaard, bedoelt paragraaf 2 van artikel 2 van het koninklijk besluit van 6 juli 1979, met "Regering" in het algemeen het bevoegde nationale gezag.

Dit algemene voorbehoud geldt ten aanzien van alle bevoegdheden die aan de Gewesten worden toegewezen en die in de memorie zijn toegelicht op de bladzijden 4 tot 12, met uitzondering evenwel van hetgeen gezegd is onder 3°, a tot c. Het gaat daar immers om aangelegenheden die reeds op een andere wijze geregeld zijn in het raam van het onderhavige ontwerp en terzake waarvan, volgens de gemachtigden van de Regering, geen enkele nationale bevoegdheid meer gereserveerd moet worden.

2° Aan de economische expansie in enge zin zijn verscheidene wetten gewijd, inzonderheid :

- de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën;

- de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie;

- de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering;

- de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

.../...

De economische expansie vormt een "bevoegdhedenpakket" bij uitstek, maar dan met vele facetten;

De memorie van toelichting is zo gerediGeerd dat het op dat gebied niet mogelijk is zich tot een korte tekst met algemene strekking te beperken. Het is noodzakelijk iedere wet te ontleden, na te gaan wat daaruit in de memorie van toelichting overgenomen is, en te pogen deze in een zo helder mogelijke tekst te verwoorden.

3° Aan het slot van het gedeelte betreffende het industrieel beleid maakt de memorie van toelichting een voorbehoud in verband met het overleg voor "de problemen van industriële coördinatie die de grenzen van één Gewest te buiten gaan of de problemen van hulpverlening aan een onderneming die zich over meer dan één Gewest uitstrekt".

Artikel 3, § 2, van het reeds aangehaalde koninklijk besluit van 6 juli 1979 bevat een soortgelijke bepaling.

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard (zie eerste deel, V) zal er, bij ontstentenis van overleg, ook geen beslissing zijn.

D. Wil men logisch te werk gaan, dan moet worden begonnen met de planning, die geregeld is in de wet van 15 juli 1970. Die wet handelt zowel over de nationale en over de sectoriële als over de ge-

.../...

westelijke planning. Maar inzake planning hebben de gewestelijke economische raden geen andere bevoegdheid dan om "de ontwerpen van het gewestelijk plan aan te nemen" en ze aan het Planbureau over te zenden (artikel 13, 2, 4° en 5°). Het Planbureau is "belast met de uitwerking van het Plan, waarin het de sectoriële en gewestelijke plannen zal opnemen", maar het Plan wordt door de Wetgevende Kamers goedgekeurd.

Door de gewestelijke planning in het algemeen aan de Gewesten toe te wijzen, handhaaft het ontwerp de "ontwerp"-bevoegdheid van de gewestelijke economische raden, maar kent het de beslissingsmacht toe aan de Gewesten, die de nadere regelen zullen stellen. Het gevolg zal zijn dat de overheden die belast zijn met het uitwerken van het (nationale) plan, voortaan gebonden zullen zijn door de beslissingen welke door de gewestorganen voor de gewestelijke planning worden genomen. Afgezien van de mogelijkheid waarover de Gewesten zullen beschikken om de wet van 15 juli 1970 te wijzigen voor hetgeen onder hun bevoegdheid valt, zal het zaak van de nationale wetgever zijn die wet aan de nieuwe toestand aan te passen.

Het heeft zijn nut uitdrukkelijk te bepalen - want voor de hand ligt het niet - dat de gewestelijke planning plaatsheeft met inachtneming van het overleg tussen het gewestelijk en het nationaal Planbureau, en van het overleg tussen de Gewesten onderling.

.../...

In verband met het begrip "overleg" moge worden verwezen naar de algemene opmerkingen (eerste deel, V).

E. Uit de commentaar die in het gedrukt stuk nr 461/20 werd verstrekt in verband met "de functies van industriële promotie beschreven bij artikel 8 van de wet van 15 juli 1970" bleek dat de Gewesten een normatieve bevoegdheid zouden hebben ter aanvulling van het "normatieve kader bepaald door de Europese Gemeenschappen en door de nationale wetgever".

Al komt deze restrictie niet meer met zoveel woorden voor in de thans aan de Raad van State voorgelegde memorie van toelichting, toch blijft zij bestaan, gezien de hiervoren onder C gemaakte algemene opmerking.

Wat ook afgeleid is kunnen worden uit de plaats van artikel 8 in hoofdstuk I "Planning" van de wet van 15 juli 1970, aangenomen moet worden dat de gewestelijke planning in de zin van het ontwerp niet de "functies van industriële promotie" omvat, hetgeen trouwens in de rede ligt; het is overduidelijk dat artikel 8 niet op zijn plaats is in hoofdstuk I van de wet; aan die bepaling had een afzonderlijk hoofdstuk moeten worden gewijd.

Uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering volgt dat onder 4° op blz. 6 van de memorie van toelichting zowel de bij artikel 7 van

.../...

de wet van 17 juli 1959 als de in artikel 8 van de wet van 15 juli 1970 geregelde aangelegenheid wordt bedoeld. Ook volgt daaruit dat de aangelegenheid thans uitsluitend door die twee bepalingen is geregeld.

F. De wet van 17 juli 1959 organiseert de toekenning

- van een zogeheten algemene tegemoetkoming "ten gunste van de verrichtingen, welke rechtstreeks bijdragen tot de oprichting, de uitbreiding, de omschakeling, de modernisering van industriële of ambachtelijke ondernemingen ... voor zover ze aan het algemeen economisch belang beantwoorden";

- van een zogeheten bijzondere tegemoetkoming ten gunste van dezelfde verrichtingen "wanneer ze van uitzonderlijk belang zijn" of "wanneer ze passen in het kader van de door het vijfjarenplan van de Regering per sector bepaalde doelstellingen";

- van een bijkomende tegemoetkoming ter aanvulling van de vorige wanneer zulks ten aanzien van de conjunctuuromstandigheden wenselijk wordt geacht (artikel 1).

Een koninklijk besluit van 19 september 1962 heeft de werkingssfeer van de wet uitgebreid tot de (handels)ondernemingen uit de distributiesector.

De tegemoetkomingen bestaan in het uitkeren van rentevergoedingen aan de kredietinstellingen "om het deze mogelijk te maken leningen tegen verlaagde rentevoet toe te staan". De omvang van die vergoedingen

.../...

varieert naargelang het om een algemene, bijzondere of bijkomende tegemoetkoming gaat (artikel 3). Bovendien kan voor de terugbetaling van de leningen staatswaarborg worden verleend door de bevoegde ministers (artikel 4).

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard zou de aldus bepaalde materie eveneens naar de Gewesten worden toegeschoven.

Dezelfde wet machtigt de bevoegde ministers om renteloze voorschotten te verlenen, welke terugvorderbaar zijn, "ter verzekering van het onderzoek naar of de afwerking van prototypen, nieuwe produkten of nieuwe fabricageprocédés met het oog op de aanwending ervan in België" (artikel 7) (zie, in dit verband, E hiervoren).

G. Aan de economische expansie in enge zin is, in de tweede plaats, de wet van 30 december 1970 gewijd.

1° Deze wet bevat een titel I "Toekenning van aanmoedigingen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan begunstigen". Artikel 1 bepaalt dat de "aanmoedigingen worden toegekend ofwel krachtens ministeriële beslissingen, ofwel krachtens contracten ...". Hoofdstuk I handelt over de "Aanmoedigingen voor investeringen", die in de eerste plaats zijn de "regionale tegemoetkomingen", met name

.../...

"rentevoetverminderingen", "uitstel van terugbetaling", "arbeidsplaatspremies" en bepaalde "fiscale voordelen"; een tweede type van "regionale tegemoetkomingen" bestaat in staatswaarborg. Deze tegemoetkomingen moeten "bijdragen tot de oprichting, de uitbreiding, de omschakeling, de modernisering van hetzij industriële of ambachtelijke ondernemingen, hetzij openbare diensten, hetzij ondernemingen uit de dienstensector die tot voorwerp hebben commerciële of toeristische activiteiten, technieken van beheer en organisatie, van engineering, van research en van ontwikkeling". Een bijkomende regionale tegemoetkoming wordt verleend wanneer zulks "ten aanzien van de conjunctuuromstandigheden" wenselijk wordt geacht. De wet is, wat de arbeidsplaatspremies betreft, door het koninklijk besluit van 23 januari 1975 uitgebreid tot de kleine en middelgrote ondernemingen die niet meer dan tien eenheden, arbeiders en bedienden, tewerkstellen.

De hoofdstukken II tot V handelen over de contracten. Wat op de bladzijden 7-8, 6° en 7°, van de memorie van toelichting is overgenomen, is de inhoud van hoofdstuk I. De tekst onder 7°, die in een normatieve bevoegdheid voorziet, moet logischerwijze worden onderzocht vóór de tekst onder 6°, waarin het alleen om een uitvoeringsbevoegdheid gaat.

a) De tekst onder 7° geeft aan de Gewesten de bevoegdheid tot het uitvaardigen van "richtlijnen voor toepassing van de (nationale) wetgeving en de (nationale) reglementering op de regionale economische expansie".

.../...

1. Het Belgisch interne recht werkt niet met "richtlijnen". De richtlijn is geen van de rechtsregels die de Gewesten kunnen uitvaardigen krachtens het ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet. Bijgevolg moeten de woorden "richtlijnen voor toepassing" worden vervangen door "regels ter aanvulling". Voor zover de richtlijnen niet meer mochten zijn dan omzendbrieven zonder normatieve waarde, zouden zij in de tekst niet vermeld hoeven te worden.

2. Op die "regels ter aanvulling" worden uitzonderingen gemaakt die, wat de voor het landsgezag gereserveerde sectoren betreft, zowel in verruimende als in beperkende zin gewijzigd zouden kunnen worden bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit met het akkoord van de executieven van de Gewesten. Een zodanig koninklijk besluit zou tot rechtstreeks gevolg hebben dat de bevoegdheden van de Gewesten worden gewijzigd. Het komt de door artikel 107quater van de Grondwet aangewezen wetgever niet toe, een gedeelte van zijn bevoegdheid aan de Koning op te dragen. De bewuste bepaling kan dus niet in het ontwerp worden opgenomen.

3. De eerste beperking van de aanvullende normatieve bevoegdheid van de Gewesten heeft betrekking op de maximumduur van de regionale tegemoetkomingen en op de "maxima van de conjuncturele tegemoetkomingen". Thans is de maximumduur door de wet bepaald; het maximum van de tegemoetkomingen wordt krachtens de wet vastgesteld bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Beide zullen voortaan worden vastgesteld door het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie.

.../...

Dit laatste punt geeft aanleiding tot twee opmerkingen. Ten eerste is het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie slechts een orgaan dat bij verordening in de Regering is opgericht (koninklijk besluit van 30 mei 1974, artikelen 1, 2°,en 4); het is niet duidelijk krachtens welke grondwetsbepaling aan dat Comité verordeningsbevoegdheid zou kunnen worden verleend. Vervolgens is een wijziging van de onderscheiden bevoegdheden van de nationale overheden niet op haar plaats in het ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet; zij zou moeten plaatsvinden door uitdrukkelijke wijziging van de wet van 30 december 1970.

Hoe het zij, als de maximumduur en de maximumbedragen van de tegemoetkomingen worden bepaald bij een door de nationale overheid vastgestelde rechtsregel, spreekt het vanzelf dat terzake van die punten geen aanvullende verordeningsbevoegdheid aan de Gewesten kan worden verleend.

De inhoud van 7°, a, van de memorie van toelichting, kan dan ook niet in het ontwerp opgenomen worden.

4. De tweede beperking die gesteld is op de aanvullende normatieve bevoegdheid van de Gewesten betreft "elke wijziging van de richtlijnen voor toekenning van de fiscale voordelen" die thans bepaald zijn in de wet van 17 juli 1959 en in de artikelen 15 en 16 van de wet van 30 december 1970. Tot zulk een

wijziging moet in onderlinge overeenstemming worden besloten door de Minister van Financiën, de Minister van Economische Zaken en de bevoegde gewestexecutieve.

Het woord "richtlijnen" doelt hier in werkelijkheid op de nationale verordeningen met betrekking tot de voorwaarden voor het toekennen van de bewuste fiscale voordelen. Doel van de voorgestelde bepaling is, voor te schrijven dat voor de nationale verordeningen de instemming van de gewestexecutieve moet worden verkregen. Hoe het ook zij, de term "richtlijnen" dient, om soortgelijke redenen als reeds uiteen zijn gezet, uit de tekst te worden geweerd.

5. De derde beperking op de aanvullende normatieve bevoegdheid van de Gewesten betreft "de richtlijnen en de beslissingen betreffende de sectoriële dossiers", welke richtlijnen en beslissingen na advies van de gewestexecutieven zullen worden vastgesteld door de nationale minister.

Ook hier is "richtlijnen", ditmaal ter aanduiding van een door het nationale gezag uit te vaardigen regel, geen passende term.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Gewesten, voor de bewuste sectoren,nooit meer dan een adviesbevoegdheid zullen hebben.

.../...

b) Uit de memorie van toelichting blijkt duidelijk, en de gemachtigden van de Regering hebben bevestigd, dat de uitvoering van de nationale wet en van de nationale reglementering, behalve voor het verlenen van de Staatswaarborg en de in een aantal sectoren te nemen beslissingen, bij de Gewesten zal berusten.

1. Wat het verlenen van de Staatswaarborg betreft, ligt in de memorie van toelichting besloten dat de Gewesten geen andere taak zullen hebben dan de beslissingen voor te bereiden en uit te voeren.

Zulke beslissingen worden, krachtens de huidige wettekst, vastgesteld door de "bevoegde ministers". Deze zijn o.m. in artikel 15 van het koninklijk besluit van 18 augustus 1959 aangewezen. Luidens de memorie van toelichting zullen die beslissingen voortaan worden genomen door de Minister van Financiën; zij worden voorgelegd aan (men leze : er wordt over beraadslaagd in) het Ministerieel Comité voor economische coördinatie wanneer zij betrekking hebben op bedragen boven 200 miljoen frank. Het gaat in dezen niet langer om het vaststellen van de bevoegdheden van de Gewesten, maar om een wijziging in de bevoegdheden van de nationale overheden. Zulk een bepaling is niet op haar plaats in een Gewest- en Gemeenschapswet; zij zou gesteld moeten worden als een uitdrukkelijke wijziging van de artikelen 19 en 20 van de wet van 30 december 1970.

.../...

2. Voor de "voorbehouden sectoren", krijgen de Gewesten, ook waar het om individuele beslissingen gaat, slechts een adviesbevoegdheid.

2° De in de hoofdstukken II tot V van titel 1 van de wet van 30 december 1970 geregelde contracten zijn, naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, een aangelegenheid die geregionaliseerd moet worden met het hierboven onder c uiteengezette voorbehoud.

3° Titel II, hoofdstuk I, van de wet van 30 december 1970 handelt over "de regionale infrastructuur voor het onthaal van industriële, ambachtelijke en dienstenondernemingen".

Die aangelegenheid is reeds bestudeerd (zie I, E).

4° Hoofdstuk II van dezelfde titel betreft de "compensatie van sommige tijdelijke handicaps". Die aangelegenheid behoort logischerwijs, en de gemachtigden van de Regering zijn het daarmee eens, tot hetgeen in de memorie van toelichting vermeld is onder 6° en 7° van blz. 7.

5° De in titel III van de meergenoemde wet van 30 december 1970 geregelde aangelegenheden liggen, volgens de uitleg van dezelfde gemachtigden, niet in de werkingssfeer van deze ontwerp-wet.

.../...

De in titel IV behandelde aangelegenheden worden in zoverre geregionaliseerd als zij dienstig zijn voor de toepassing van de titels I en II.

Er is een opmerking te maken in verband met artikel 41, dat voorziet in "hulp aan nijverheids-, handels- of ambachtsondernemingen, waarvan de economische bedrijvigheid ernstig wordt getroffen door een openbare ramp die bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit als dusdanig wordt erkend".

De gemachtigden van de Regering hebben geconstateerd dat de Regering nog geen positie had gekozen ten aanzien van de eventuele overdracht op de Gewesten van de bevoegdheid om uit te maken of er al dan niet een openbare ramp aanwezig is.

H. De wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering handelt in het eerste hoofdstuk over de economische expansie van de kleine en middelgrote ondernemingen. Ze voorziet tevens in een "algemene", een "aanvullende" en een "bijkomende" tegemoetkoming, in arbeidsplaatspremies alsook in een "tussenkomst in de kosten voor de aansluiting bij een sociaal secretariaat".

Die aangelegenheid is het die in de memorie van toelichting tegelijk onder 5°, b, van blz. 7 en onder 8° van blz. 8 en 9 is bedoeld. Ze gaat

.../...

geheel over naar de Gewesten behoudens hetgeen, in 't algemeen, in de bevoegdheid van het nationale gezag blijft, behoudens ook hetgeen in de memorie van toelichting bepaaldelijk is aangegeven.

De tekst moet dan ook doen uitkomen dat het waarborgfonds dat in afdeling 2 van het eerste hoofdstuk van de wet van 4 augustus 1978 bij de Nationale Kas voor Beroepskrediet is opgericht, niet wordt geregionaliseerd. Er moet ook uit blijken dat de nationale overheden bevoegd blijven om de maxima van de conjunctuursteun te bepalen en de voorwaarden voor de toekenning van fiscale voordelen vast te stellen.

In dit laatste verband zijn soortgelijke opmerkingen te maken als bij 7° (bladzijden 7 en 8 van de memorie van toelichting - zie G, 1°, hiervoren) zijn geformuleerd.

I. De wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen voorziet onder titel VI, eerste hoofdstuk, in hulp aan ondernemingen in moeilijkheden.

Die aangelegenheid is in de memorie van toelichting vermeld onder 5°, a, blz. 6. Ook zij gaat, altijd onder voorbehoud van hetgeen, in 't algemeen, in de bevoegdheid van het nationale gezag blijft, over naar de Gewesten.

.../...

J. Het industrieel overheidsinitiatief is geregeld bij de wet van 30 maart 1976, waar het is gedefinieerd als zijnde het economisch overheidsinitiatief. Met het aan het slot van 1° op blz. 5 van de memorie van toelichting gemaakte voorbehoud wil men de Nationale Investeringsmaatschappij en de Nationale Kas voor Beroepskrediet het recht laten behouden om, in het raam van hun opdracht, op te treden over heel 's lands grondgebied, hetzij tegelijk hetzij in overleg met de gewestelijke maatschappijen die hetzelfde oogmerk nastreven.

K. Bij de materies "toekenning van subsidies aan de kunstambachten" en "hulp aan de toeristische nijverheid" zijn geen opmerkingen te maken.

L. Ook de bevoegdheden van de Gewesten terzake van energiebeleid moeten worden verstaan onder voorbehoud van de bevoegdheid die in het algemeen bij de nationale overheden wordt gelaten. Aan de Regering te oordelen of voor de koninklijke besluiten die moeten worden vastgesteld ter uitvoering van de inleidende volzin van paragraaf 3 van de voorgestelde tekst, geen overleg in Ministerraad gewenst is.

In verband met de elektriciteitsvoorziening zijn de gemachtigden van de Regering het ermee eens dat in de tekst geen gewag wordt gemaakt van de "regels voor aanrekening van het Controlecomité voor Elektri-

.../...

citeit en Gas". Die regels zullen, met uitoefening van de zoëven gememoreerde bevoegdheid, krachtens de wet worden bepaald door het nationale gezag.

Ten aanzien van nieuwe energiebronnen dient in de tekst niet als voorbehoud worden gemaakt "voor zover zij van lokaal belang zijn ...". Eensdeels wordt hiermee, naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, niet een - overigens lastig te bepalen - lokaal belang maar een gewestelijk belang bedoeld. Anderdeels is het zo dat al wat het kader van het Gewest te buiten gaat, volgens de memorie van toelichting (blz. 10) tot het bevoegdheidsgebied van de nationale overheden blijft behoren.

In hetzelfde hoofdstuk mag de in de eerste drie alinea's van blz. 11 van de memorie van toelichting bedoelde aangelegenheid niet in de tekst worden opgenomen. Die onderwerpen moeten immers, krachtens de wet (zie C, 1°), door het nationale gezag worden bepaald.

Men kan zich afvragen of de bepaling uit § 3, tweede lid, 4°, van de voorgestelde tekst, die hierin gewoon de memorie van toelichting overschrijft (blz. 10), wegens haar zeer algemeen gehouden formulering de onder 17° van paragraaf 1 aan de Gewesten opgedragen bevoegdheid niet in aanzienlijke mate gaat uithollen. Bovendien is er, althans schijnbaar, wat de "distributie" betreft, tegenspraak tussen eensdeels het eerste lid, 1°, 2° en 4°, en anderdeels het tweede lid, 4°.

.../...

M. Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard zullen de Gewesten, in het raam van het kredietbeleid, gewestelijke kredietinstellingen vermogen op te richten.

XI.

In verband met het administratief toezicht, en met name het eventueel bevoegd blijven van de nationale of de gemeenschapswetgever voor het organiseren van nieuwe gevallen en nieuwe wijzen van toezicht, zij verwezen naar de voorafgaande opmerking E en naar de opmerkingen die de Raad van State gemaakt heeft in zijn advies L. 13.379/VR (blz. 58 en v.).

Uitoefening van het toezicht is overigens alleen denkbaar als het daarmee belaste orgaan aangewezen is door de wetgever. De Regering behoort het tweede ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet wat dat betreft aan te vullen, met dien verstande dat, uit een oogpunt van grondwettigheid, de veiligste oplossing in een voorafgaande wijziging van artikel 108 van de Grondwet gelegen is.

XII.

Dit hoofdstuk brengt mee dat de bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling (in de memorie van toelichting : "plaatsing van arbeiders") naar de Gewesten gaan.

.../...

Het betreft hier niet zozeer een verdeling van bevoegdheden over Staat en Gewesten als wel een verdeling van bevoegdheden over Gemeenschappen en Gewesten, al naar gelang de klemtoon op het begrip "arbeidsbemiddeling" resp. "plaatsing", dan wel op het begrip "opleiding" wordt gelegd.

Het leek gerieflijk te werken in de volgorde die in het koninklijk besluit van 20 december 1963 is aangenomen.

Volgens de memorie van toelichting zouden de bevoegdheden die bepaald zijn in de artikelen 30bis tot 30 undecies, 31 tot 38, 44 tot 52 en 53 tot 81bis, geheel of gedeeltelijk op de Gewesten moeten worden overgedragen. In die opsomming ontbreken de artikelen 39 tot 43, die de afdeling 2 van hoofdstuk I, titel II, betreffende de "beroepsvoogdij voor de jeugd" vormen.

Die materie is volgens de gemachtigden van de Regering vergeten. Het is zaak van de Regering te beslissen over de toekenning van de overeenkomstige bevoegdheid.

.../...

TEKSTVOORSTEL.

Artikel 29.

§1. Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de volgende aangelegenheden :

1° stedebouw en ruimtelijke ordening;

2° de rooiplannen van de gemeentewegen;

3° de verkrijging, aanleg en toerusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaal-infrastructuren voor investeerders, en beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers;

4° groengebieden;

5° de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en arbeidsbescherming, onder voorbehoud van de bij artikel 60, § 2, 1°, aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheden;

6° stadskernvernieuwing;

7° vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;

8° ruilverkaveling van landeigendommen en landherinrichting;

9° huisvesting en politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid;

10° grondbeleid, met uitzondering van de gemeentelijke grondregieën;

11° natuurbescherming en natuurbehoud (zie echter de opmerking in het advies, tweede deel, IV, A, betreffende artikel 5 van de wet van 12 juli 1973);

12° bescherming van het leefmilieu, onder voorbehoud van de bij de wet bepaalde minimumnormen (zie echter de opmerking in het advies, tweede deel, IV, B);

.../...

13° riviervisserij. De gewestexecutieven moeten echter overleg plegen voor het openen en sluiten van het visseizoen (zie in verband met het overleg : eerste deel, algemene opmerking V);

14° industrialisering van de visteelt;

15° jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en vogelvangst. De gewestexecutieven moeten echter overleg plegen voor het openen en sluiten van de jacht en van de vogelvangst (zie in verband met het overleg;: eerste deel, algemene opmerking V);

16° bossen. Voor de bijzondere bepalingen betreffende de bossen die gelegen zijn op het grondgebied van meer dan één Gewest, moeten de executieven van die Gewesten overleg plegen (zie in verband met het overleg : eerste deel, algemene opmerking V);

17° natuurlijke rijkdommen en concessies voor het exploiteren daarvan;

18° waterproduktie en watervoorziening.

Deze bevoegdheid omvat niet :

a) het tot stand brengen van grote waterbouwkundige werken van nationaal belang en de subsidiëring van die grote werken, met name :

1. stuwdammen en spaarbekkens voor het opvangen van drinkwater of het op peil houden;

2. installaties voor waterwinning in bevaarbare waterlopen;

3. leidingen die om veiligheidsredenen grote waterbekkens onderling verbinden;

4. bij de genoemde werken betrokken behandelingsstations.

Het nationale belang wordt voor ieder geval bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit;

.../...

b) installaties voor de ontzilting van zeewater die, bij akkoord tussen de Staat en de Gewesten, als nationaal zijn erkend;

c) de technische reglementering inzake drinkwater, met inbegrip van de minimumnormen.

De gewestexecutieven zullen worden betrokken (zie in het eerste deel, algemene opmerking V) bij het ontwerpen van de programma's van de werken bedoeld onder a) en b) en van de technische reglementering bedoeld onder c);

19° zuivering van afvalwater.

Deze bevoegdheid omvat niet :

a) het vaststellen van de algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater;

b) het vaststellen van de produktnormen die betrekking hebben op de maximale toelaatbaarheid van bepaalde besmettelijke stoffen en van afval in het lozingswater;

c) het vaststellen van de berekeningsbasis van de tarieven voor de zuivering van industrieel afvalwater;

d) het vaststellen van de percentages van de toelagen aan industriële ondernemingen.

De gewestexecutieven zullen worden betrokken (zie in het eerste deel, algemene opmerking V) bij het ontwerpen van de nationale wetten en verordeningen betreffende de aangelegenheden bedoeld onder a), b) en c);

20° riolering;

21° ontwatering; (Wet van 26 juli 1971, artikel 4, § 2, 6°, en 461/20 : "waterbeheersing")

22° niet-bevaarbare waterlopen en landbouwhydraulica;

.../...

23° polders en wateringen, met uitzondering van hun dijken;

24° ophaling en verwerking van huisvuil;

25° gewestelijke planning;

26° samenstelling, interne organisatie, taak, overname van kosten en dotaties, en controle op de gewestelijke economische raden, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen en de gewestelijke investeringsmaatschappijen;

27° het openbaar industrieel initiatief, zonder afbreuk aan de mogelijkheid dat de Nationale Investeringsmaatschappij en de Nationale Kas voor Beroepskrediet over het nationaal grondgebied in zijn geheel werkzaam zijn, alleen of in samenwerking met een gewestelijke investeringsmaatschappij;

28° de economische expansie, binnen de grenzen bepaald in §2;

29° energie, binnen de grenzen bepaald in §3;

30° toegepast wetenschappelijk onderzoek, voor de aangelegenheden waarvoor zij uitsluitend bevoegd zijn;

31° werkwijze, controle en vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, en toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen.

Echter,

a) licht de toezichthoudende overheid de Minister van Binnenlandse Zaken in over het beheer van die verenigingen; zij licht de Minister tot wiens bevoegdheid de Energie behoort in over het beheer van de verenigingen voor gas- en elektriciteitsvoorziening;

b) wordt iedere beslissing betreffende verenigingen waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, genomen in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Gewesten;

.../...

32° de omslag van het aandeel van het Gewest in het Gemeentefonds;

33° toelagen aan provincies, aan gemeenten en aan andere openbare personen, behalve wanneer de werken betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn;

34° behalve voor de provincie Brabant, de stad Brussel, de commissies voor de cultuur van de Brusselse agglomeratie en de gemeenten die zijn genoemd in de artikelen 6 en 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, de uitoefening van het administratief toezicht op provincies, gemeenten en agglomeraties en federaties van gemeenten, door de bij de wet aangewezen gewestoverheid :

a) in de gevallen waarin en op de wijze waarop dat toezicht geregeld is door de provinciewet, door de gemeentewet en door de wet van 26 juli 1971;

b) voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale of de gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij wet of decreet een bijzonder toezicht is georganiseerd.

35° arbeidsbemiddeling en daaraan verbonden financiële tegemoetkomingen; (zie de opmerking betreffende de beroepsvoogdij voor de jeugd)

36° ter uitvoering van de maatregelen door de nationale overheid vastgesteld na overleg met de Gewesten (zie in het eerste deel, algemene opmerking V) :

a) plaatsing van werklozen in het kader van de tewerkstelling door het Gewest, de ondergeschikte besturen en de natuurlijke personen en rechtspersonen;

b) plaatsing van werklozen die tijdelijk en buiten kader worden tewerkgesteld voor activiteiten van algemeen belang.

.../...

Daartoe worden de gewestexecutieven betrokken bij de goedkeuring van projecten die deze plaatsing mogelijk maken.

37° toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

§2. De Gewesten zijn bevoegd inzake economische expansie, met inachtneming van de regels en procedures die zijn vastgesteld door of krachtens de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en door of krachtens de wet, met name inzake :

1° nijverheidsbevordering;

2° hulp aan ondernemingen of exploitatieeenheden, met inbegrip van de toepassing van de regels door de nationale overheid vastgesteld ter uitvoering van de wet. Echter,

a) voor de sectoren steenkolenmijnen, scheepsbouw- en scheepsherstelling, textielnijverheid en staalnijverheid, met inbegrip van het vervoer van ertsen en cokes, wordt iedere regel vastgesteld en wordt iedere beslissing genomen door de nationale overheid, op advies van de gewestexecutieven (zie tweede deel van het advies, X, G, 1°, a, 2);

b) wordt iedere door het Gewest uit te vaardigen reglementering betreffende de fiscale voordelen voor akkoord voorgelegd aan de Minister van Financiën en, al naar het geval, aan de Minister van Economische Zaken of de Minister van Middenstand;

c) wordt, voor de toekenning van de Staatswaarborg, de beslissing genomen door de nationale overheid, maar voorbereid en uitgevoerd door de gewestoverheden;

d) zijn de Gewesten niet bevoegd wat het bij de Nationale Kas voor Beroepskrediet opgerichte waarborgfonds betreft;

3° hulp aan de toeristische nijverheid;

.../...

4° subsidiëring van kunstambachten, met uitsluiting van subsidies aan de Nationale Commissie voor de Kunstambachten;

5° krediet;

6° bijkomende en suppletieve hulp aan landbouwbedrijven;

De Gewesten zijn echter niet bevoegd inzake prijsbeleid en vestigingsvoorwaarden.

§3. De Gewesten zijn bevoegd inzake energie, met inachtneming van de regels en procedures die zijn vastgesteld door of krachtens de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en door of krachtens de wet, met name inzake :

1° elektriciteitsvoorziening door middel van netten met een nominale spanning van minder dan 30.000 volt;

2° openbare gasvoorziening;

3° aanwending van mijngas en van gas afkomstig van hoogovens;

4° netten voor warmtevoorziening op afstand;

5° valorisatie van steenbergen;

6° nieuwe energiebronnen;

7° terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers.

De Gewesten zijn echter niet bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, met name voor :

1° het rationele gebruik van de energie;

2° het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector;

3° de kernbrandstofcyclus;

.../...

4° de grote infrastructuren voor stockering, voor produktie, met inbegrip van de mijnen, voor transport en voor distributie (zie opmerkingen onder X, L);

5° de tarieven.

Voor iedere maatregel die door de nationale of door de gewestelijke overheid wordt genomen op grond van het eerste lid, wordt overleg gepleegd tussen de gewestexecutieven en de Minister van Economische Zaken. Deze laatste pleegt bovendien overleg met de gewestexecutieven over de grote lijnen van het nationaal energiebeleid (zie in het eerste deel, algemene opmerking V).

§4. Voor de toepassing van paragraaf 1, 25° tot 27°, en van paragraaf 2, 1° tot 4°, wordt voor de problemen die de grenzen van één Gewest overschrijden en voor de problemen inzake hulpverlening aan een onderneming die in meer dan één Gewest is gevestigd, overleg gepleegd tussen de executieven van de betrokken Gewesten en de bevoegde minister.

Voor de toepassing van paragraaf 2, 5°, wordt voor iedere maatregel die onder de bevoegdheid van de Gewesten valt, overleg gepleegd tussen de gewestexecutieven en de Minister van Economische Zaken (zie in het eerste deel, algemene opmerking V).

.../...

Artikel 60.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De nieuwe toelichting bij artikel 60, § 2, van het eerste voorontwerp van Gewest en Gemeenschapswet, die de Regering aan de Raad van State heeft laten geworden, is niets anders dan de letterlijke weergave van de opsomming van "aangelegenheden waarin een verschillend gemeenschapsbeleid verantwoord is" vervat in drie van de twaalf koninklijke besluiten van 6 juli 1979 genomen ter uitvoering van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, zoals deze gewijzigd werd bij de wetten van 19 juli 1977 en 5 juli 1979, met name een besluit "inzake het beleid van hygiëne en volksgezondheid" (B.S. 10 juli, blz. 7801-7802), een besluit "inzake het beleid van bijstand aan personen, gezinnen en diensten alsmede de jeugdbescherming" (ib., blz. 7802-7804), en een besluit "inzake de didactische en pedagogische vorming alsmede de professionele bij- en omscholing" (ib., blz. 7804-7806). Geen van die besluiten werd toegelicht door een verslag aan de Koning, noch voor advies overgelegd aan de Raad van State.

In het algemeen beschouwd kan er geen bezwaar tegen zijn, dat de memorie van toelichting die de inhoud van een ontworpen wettelijke regeling verduidelijkt, zonder meer zou worden ontleend aan een regeling die in een koninklijk besluit is vervat, behoudens wellicht, dat teksten die in de vorm van norma-

.../...

Le paragraphe ler, 5°, devrait dès lors être revu" (p. 156-157, L. 13.334/2).

Selon les nouvelles précisions obtenues des délégués du Gouvernement, le projet entend attribuer aux Régions aussi bien le pouvoir de régler le statut des régies foncières communales que celui de créer des régies foncières régionales et d'en fixer le statut.

La matière des régies communales fait l'objet de la section 4 du chapitre VI du titre II de la loi communale. Elle a été insérée dans cette loi par l'arrêté royal n° 24 du 26 juillet 1939, sous le titre "des attributions communales". Ces dispositions n'opèrent pas à vrai dire une attribution de compétences, mais elles règlent un aspect de l'organisation de la commune. A ce titre, la matière est du domaine exclusif de la loi et ne peut donc pas être attribuée aux Régions.

Cette observation a pour conséquence que le projet établi par le Conseil d'Etat ne peut reprendre les termes "y compris le statut, le rôle et le pouvoir d'expropriation des régies foncières" dans la mesure où il s'agit des régies foncières communales. Elle ne fait pas obstacle à ce que la Région crée elle-même des régies foncières, en règle le statut, et le rôle.

.../...

IV

Selon l'exposé des motifs, la protection de la nature comprend notamment la conservation de la nature et la politique de l'environnement. Le document 461/20 portait à ce sujet :

"La notion de protection de la nature est à interpréter comme couvrant notamment les matières réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Les ordonnances relatives aux autres matières qui relèvent de la compétence exclusive des Conseils régionaux, peuvent porter des dispositions de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et de la lutte contre le bruit, et, d'une manière plus générale, de politique d'environnement, le tout sans préjudice des normes minimales nationales et internationales" (p. 6).

A. La première compétence attribuée à ce titre est celle qui est réglée par la loi du 12 juillet 1973. Cette loi, intitulée "sur la conservation de la nature", "tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communau-

.../...

tés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air", mais elle "ne vise pas à réglementer l'exploitation agricole et forestière". Elle organise notamment la protection des espèces végétales et animales et la protection des milieux naturels : réserves naturelles, parcs naturels, réserves forestières.

Selon l'exposé des motifs, toute la matière qui fait l'objet de la loi du 12 juillet 1973 sera régionalisée.

L'article 5 de cette loi attribue au Roi le pouvoir de "réglementer l'importation, l'exportation ainsi que le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles". Suivant les délégués du Gouvernement, cette question n'a pas été envisagée lors de la rédaction du projet.

De l'article 9 de la même loi, il ressort que "la réserve naturelle domaniale est une aire protégée, érigée ... sur des terrains appartenant à l'Etat ...". On doit déduire des intentions du Gouvernement, telles qu'elles ressortent de l'article 33 du premier projet de loi des Régions et des Communautés et telles qu'elles ont été confirmées par les délégués du Gouvernement, que la propriété de tels terrains passera du domaine de l'Etat dans le domaine de la Région. La même observation vaut pour l'article 21 de la loi du 12 juillet 1973 en ce qui concerne les forêts ou parties de forêts appartenant à l'Etat.

B. En ce qui concerne la politique de l'environnement, c'est indûment qu'il est écrit dans le document 461/20 que ces matières "relèvent de la compétence exclusive des conseils régionaux", puisque la même phrase se termine

.../...

par les mots "le tout sans préjudice des normes minimales nationales et internationales".

De toute évidence, par "politique de l'environnement", le Gouvernement entend la lutte contre diverses formes de nuisances, mais pas contre toutes puisque la matière des établissements dangereux, insalubres et incommodes est réglée d'une autre manière. Les nuisances visées dans le cadre de la politique de l'environnement sont les pollutions de l'air et de l'eau et la lutte contre le bruit. Elles font actuellement l'objet des lois suivantes :

- loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique;

- loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;

- loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

La loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines n'est pas comprise au nombre de celles qui concernent la protection de la nature, puisqu'elle est reprise, avec un régime juridique différent, au chapitre relatif à la production d'eau et à la distribution.

Les trois lois dont, selon l'exposé des motifs, la matière relève de la protection de la nature, ont en commun qu'elles sont des lois-cadres et qu'elles attribuent au Roi des pouvoirs très larges. Il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que les normes minimales

.../...

nationales devront désormais être établies par la loi et que le Roi n'aura plus de pouvoir en ces matières. Les Régions auraient ainsi, en ce qui concerne la réglementation, un pouvoir complémentaire, c'est-à-dire qu'elles pourraient renforcer la lutte contre les diverses pollutions mais non prévoir des atténuations aux normes internationales et nationales. Ce pouvoir complémentaire viendrait s'insérer entre celui de la loi et celui des communes dans les matières de la lutte contre la pollution atmosphérique (5), et de la lutte contre le bruit (6). Les Régions auraient en outre le pouvoir de régler l'exécution des règles complémentaires qu'elles auraient arrêtées, ainsi que l'exécution des normes internationales et nationales. La mention des normes internationales est superflue, d'une part, parce que ces normes s'imposent de toutes façons à la Belgique en toutes matières et, d'autre part, parce qu'elles ne fixent pas nécessairement des seuils minimaux. Quant aux normes imposées par la loi, il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il convient de laisser aux Régions le pouvoir de les renforcer discrétionnairement, au risque de provoquer des conflits d'intérêts.

V

La pêche, la chasse, les forêts et la tenderie constituent un bloc de compétences qui est commenté comme suit dans le document 461/20 :

.../...

(5) Arrêt Commune d'Etterbeek, n° 15.973, du 10 juillet 1973 et la note G. BLANQUART dans Mouvement communal, 1974, p. 194-195; et la note W. LAMBRECHTS dans Rechtskundig Weekblad, 1973-74, col. 2.382-2.386.
(6) Loi du 18 juillet 1973, article 13.

"Cette compétence en matière de forêts implique également la régionalisation de la matière couverte par le Code forestier, de même que de toute la législation et la réglementation liées à ce Code.

La pêche maritime relève de la compétence régionale.

La compétence en matière de chasse, pêche et tenderie vise en particulier l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, permis et la réparation des dommages causés par l'une de ces activités.

La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes de chasse demeurent toutefois une compétence nationale en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité" (p. 6).

Les Régions n'auront cependant la plénitude de la compétence que sous réserve de concertation "pour les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une région", sous réserve également de concertation pour l'ouverture et la fermeture de la chasse, de la pêche et de la tenderie, même si les territoires où se passent ces activités sont situés dans une seule Région.

En rangeant dans les compétences des Régions la chasse, la pêche et la tenderie, le projet aura pour effet que ces trois genres d'activité ne pourront pas être considérés comme entrant dans le champ d'application de l'article 60, § 1er, 9°.

.../...

A. La pêche fluviale est réglée par la loi du 1er juillet 1954.

B. L'industrialisation de la pisciculture n'a, semble-t-il, pas encore fait l'objet d'une législation nationale.

C. Selon la définition donnée à la Région par l'article 1er du projet, la mer territoriale ne relève du territoire d'aucune province. Elle ne saurait donc faire l'objet d'une compétence régionale. La mention de la pêche maritime doit donc être omise.

D. La chasse est réglée par la loi du 28 février 1882.

La fabrication, le commerce et la détention d'armes de chasse sont réglés par la loi du 3 janvier 1933, mais la matière des permis de ports d'armes de chasse est réglée dans la loi du 28 février 1882. C'est pourquoi il importe de mentionner expressément dans le texte que, par exception à la compétence générale des Régions, cette matière relèvera du pouvoir national.

VI

Le projet entend attribuer aux Régions "les conditions d'exploitation des richesses naturelles".

Selon le document 461/20 :

"La notion de "conditions d'exploitation des richesses naturelles", reprise au 9° ne se limite pas à la détermination par la région du mode selon lequel seront

.../...

exploitées ces ressources mais englobe également la concession" (p. 8).

Il ressort de la suite de l'exposé des motifs que les richesses naturelles ainsi visées ne contiennent pas l'eau, laquelle fait l'objet de dispositions spéciales. La précision doit être apportée au texte.

Dans son avis sur le document 461/20, le Conseil d'Etat a écrit :

"Puisque le Gouvernement entend que les régions soient compétentes non seulement pour déterminer les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que le prévoit le texte, mais aussi pour en concéder l'exploitation comme l'ajoute le commentaire, il importe que le texte soit complété" (Doc. Ch., 1977-1978, n° 461/33, p. 2-3).

VII

Logiquement, c'est à la suite de ce qui précède que l'on doit traiter de l'eau.

A. Le projet 461 disposait comme suit :

"10° En ce qui concerne la production d'eau potable :

.../...

a) la réalimentation des nappes ainsi que la détermination des zones de captage et de production des eaux souterraines et l'octroi des autorisations y afférentes;

b) les autorisations de captage;

c) la gestion des sociétés qui exploitent la production d'eau, à partir des ouvrages résultant des grands travaux hydrauliques;

d) la création et la subsidiation des infrastructures de traitement et de transport d'eau potable, à l'exception des grands travaux hydrauliques.

11° La distribution d'eau à l'exception des règlements techniques en matière d'eau potable, des normes de qualité et de contrôle du traitement ainsi que de l'établissement de la structure-type du prix de l'eau".

Ce texte fut commenté dans les termes suivants par le document 461/20 :

" 10° La production d'eau potable.

Certaines des compétences régionales en matière de politique de l'eau connaissent quelques limitations, justifiées soit par la nécessité d'une concertation avec les autres régions, soit par le souci du maintien d'un cadre normatif au niveau national.

.../...

Le libellé de ces compétences régionale donnera toutefois aux Conseils régionaux la possibilité de définir les bases juridiques d'une politique propre à leur région en matière d'eau. Une illustration de ce principe peut être trouvée dans le littera a du 10°, mis en liaison avec l'article 59 du présent projet. Ainsi, lorsqu'il s'agit de nappes d'eau s'étendant sur plus d'une région, les procédures de conciliation entre régions concernées prévues à l'article 59, sont obligatoires pour ce qui concerne les mesures prises par une région ou les projets ou propositions d'ordonnances afférents aux matières visées au littera précité.

Sans préjudice de l'application de l'article 59 du projet, les autorisations de captage et de prélèvement rentrent dans la compétence régionale, sans distinction ou restriction basées sur l'endroit de ces opérations.

Le point 10 vise les installations de captage, de traitement et de transport de l'eau potable.

La notion de grands travaux hydrauliques recouvre le même sens dans les litteras c et d de ce point 10. Cette notion recouvre :

a) les barrages et les bassins d'épargne qui ont trait à la production d'eau potable ou au soutien d'étiage;

b) les installations de dessalement;

.../...

c) les prises d'eau dans les cours d'eau navigables;

d) les conduites d'eau potable ou potabilisables qui, pour des raisons de sécurité, relient entre eux les grands travaux hydrauliques.

Ces travaux s'entendent avec les stations de traitement y afférentes. Chaque région assure la gestion des ouvrages ci-dessus.

11° La distribution d'eau.

La distribution d'eau rentre dans le champ de compétence des régions, à l'exception des règlements techniques, des normes de qualité et de contrôle du traitement ainsi que de l'établissement de la structure-type du prix de l'eau. Cette dernière restriction ne vise toutefois pas la variation des tarifs en fonction de la quantité et de l'utilisation de l'eau distribuée" (p. 8).

L'article 29, § 1er, 10°, du premier projet de loi des Régions et des Communautés dispose :

"10° La politique de l'eau :

a) la production et la distribution d'eau, à l'exception ...

b) l'épuration des eaux usées, à l'exception ...".

.../...

L'avis L. 13.334/2 observe à ce sujet :

"Il n'est pas possible de déterminer si "la production et la distribution d'eau" et "l'épuration des eaux usées" sont les seuls éléments de la "politique de l'eau" pour laquelle (sous réserve des exceptions prévues) les Régions seront compétentes ou si, au contraire, le Gouvernement entend transférer aux Régions la politique de l'eau considérée comme un "bloc de compétence" (voir observation III, c) relative au présent article) dont la disposition énonce les principaux éléments sans en exclure d'autres pour autant. Les mots "la politique de l'eau" devraient, dès lors, être complétés dans la première hypothèse, par les mots "c'est-à-dire" ou "savoir", dans la seconde hypothèse, par les mots "notamment" ou "en ce compris"."

B. L'exposé des motifs répond à cette observation en prévoyant que "les régions sont compétentes notamment ...", tout en établissant des exceptions. Il s'agit dès lors du transfert d'un bloc de compétence, qui ne doit pas être interprété d'une manière restrictive, mais ce sont les exceptions à ces compétences, qui ne peuvent être interprétées extensivement (avis L. 13.334, p. 149-150). Il ressort de là qu'il n'y a lieu de mentionner expressément dans le texte que les exceptions et qu'il importe de déterminer celles-ci avec précision. C'est pour cette raison que le texte proposé ne mentionne pas "les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports" qui ne sont pas considérés comme d'intérêt national.

.../...

VIII.

Selon le projet 461, la matière de l'épuration des eaux usées était attribuée aux Régions, moyennant certaines restrictions :

"12° l'épuration des eaux usées, à l'exception de l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées ainsi que des normes de production, de l'établissement des bases de calcul de tarifs nationaux pour l'épuration des eaux usées domestiques et des eaux de rejet industrielles, et de la fixation des taux de subvention aux entreprises industrielles".

Le document 461/20 faisait, à propos de cette matière, le commentaire suivant :

"En matière d'épuration des eaux usées, la compétence régionale aura à s'exercer dans le respect de certaines normes relevant de la compétence du pouvoir national.

Tel est notamment le cas à propos de l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées, la région ayant toutefois la possibilité d'instituer des conditions particulières.

Echappent également à la compétence régionale les normes de produit qui ont trait aux teneurs maximales autorisées de certains produits contaminants et de déchets dans les eaux de rejet.

.../...

En ce qui concerne les tarifs pour l'épuration des eaux usées domestiques et des eaux de rejet industrielles ainsi que le subventionnement des entreprises industrielles, les conseils régionaux pourront élaborer des normes conformes au cadre juridique tracé par le pouvoir national dans les limites prévues par le point commenté" (p. 8).

L'avis du Conseil d'Etat avait relevé une contradiction entre le texte français qui réservait les normes de production au pouvoir national, et le texte néerlandais qui les attribuait aux Régions. Du commentaire, il avait déduit que le texte français répondait aux intentions du Gouvernement (Doc. Ch., 461/33, p. 3).

Selon l'exposé des motifs, les Régions ne sont pas compétentes pour "les normes de produit qui s'inscriront dans le cadre des réglementations européennes et internationales". On entend par là, aux termes du document 461/20, "les normes de produit qui ont trait aux teneurs maximales autorisées de certains produits contaminants et de déchets dans les eaux de rejet". Il semble ressortir de là que les Régions n'auront aucune compétence en la matière; les termes "qui s'inscriront dans le cadre des réglementations européennes et internationales" ne vise dans ce cas qu'une limitation de la compétence nationale par les normes européennes et internationales. Si telle est bien l'intention, ces termes n'ont que faire dans une loi qui détermine les pouvoirs des Régions.

.../...

Il serait d'autre part plus clair de préciser dans le projet l'objet même de ces normes de produits.

Il ressort enfin de l'exposé des motifs que, dans les matières exceptées de leur compétence, les Régions n'auront aucun pouvoir normatif mais elles auront le pouvoir d'exécuter les normes établies par les autorités internationales et nationales.

IX.

Les matières de l'égouttage, du démergement, des cours d'eau non navigables, de l'hydraulique agricole et de l'enlèvement et du traitement des déchets sont transférés en bloc aux Régions. Il n'y a pas d'observation à faire à ce sujet.

Les polders et les wateringues sont transférés aussi aux Régions, mais "à l'exception des digues". Le texte établi par le Conseil d'Etat sur base de l'exposé des motifs à propos des digues, lesquelles sont régies par la loi, exclut toute compétence des Régions, qu'il s'agisse d'une réglementation complémentaire ou d'une compétence d'exécution. Si le Gouvernement entendait attribuer l'une ou l'autre de ces compétences aux Régions, il devrait le préciser dans le texte.

.../...

X.

L'expansion économique est traitée par les pages 4 à 12 de l'exposé des motifs.

A. Le projet 461-1 prévoyait à ce sujet :

"8° l'expansion économique régionale, en ce compris :

les aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique, notamment l'initiative industrielle publique, la planification, les investissements, l'implantation et l'équipement, la prospection et la recherche d'investisseurs, l'aide aux petites et moyennes entreprises;

le fonctionnement et le contrôle des conseils économiques régionaux, des sociétés de développement régional et des sociétés d'investissement;

Le document 461-20 avait précisé :

"L'expansion économique régionale vise, si l'on analyse cette notion au niveau des objectifs généraux, à l'accroissement de production de biens et de services en vue de fournir aux habitants de la région les conditions économiques d'un mieux-être et à la région elle-même de disposer des moyens économiques pour réaliser un tel objectif.

Le projet de loi cite comme premier exemple dans le cadre des aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique, l'iniative industrielle publique.

La compétence régionale en matière d'iniatives industrielles publiques implique donc la possibilité pour un organe régional de

.../...

créer ou de prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales, d'établissements publics ou d'autres formes de personnes morales à objet économique. A cet égard, on peut citer l'exemple des sociétés régionales d'investissement.

La reconversion ou la restructuration d'entreprises en difficulté, accompagnées de leur reprise totale ou partielle par un holding public, constituent une modalité importante d'iniatives industrielles publiques.

Le second aspect cité est la planification régionale. Envisagée dans le cadre de l'expansion économique, l'objet de la planification est de définir des objectifs de croissance harmonisés pour les différentes activités et de tendre ainsi à l'optimalisation de l'usage des ressources par les divers agents économiques, en particulier au plein emploi de la force de travail disponible dans la région. De manière plus générale, la planification constitue un des instruments de mise en oeuvre des compétences régionales, ainsi qu'il sera précisé plus loin dans le commentaire de l'article.

Dans le cadre normatif défini par les Communautés européennes et par le législateur national en application du § 1 de l'article 28, les autres aspects cités dans la première partie du 8° impliquent notamment la compétence normative de la région dans les matières suivantes :

- aide aux entreprises ou unités d'exploitation de la région;

- création, aménagement et équipement des zones industrielles, artisanales et de services ainsi que d'équipements collectifs à caractère économique ;

- aides aux intallations pilotes, produits nouveaux ou nouveaux procédés de fabrication, recherche de brevets, aide à la transposition industrielle des résultats de la recherche; l'expres-

.../...

sion "promotion et recherche des investisseurs" recouvre en effet notamment les fonctions de promotion industrielle décrites dans l'article 8 de la loi du 15 juillet 1970;

- fixation des conditions particulières d'exploitation et délivrance des autorisations d'exploitation des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes.

La région peut également octroyer une aide complémentaire ou supplétive à la recherche appliquée et aux prototypes dans le cadre de l'expansion économique régionale.

Les questions de coordination industrielle dépassant les limites d'une région ou d'aide à une entreprise implantée dans plus d'une région, feront l'objet d'une concertation associant les régions concernées et, le cas échéant, l'Etat.

Comme instrument de cette politique, on peut citer le Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale. Le projet de loi évoque également au point 8 de cet article 28, la compétence régionale à propos du fonctionnement et du contrôle des conseils économiques régionaux, des sociétés de développement régional et des sociétés d'investissement. Le mot "fonctionnement" doit s'entendre comme désignant tout ce qui concerne la composition, l'organisation interne, les missions et la prise en charge des frais et des dotations de ces organismes" (p. 7).

Le Conseil d'Etat avait fait deux observations. La première, qui concernait les établissements dangereux, insalubres et incommodes, est devenue sans objet (voir I, D, ci-dessus). La deuxième observation était formulée en ces termes :

"Selon le commentaire du 8°, ... l'expression "fontionnement et contrôle des conseils économiques régionaux,

.../...

des sociétés de développement régional et des sociétés d'investissement" devrait recouvrir "tout ce qui concerne la composition, l'organisation interne, les missions et la prise en charge des frais et des dotations de ces organismes"."

Le Conseil d'Etat observait que les termes du projet n'étaient pas adéquats et devraient être adaptés aux intentions du Gouvernement (Doc. Ch., 461-33, p. 2).

Le premier projet de loi des Régions et des Communautés définit comme suit la compétence attribuée aux Régions :

"8° l'expansion économique régionale, en ce compris :

a) les aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique notamment l'initiative industrielle publique, la planification, les investissements, l'implantation et l'équipement, la prospection et la recherche d'investisseurs, l'aide aux petites et moyennes entreprises, y compris l'aide à l'industrie du tourisme;

b) les aspects régionaux de la politique du crédit sans préjudice des règles imposées dans le cadre des politiques nationales monétaires et du crédit;

c) le fonctionnement et le contrôle des conseils économiques régionaux, des sociétés de développement régional et des sociétés d'investissement".

De l'avis L. 13.334/2, on peut encore retenir les observations suivantes :

"Le procédé consistant à se référer aux "aspects régionaux" de la politique industrielle et énergétique pour

.../...

déterminer ce qui, dans cette matière, relève des régions, s'apparente à une tautologie.

Sans doute la disposition énumère-t-elle plusieurs matières (l'initiative industrielle, la planification ...) mais celles-ci, eu égard au mot "notamment", ne sont citées qu'à titre d'exemples, et en outre, comme il apparaît de leur énoncé, elles ne sont citées que comme des éléments de la notion générale de "politique industrielle et énergétique" et non de ses aspects spécifiquement régionaux qu'elles ne sauraient dès lors préciser" (p. 157).

"... Le paragraphe 1er, 8°, b), prévoyant que sont compris dans "l'expansion économique régionale", "les aspects régionaux de la politique du crédit sans préjudice des règles imposées dans le cadre des politiques nationales monétaires et du crédit" est une disposition nouvelle par rapport au projet n° 461 et ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

Cette disposition appelle la même observation que celle qui a été faite à propos du paragraphe 1er, 8°, a), quant au caractère tautologique de la notion d'"aspects régionaux".

L'exception énoncée dans le membre de phrase introduit par les mots "sans préjudice de" manque également de précision.

Selon le point 60, 6°, de l'annexe à la déclaration gouvernementale du 5 avril 1979, sera exclue de la compétence des Régions "la politique générale monétaire, fiscale, budgétaire et du crédit".

La disposition qui énonce l'exception, eu égard à l'emploi du mot "nationales" pour qualifier les "politiques monétaire et du crédit" est équivoque; elle pourrait être interprétée comme habilitant les Régions, par le biais de la compétence qui leur

.../...

serait attribuée quant à la politique du crédit, à intervenir dans la politique monétaire, encore que l'on puisse difficilement concevoir en cette dernière matière une politique qui soit autre que "nationale" ou "générale""(p. 158-159).

Dans le même avis, le Conseil d'Etat a encore repris l'observation qu'il avait faite à propos du document 461-20.

B. Ainsi qu'on l'a déjà observé, il n'y a pas lieu d'énoncer expressément dans le projet les compétences du pouvoir national, sauf à titre d'exception à une compétence générale attribuée aux Régions.

D'autre part, la matière de l'expansion économique doit se comprendre à la lumière des diverses lois qui en ont traité et dont l'objet est repris, en tout ou en partie, par l'exposé des motifs. Si l'expansion économique au sens strict fait l'objet de la loi du 30 décembre 1970, il ressort de l'exposé des motifs que les pouvoirs des Régions s'étendent à des matières actuellement régies par d'autres lois.

C. Observations générales sur l'expansion économique régionale.

1° En rendant les Régions compétentes pour l'"expansion économique régionale", le projet assortit immédiatement cette compétence d'une double limitation. Cette limitation que l'exposé des motifs formule en page 4, est reprise expressément à l'article 2 de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières de la politique d'expansion économique régionale et de la politique industrielle et énergétique où une politique régionale différenciée se justifie. Cet article 2 dispose :

.../...

"§ 1er. Sauf pour les matières réservées aux Régions, l'article 1er du présent arrêté n'est pas applicable pour la politique nationale économique, conjoncturelle, industrielle, énergétique, agricole, la politique des prix et les conditions d'accès à la profession.

§ 2. Le Gouvernement assure le respect des traités instaurant les Communautés européennes et des directives et recommandations émanant de celles-ci et maintient le cadre normatif dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence".

Il est admis par les délégués du Gouvernement que les limitations ainsi apportées aux pouvoirs des Régions ne seront effectives que dans la mesure où la loi ou le Gouvernement en exécution de la loi auront fixé les règles définissant la politique nationale dans le cadre de laquelle les Régions seront compétentes. En l'absence de dispositions prises à cette fin par le pouvoir national, la compétence des Régions est présumée entière. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il ne s'indique pas de prévoir la délibération en Conseil des Ministres, des arrêtés royaux à prendre en exécuton de la phrase liminaire du paragraphe 2 du texte proposé.

Il résulte des déclarations des mêmes délégués qu'en faisant mention du Gouvernement, le paragraphe 2 de l'article 2 de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 vise de manière générale l'autorité nationale compétente.

C'est sous cette réserve générale relative à la compétence nationale que devront s'interpréter tous les pouvoirs attribués aux Régions et exposés dans les pages 4 à 12 de l'exposé des motifs, à l'exception toutefois de ce qui est dit au 3°, a à c. Il s'agit là, en effet, de matières qui sont déjà réglées autrement dans le cadre du présent projet et pour lesquelles, selon les délégués du Gouvernement, aucune compétence nationale ne doit plus être réservée.

.../...

2° L'expansion économique au sens strict fait l'objet de plusieurs lois, notamment :

- la loi du 17 juillet 1959 instaurant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles;

- la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique;

- la loi du 4 août 1978 de réorientation économique;

- la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

L'expansion économique constitue idéalement un bloc de compétences, mais à multiples facettes.

L'exposé des motifs est rédigé de telle manière que, dans ce domaine, il n'est pas possible de se limiter à un texte bref à portée générale. Force est d'analyser chaque loi, d'y rechercher ce qui est repris par l'exposé des motifs et de tenter de traduire ce dernier en un texte aussi clair que possible.

3° L'exposé des motifs, in fine de la partie relative à la politique industrielle, formule une réserve quant à la concertation lorsque les questions de coordination industrielle dépassent les limites d'une Région ou l'aide à une entreprise implantée dans plus d'une Région.

L'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 déjà cité, contient une disposition analogue.

Des explications des délégués du Gouvernement il ressort (voir première partie, V) qu'en l'absence de concertation, il n'y aura pas de décision.

.../...

D. Logiquement, il faut commencer par la planification, qui fait l'objet de la loi du 15 juillet 1970. Cette loi traite aussi bien de la planification nationale et de la planification sectorielle que de la planification régionale. Mais, en matière de planification, les conseils économiques régionaux n'ont d'autre pouvoir que d'"adopter les projets de plan régional" et de les transmettre au Bureau du plan (article 13, 2, 4° et 5°). C'est le Bureau du plan qui est "chargé d'élaborer le plan en y intégrant les plans sectoriels et régionaux", mais le plan est adopté par les Chambres législatives.

En attribuant de manière générale aux Régions la matière de la planification régionale, le projet maintient le pouvoir "de projet" des conseils économiques régionaux mais attribue le pouvoir de décision aux Régions, qui en règleront les modalités. Il en ressortira que les autorités chargées d'élaborer le plan (national) seront désormais liées par les décisions prises par les organes régionaux pour la planification régionale. Abstraction faite de la faculté qu'auront les Régions de modifier la loi du 15 juillet 1970 pour ce qui relèvera de leurs attributions, il incombera au législateur national d'adapter cette loi à la situation nouvelle.

Il est utile de disposer expressément, parce que ce n'est pas évident, que la planification régionale se fera compte tenu de la concertation entre le bureau régional et le bureau national du plan, ainsi que de la concertation interrégionale. Pour la notion de concertation, on se référera aux observations générales (première partie, V).

E. Il ressortait du commentaire développé dans le document 461/20 qu'en ce qui concerne les fonctions de promotion industrielle décrites à l'article 8 de la loi du 15 juillet 1970, les Régions auraient une compétence normative

.../...

complémentaire du cadre normatif défini par les Communautés européennes et par le législateur national.

Si l'exposé des motifs actuellement soumis au Conseil d'Etat ne fait plus formellement cette restriction, celle-ci n'en subsiste pas moins étant donné l'observation générale faite ci-dessus sous le C.

Quoi que l'on pût déduire de la place de l'article 8 dans le chapitre ler "de la planification" de la loi du 15 juillet 1970, on doit considérer que la planification régionale au sens du projet ne comprend pas les fonctions de promotion industrielle, ce qui est d'ailleurs logique; de toute évidence, l'article 8 n'a pas sa place dans le chapitre ler de la loi; il aurait dû faire l'objet d'un chapitre distinct.

Il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que sous le 4° de la page 6 de l'exposé des motifs, est visée aussi bien la matière réglée par l'article 7 de la loi du 17 juillet 1959 que la matière réglée par l'article 8 de la loi du 15 juillet 1970. Il en résulte également que la matière est actuellement réglée exclusivement par ces deux dispositions.

F. La loi du 17 juillet 1959 organise l'octroi

- d'une aide, dite générale, "en faveur des opérations contribuant directement à la création, l'extension, la conversion, la modernisation d'entreprises industrielles ou artisanales... pour autant qu'elles répondent à l'intérêt économique général";

- d'une aide, dite spéciale, en faveur des mêmes opérations lorsqu'elles présentent un intérêt exceptionnel ou lorsqu'elles s'intègrent dans les objectifs par secteurs déterminés par le programme quinquennal du Gouvernement;

.../...

- d'une aide complémentaire aux précédentes quand les circonstances conjoncturelles le rendent souhaitable (article 1er).

Un arrêté royal du 19 septembre 1962 a étendu le champ d'application de la loi aux entreprises (commerciales) appartenant au secteur de la distribution.

Les aides consistent en bonifications d'intérêts aux organismes de crédit pour leur permettre de consentir des prêts à taux d'intérêt réduit. L'importance de ces bonifications varie selon que l'aide est générale, spéciale ou complémentaire (article 3). En outre, la garantie de l' Etat peut être attachée par les ministres compétents au remboursement des prêts (article 4).

Il ressort des déclarations faites par les délégués du Gouvernement que la matière ainsi déterminée est, elle aussi, régionalisée.

La même loi autorise les ministres compétents à accorder des avances sans intérêt mais récupérables "pour assurer la recherche ou la mise au point de prototypes, de produits nouveaux ou de nouveaux procédés de fabrication en vue de les mettre en oeuvre en Belgique" (article 7) (voir sur cette question E ci-dessus).

G. L'expansion économique au sens strict fait, en deuxième lieu, l'objet de la loi du 30 décembre 1970.

1° Cette loi comprend un titre 1er "de l'attribution d'incitants favorisant la réalisation des objectifs

.../...

du plan". Aux termes de l'article 1er, "les incitations... sont attribuées en vertu soit de décisions ministérielles, soit de contrats ...". Le chapitre 1er traite des "incitants à l'investissement", lesquels sont en premier lieu les aides régionales, à savoir des réductions de taux d'intérêt, des franchises de remboursement, des primes d'emploi, ainsi que certains avantages fiscaux; un second type d'aides régionales est constitué par la garantie de l'Etat. Ces aides doivent contribuer à la création, l'extension, la conversion, la modernisation, soit d'entreprises industrielles et artisanales, soit de services publics, soit d'entreprises du secteur des services, ayant comme objectifs des activités commerciales, de tourisme, de techniques de gestion et d'organisation, d'engeneering, de recherche et de développement. Une aide régionale complémentaire est accordée quand les circonstances conjoncturelles le rendent souhaitable. La loi a été étendue, en ce qui concerne les primes d'emploi, aux petites et moyennes entreprises qui n'occupent pas plus de dix unités, ouvriers et employés, par l'arrêté royal du 23 janvier 1975.

Les chapitres II à V traitent des contrats.

C'est la matière du chapitre 1er qui est reprise aux pages 7-8, 6° et 7°, de l'exposé des motifs.

Le 7°, qui prévoit un pouvoir normatif, doit logiquement être examiné avant le 6°, qui ne prévoit qu'un pouvoir d'exécution.

a) Le 7° donné aux Régions le pouvoir d'édicter des "directives d'application" relatives à la législation et à la réglementation (nationale) de l'expansion économique régionale.

.../...

1. Le droit interne de la Belgique ne connaît guère la "directive". La directive n'est pas au nombre des règles de droit qu'il appartient aux Régions d'édicter en vertu du projet de loi des Régions et des Communautés. Il s'indique dès lors de remplacer l'expression "directives d'application" par l'expression "règles complémentaires". Dans la mesure où les directives ne seraient que des circulaires sans valeur normative, il ne serait pas nécessaire d'en faire état dans le texte.

2. Le champ d'application de ces règles complémentaires est assorti d'exceptions, lesquelles pourraient, en ce qui concerne les secteurs réservés à l'autorité nationale, être modifiées, aussi bien étendues que réduites, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres avec l'accord des exécutifs des Régions. Un tel arrêté royal aurait directement pour effet de modifier les compétences des Régions. Il n'appartient pas au législateur désigné par l'article 107quater de la Constitution de déléguer une partie de son pouvoir au Roi. La disposition ainsi envisagée ne peut dès lors être reprise dans le projet.

3. La première restriction à la compétence normative complémentaire des Régions concerne la durée maximale des aides régionales et les maxima des aides conjoncturelles. Actuellement, la durée maximale est fixée par la loi; le maximum des aides est fixé, en vertu de la loi, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. L'un et l'autre seront désormais fixés par le comité ministériel de coordination économique et sociale.

Quant à ce dernier point, une double observation s'impose. D'une part, le comité ministériel de coordination économique et sociale n'est qu'un organisme de création réglementaire institué au sein du Gouvernement (arrêté royal du 30 mai 1974, articles 1er, 2°, et 4); on n'aperçoit pas de disposition

.../...

constitutionnelle qui permette de l'investir d'un pouvoir réglementaire. D'autre part, une modification des compétences respectives des autorités nationales n'a pas sa place dans le projet de loi des Régions et des Communautés; elle devrait faire l'objet d'une modification expresse de la loi du 30 décembre 1970.

Quoi qu'il en soit, dès lors que la durée maximale et les montants maxima des aides sont fixés par une règle de droit arrêtée par l'autorité nationale, il va de soi que ces points ne pourront faire l'objet d'un pouvoir de réglementation complémentaire des Régions.

Ce qui fait l'objet du 7°, a, de l'exposé des motifs ne doit dès lors pas être repris dans le projet.

4. La deuxième restriction à la compétence normative complémentaire des Régions concerne "toute modification aux directives d'octroi des avantages fiscaux", actuellement prévus par la loi du 17 juillet 1959 et par les articles 15 et 16 de la loi du 30 décembre 1970. Une telle modification doit être arrêtée de commun accord entre le Ministre des Finances, le Ministre des Affaires économiques et l'exécutif régional compétent.

Le mot "directives" vise ici, en réalité, les règlements nationaux relatifs aux conditions d'octroi des avantages fiscaux. Le but de la disposition proposée est que ces règlements nationaux recueillent l'accord des exécutifs régionaux. De toute manière, pour des motifs analogues à ceux qui ont déjà été exposés, le mot "directives" doit être exclu du texte.

.../...

5. La troisième restriction à la compétence normative complémentaire des Régions concerne "les directives et les décisions relatives aux dossiers relatifs à certains secteurs"; ces directives et décisions seront prises par le ministre national après avis des exécutifs des Régions.

Ici encore, le mot "directive" pour désigner cette fois une règle à édicter par l'autorité nationale, est inadéquat.

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en ce qui concerne les secteurs envisagés, les Régions n'auront jamais qu'une compétence d'avis.

b) Il ressort clairement de l'exposé des motifs, et cela a été confirmé par les délégués du Gouvernement, que les Régions auront l'exécution de la loi et de la réglementation nationale à l'exception de l'octroi de la garantie de l'Etat et des décisions à prendre dans un certain nombre de secteurs.

1. En ce qui concerne l'octroi de la garantie de l'Etat, il ressort implicitement de l'exposé des motifs que les Régions n'auront d'autre mission que la préparation et l'exécution des décisions.

En vertu du texte actuel de la loi, les décisions de l'espèce sont prises par les "ministres compétents". Ces ministres sont désignés notamment par l'article 15 de l'arrêté royal du 18 août 1959. Aux termes de l'exposé des motifs, les décisions seront prises désormais par le Ministre des Finances; elles seront soumises au (il faut lire : délibérées en) Comité ministériel de coordination économique et sociale lorsqu'elles concernent des montants supérieurs à 200 millions de francs. Il s'agit en cela non plus de la détermination des

.../...

attributions des Régions, mais d'une modification des compétences des autorités nationales. Une telle disposition n'a pas sa place dans la loi des Régions et des Communautés; elle devrait faire l'objet d'une modification expresse des articles 19 et 20 de la loi du 30 décembre 1970.

2. En ce qui concerne les secteurs réservés, les Régions n'auront, même en ce qui concerne les décisions individuelles, qu'une compétence d'avis.

2° Il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que la matière des contrats réglée par les chapitres II à V du titre Ier de la loi du 30 décembre 1970 doit être régionalisée sous les réserves analysées au C ci-dessus.

3° Le titre II, chapitre Ier, de la loi du 30 décembre 1970 traite "Des infrastructures régionales d'accueil d'industries, de l'artisanat et des services".

Cette matière a déjà été examinée (voir I, E).

4° Le chapitre II du même titre traite "De la compensation de certains handicaps temporaires". Cette matière relève logiquement, comme les délégués du Gouvernement en conviennent, de ce qui est visé par le 6° et le 7° de la page 7 de l'exposé des motifs.

5° Il ressort des explications des mêmes délégués que les matières réglées par le titre III de la loi du 30 décembre 1970 ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi.

.../...

Les matières du titre IV seront régionalisées dans la mesure où elles servent à l'application des titres Ier et II.

Une observation doit être faite en ce qui concerne l'article 41, qui prévoit une aide à des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales, dont l'activité économique se trouve gravement atteinte par une catastrophe publique reconnue comme telle par arrêté royal délibéré en conseil des ministres.

Les délégués du Gouvernement ont constaté que le Gouvernement n'avait pas encore pris position sur le transfert éventuel aux Régions du pouvoir de déterminer s'il y a ou non catastrophe publique.

H. La loi du 4 août 1978 de réorientation économique traite en son chapitre Ier de l'expansion économique des petites et moyennes entreprises. Elle prévoit également des aides dites "générales", "supplémentaires", "complémentaires", des "primes d'emploi", et "une intervention dans les frais pour l'affiliation à un secrétariat social".

C'est cette matière qui est visée à la fois au 5°, b, de la page 7 et au 8° des pages 8 et 9 de l'exposé des motifs. Elle est transférée pour le tout aux Régions sous réserve à la fois de ce qui est maintenu de manière générale dans les compétences du pouvoir national, et des réserves particulières exprimées dans l'exposé des motifs.

.../...

Le texte doit dès lors être rédigé de manière à faire ressortir que le fonds de garantie établi au sein de la Caisse nationale de crédit professionnel par la section 2 du chapitre Ier de la loi du 4 août 1978 n'est pas régionalisé. Il doit, d'autre part, faire apparaître que les autorités nationales conservent le pouvoir de fixer les maxima des aides conjoncturelles et les conditions d'octroi des avantages fiscaux.

Ces dernières réserves appellent des observations analogues à celles qui ont été faites à propos du 7° (pages 7 et 8 de l'exposé des motifs - voir G, 1°, ci-dessus).

I. La loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires prévoit à son titre VI, chapitre Ier, une aide aux entreprises en difficulté.

Cette matière est visée par le 5°, a, de la page 6 de l'exposé des motifs. Elle est également transférée aux Régions, toujours sous réserve des compétences maintenues de manière générale au pouvoir national.

J. L'initiative industrielle publique est réglée par la loi du 30 mars 1976 où elle est définie comme étant l'initiative économique publique. La réserve formulée in fine du 1° de la page 5 de l'exposé des motifs a pour objet de maintenir à la Société nationale d'investissement et à la Caisse nationale de crédit professionnel le droit d'intervenir dans le cadre de leur mission sur l'ensemble du territoire national, fût-ce concurremment ou en accord avec des sociétés régionales poursuivant le même objet.

K. Les matières de l'octroi de subventions aux métiers d'art et de l'aide à l'industrie du tourisme n'appellent pas d'observation.

.../...

L. Les attributions des Régions en matière de politique énergétique doivent se comprendre elles aussi sous réserve des pouvoirs maintenus de manière générale aux autorités nationales. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il ne s'indique pas de prévoir la délibération en conseil des ministres des arrêtés royaux à prendre en exécution de la phrase liminaire du paragraphe 3 du texte proposé.

En ce qui concerne la distribution d'électricité, les délégués du Gouvernement sont d'accord pour qu'il ne soit pas fait référence dans le texte "aux règles de comptabilisation du comité de contrôle de l'électricité et du gaz". Les règles de comptabilisation seront fixées par l'autorité nationale en vertu de la loi conformément au pouvoir qui vient d'être rappelé.

En ce qui concerne les sources nouvelles d'énergie, il n'y a pas lieu de faire dans le texte la réserve : "pour autant qu'elle présente un intérêt local ...". D'une part, il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que l'on vise ainsi non un intérêt local, par ailleurs difficilement définissable, mais un intérêt régional. D'autre part, tout ce qui excède le cadre de la Région demeurera du domaine des autorités nationales selon l'exposé des motifs (p. 10).

Au même chapitre, il n'y a pas lieu de reprendre dans le texte la matière des trois premiers alinéas de la page 11 de l'exposé des motifs; ces objets auront en effet à être définis par l'autorité nationale en vertu de la loi (voir C, 1°).

.../...

On peut se demander si, en raison des termes généraux dans lesquels elle est rédigée, la disposition qui figure au paragraphe 3, alinéa 2, 4°, du texte proposé et qui reproduit l'exposé des motifs (p. 10) n'est pas de nature à vider de son contenu dans une large mesure, la compétence attribuée aux Régions par le 17° du paragraphe 1er. De même, une contradiction, au moins apparente, existe entre l'alinéa 1er, 1°, 2° et 4°, d'une part, et l'alinéa 2, 4°, d'autre part, en ce qui concerne la "distribution".

M. Il ressort des déclarations des délégués du Gouvernement que dans le cadre de la politique du crédit, les Régions pouvront créer des institutions régionales de crédit.

XI.

En ce qui concerne la tutelle administrative, notamment sur le maintien éventuel au législateur national ou communautaire du pouvoir d'organiser de nouveaux cas et de nouveaux modes de tutelle, on se reportera à l'observation préalable E et aux observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis L. 13.379/VR (pages 124 et suivantes).

Par ailleurs, l'exercice de la tutelle ne se conçoit que si l'organe qui en est chargé est désigné par le législateur. Il appartiendra au Gouvernement de compléter sur ce point le deuxième projet des Régions et des Communautés, étant entendu que la solution la plus sûre, du point de vue constitutionnel, consisterait en la modification préalable de l'article 108 de la Constitution.

.../...

XII.

Le chapitre a pour effet de confier aux Régions les compétences en matière de placement des travailleurs.

Il ne s'agit pas ici d'un partage de compétences entre l'Etat et les Régions mais bien plutôt entre les Communautés et les Régions, selon que l'accent est mis sur la notion de "placement" ou sur celle de "formation".

Il a semblé commode de suivre l'ordre adopté par l'arrêté royal du 20 décembre 1963.

On constate que, selon l'exposé des motifs, doivent être transférées aux Régions tout ou partie des compétences réglées par les articles 30bis à 30 undecies, 31 à 38, 44 à 52 et 53 à 81bis. Dans cette énumération manquent les articles 39 à 43 qui forment la section 2 du chapitre 1er, titre II, relative à la "tutelle professionnelle de la jeunesse".

Selon les délégués du Gouvernement, cette matière aurait été perdue de vue. Il appartiendra au Gouvernement de prendre une décision quant à l'attribution de la compétence qui y correspond.

.../...

TEXTE PROPOSE.

Article 29.

§ 1er. Sont de la compétence des Régions, les matières suivantes :

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, et la mise de ces travaux à la disposition des utilisateurs;

4° les zones vertes;

5° la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et la protection du travail, sous réserve des compétences attribuées aux Communautés par l'article 60, § 2, 1°;

6° la rénovation urbaine;

7° la rénovation des sites d'activité économique désaffectés;

8° le remembrement des biens ruraux et la rénovation rurale;

.../...

9° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques;

10° la politique foncière, à l'exception des régies foncières communales;

11° la protection et la conservation de la nature (voir toutefois l'observation faite dans l'avis, deuxième partie, IV, A, en ce qui concerne l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973);

12° la protection de l'environnement, sous réserve des normes minimales établies par la loi (voir cependant l'observation faite dans l'avis, deuxième partie, IV, B);

13° la pêche fluviale. Toutefois, les exécutifs des Régions devront se concerter pour l'ouverture et la fermeture de la pêche fluviale (voir, au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V);

14° l'industrialisation de la pisciculture;

15° la chasse, à l'exception de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes de chasse, et la tenderie. Toutefois, les exécutifs des Régions devront se concerter pour l'ouverture et la fermeture de la chasse et de la tenderie (voir, au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V);

.../...

16° les forêts. Toutefois, pour les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une Région, les exécutifs de ces Régions doivent se concerter (voir, au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V);

17° les richesses naturelles et les concessions pour l'exploitation de ces richesses;

18° la production et la distribution d'eau.

Cette compétence ne comprend pas :

a) la création des grands travaux hydrauliques d'intérêt national et les subventions à ces grands travaux, savoir :

1. les barrages et les bassins d'épargne qui ont trait à la production d'eau potable ou au soutien de l'étiage;
2. les prises d'eau dans les cours d'eau navigables;
3. les conduites d'eau qui, pour des raisons de sécurité, relient entre eux les grands bassins hydrauliques;
4. les stations de traitement afférentes à ces travaux.

Le caractère national des travaux est défini dans chaque cas par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres;

b) les installations de dessalement des eaux de mer auxquelles, de l'accord de l'Etat et des Régions, le caractère national aura été reconnu;

.../...

c) les règlements techniques en matière d'eau potable, en ce compris les normes minimales.

Les exécutifs des Régions seront associés (voir en première partie, l'observation générale n° V) à l'élaboration des programmes des travaux visés aux a et b et des règlements techniques visés au c;

19° l'épuration des eaux usées.

Cette compétence ne comprend pas :

a) l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées;

b) la fixation des normes de produit qui ont trait aux teneurs maximales autorisées de certains produits contaminants et de déchets dans les eaux de rejet;

c) l'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles;

d) la fixation du taux de subvention aux entreprises industrielles.

Les exécutifs des Régions seront associés (voir en première partie, l'observation générale n° V) à l'élaboration des lois et règlements nationaux relatifs aux objets visés aux a, b et c;

.../...

20° l'égouttage;

21° le démergement;

22° les cours d'eau non navigables et l'hydraulique agricole;

23° les polders et les wateringues, à l'exception de leurs digues;

24° l'enlèvement et le traitement des déchets;

25° la planification régionale;

26° la composition, l'organisation interne, les missions, la prise en charge des frais et des dotations, ainsi que le contrôle des conseils économiques régionaux, des sociétés de développement régional et des sociétés régionales d'investissement;

27° l'initiative industrielle publique, sans préjudice de la possibilité d'action de la Société nationale d'investissement et de la Caisse nationale de crédit professionnel sur l'ensemble du territoire national, seules ou en collaboration avec une société régionale d'investissement;

28° l'expansion économique dans les limites fixées au paragraphe 2;

29° l'énergie, dans les limites fixées au paragraphe 3;

30° la recherche appliquée pour les matières relevant de leur compétence exclusive;

31° 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.

Toutefois,

a) l'autorité de tutelle informe le Ministre de l'Intérieur de la gestion de ces associations; elle informe le Ministre qui a l'Energie dans ses attributions, de la gestion des associations de distribution de gaz et d'électricité;

b) toute décision relative aux associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est prise de l'accord des Régions concernées;

32° la répartition de la quote-part de la Région dans le Fonds des communes;

33° les subsides aux provinces, aux communes et autres personnes publiques, sauf lorsque les travaux se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des communautés;

34° sauf en ce qui concerne la province de Brabant, la ville de Bruxelles, les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise et les communes énumérées aux articles 6 et 7 des lois relatives

.../...

à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes, par l'autorité régionale désignée par la loi :

a) dans les cas et de la manière où elle est réglée par la loi provinciale, par la loi communale et par la loi du 26 juillet 1971;

b) pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou du pouvoir communautaire et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spéciale;

35° le placement des travailleurs et les interventions financières qui s'y rattachent;

36° en exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale après concertation avec les Régions (voir au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V) :

a) le placement des chômeurs dans le cadre de la mise au travail par la Région, les pouvoirs subordonnés et les personnes physiques et morales;

b) le placement des chômeurs occupés temporairement et hors cadre dans des activités d'intérêt général.

.../...

A cet effet, les exécutifs régionaux sont associées à l'approbation de projets permettant ce placement.

37° l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers (voir l'observation relative à la tutelle professionnelle de la jeunesse).

§ 2. Les Régions sont compétentes pour l'expansion économique, dans le respect des règles et des procédures fixées par les traités instituant les Communautés européennes ou en vertu de ceux-ci et par la loi ou en vertu de celle-ci, notamment pour :

1° la promotion industrielle;

2° l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation, en ce compris l'application des règles fixées par les autorités nationales en exécution de la loi. Toutefois,

a) pour les secteurs des charbonnages, de la construction et de la réparation navales, de l'industrie textile et de la sidérurgie, y compris les transports de minerais et de coke, toute règle est fixée et toute décision est prise par l'autorité nationale sur avis des exécutifs régionaux (voir deuxième partie de l'avis, X, G, 1°, a, 2);

b) toute réglementation édictée par la Région en ce qui concerne les avantages fiscaux est soumise à l'accord du Ministre des Finances et, selon le cas, du

.../...

Ministre des Affaires économiques ou du Ministre des Classes moyennes;

c) pour l'octroi de la garantie de l'Etat, la décision est prise par l'autorité nationale, mais préparée et exécutée par les autorités régionales;

d) les Régions ne sont pas compétentes en ce qui concerne les fonds de garantie établi au sein de la Caisse nationale de crédit professionnel;

3° l'aide à l'industrie du tourisme;

4° l'octroi de subventions aux métiers d'art, à l'exclusion de subsides à la commission nationale des métiers d'art;

5° le crédit;

6° les aides complémentaires et supplétives aux entreprises agricoles.

Toutefois, les Régions ne sont pas compétentes en matière de politique des prix et des conditions d'accès à la profession.

§ 3. Les Régions sont compétentes pour l'énergie, dans le respect des règles et des procédures fixées par les traités instituant les Communautés européennes ou en vertu de ceux-ci, et par la loi ou en vertu de celle-ci, notamment pour :

.../...

1° la distribution d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure à 30.000 volts;

2° la distribution publique de gaz;

3° l'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux;

4° les réseaux de distribution de chaleur à distance;

5° la valorisation des terrils;

6° les sources nouvelles d'énergie;

7° la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs.

Toutefois, les Régions ne sont pas compétentes pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national, et notamment pour :

1° l'utilisation rationnelle de l'énergie;

2° le plan d'équipement national du secteur de l'électricité;

3° le cycle du combustible nucléaire;

4° les grandes infrastructures de stockage, la production, en ce compris les mines, le transport et la distribution (voir observations sous X, L).

.../...

5° les tarifs.

Toute mesure prise par l'autorité nationale ou par l'autorité régionale en vertu de l'alinéa ler, fait l'objet d'une concertation entre les exécutifs des Régions et le Ministre des Affaires économiques. En outre, ce dernier se concerte avec les exécutifs régionaux sur les grands axes de la politique énergétique nationale (voir, au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V).

§ 4. Pour l'application du paragraphe ler, 25° à 27°, et du paragraphe 2, 1° à 4°, les questions qui dépassent les limites d'une Région ou les questions relatives à l'aide à une entreprise implantée dans plus d'une Région sont soumises à une concertation associant les exécutifs des Régions intéressées et le ministre compétent.

Pour l'application du paragraphe 2, 5°, toute mesure relevant de la compétence des Régions est soumise à la concertation entre les exécutifs régionaux et le Ministre des Affaires économiques (voir, au sujet de la concertation, première partie, l'observation générale n° V).

.../...

Article 60.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le nouvel exposé des motifs relatif à l'article 60, § 2, du premier avant-projet de loi des Régions et des Communautés que le Gouvernement a transmis au Conseil d'Etat n'est rien d'autre que la reproduction textuelle de l'énumération des "matières dans lesquelles une politique communautaire différenciée se justifie", contenue dans trois des douze arrêtés royaux du 6 juillet 1979 pris en exécution de la loi du 1er août 1974 créant des institutions communautaires et régionales provisoires, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 19 juillet 1977 et 5 juillet 1979, à savoir, l'arrêté en matière de "politique d'hygiène et de santé publique" (Moniteur belge du 10 juillet p. 7801-7802), dans l'arrêté en matière de "politique d'aide aux personnes, familles et services ainsi que la protection de la jeunesse"(Moniteur belge 10 juillet, p. 7802-7804) et l'arrêté en matière "de formation didactique et pédagogique ainsi que le recyclage et la reconversion professionnels" (Moniteur belge p. 7804-7806).

Aucun de ces arrêtés n'est précédé d'un rapport au Roi, ni n'a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

D'une manière générale, il n'y a pas d'inconvénient à ce que l'exposé des motifs qui développe le contenu d'un projet de réglementation législative soit emprunté purement et simplement à une réglementation figurant dans un arrêté royal si ce n'est, sans doute, le fait que des textes rédigés sous la forme de dispositions normatives ne parviennent pas à aborder

.../...

la matière de façon aussi détaillée qu'un bon exposé des motifs doit le faire.

Dans le cas présent, le recours à ce procédé appelle cependant des objections plus sérieuses.

Les arrêtés royaux du 6 juillet 1979, pris en exécution de la loi du 1er août 1974, se situent dans un tout autre contexte que les dispositions dont le Conseil d'Etat est, à présent, invité à rédiger le texte. Ces arrêtés ont pour seul objet de désigner les matières dans lesquelles une politique régionale ou communautaire différenciée peut, dans la phase dite immédiate de la réforme de l'Etat, être mise en oeuvre "au niveau du pouvoir exécutif", lequel, dans l'état actuel des choses, appartient toujours intégralement au Roi et à ses ministres. Un règlement de compétences qui se situe exclusivement au sein du Gouvernement ne saurait faire l'objet d'une loi. A l'article 60 du premier avant-projet de loi des Régions et des Communautés, il s'agit, en revanche, de déterminer les compétences complémentaires des Communautés, et ces compétences seront d'un ordre tout différent.

Une triple constatation s'impose à cet égard :

1° la seule compétence dont les conseils culturels sont actuellement investis est celle de régler certaines matières, à l'exclusion du législateur et par voie de décrets ayant force de loi;

2° à l'égard des matières qui y seraient ajoutées, à savoir les matières dites "personnalisables", les Communautés, suivant le texte du paragraphe 2bis que le Gouvernement propose d'insérer dans l'article 59bis de la Constitution, ne se verraient pas attribuer des compétences plus étendues;

.../...

3° plus particulièrement, les Communautés ne sauraient, en ce moment, avoir de collège exécutif propre, placé en dehors du Gouvernement national, étant donné qu'aux termes de l'article 59bis, § 5, de la Constitution, les articles 67 et 69 sont applicables aux décrets (pour plus de détails, voyez l'avis L. 13.167 du 1er août 1978); même après que les propositions du Gouvernement relatives à la révision de certains articles de la Constitution auraient acquis force de loi, cette situation ne serait en rien changée, car ces propositions ne tendent pas à doter les Communautés d'un collège exécutif qui leur soit propre.

Aussi l'optique dans laquelle il faut se placer pour la rédaction des textes que le Conseil d'Etat est invité à proposer est-elle essentiellement différente de celle qui a présidé à l'élaboration des textes que, pour ces matières, le Gouvernement voudrait actuellement voir tenir lieu d'exposé des motifs.

Il faut, de toute évidence, partir du point de vue qu'en principe l'intention du Gouvernement est de transformer en matières communautaires, également dans le cadre de l'article 59bis de la Constitution, les matières à l'égard desquelles les arrêtés royaux du 6 juillet 1979 précités permettent, au niveau de l'exécutif national, de pratiquer une politique communautaire différenciée.

A supposer même que la détermination du contenu à donner aux propositions de textes n'offre plus, de ce fait, de difficultés majeures, l'exposé des motifs soumis au Conseil d'Etat n'en nécessiterait pas moins, sur le plan rédactionnel, une sérieuse adaptation, les arrêtés royaux du 6 juillet 1979

.../...

ayant été rédigés dans l'optique de la compétence d'exécution et utilisant, dès lors, diverses formules qui visent essentiellement ou même exclusivement, une compétence de cette nature, et qui, partant, ne cadrent que mal, voire pas du tout, avec des dispositions ayant pour objet de déterminer une compétence "législative" pour les matières concernées.

\+

\+ \+

Il peut être déduit de l'exposé des motifs soumis au Conseil d'Etat que l'autorité nationale et les Communautés auront, dans certains domaines, des compétences concurrentes en ce sens que les Communautés ne pourraient édicter des décrets qu'aussi longtemps que l'autorité nationale n'aura pas fait usage de son pouvoir de régler elle-même la matière concernée et dans la mesure où elle ne l'aura pas fait.

L'article 59bis de la Constitution, tel qu'il est rédigé actuellement, tel aussi que le Gouvernement propose de le modifier et de le compléter, exclut la possibilité de compétences concurrentes.

La notion de "compétence concurrente" n'a pas été utilisée lors de la révision de la Constitution en 1970. Il ressort des travaux préparatoires de cette révision que le constituant a soustrait le règlement de certaines matières au pouvoir législatif pour les attribuer aux conseils culturels, sans qu'il soit désormais permis au pouvoir législatif de revenir, de manière directe ou indirecte, sur le transfert constitutionnel de compétences ainsi réalisé .

.../...

P. Wigny écrit :

"Les Conseils culturels disposent d'une véritable autonomie; celle-ci est si forte qu'un décret pourra modifier une loi existante; mais, désormais une loi nationale ne pourra ni amender ni abroger un décret" (La troisième révision de la Constitution 1972, p. 151; voyez aussi P. de Stexhe, La révision de la Constitution belge 1968-1971, p. 72, n° 88).

Il résulte des développements qui précèdent que, dans tous les cas où l'exposé des motifs soumis au Conseil d'Etat prévoit une compétence concurrente, le Gouvernement devra, dans les matières concernées, ou bien opérer un choix entre la compétence exclusive du pouvoir législatif et la compétence exclusive des conseils de communautés, ou bien délimiter les compétences respectives de ceux-ci et de celui-là, ou bien encore prévoir, dans le projet de texte pour le paragraphe 2bis de l'article 59bis de la Constitution, l'introduction du principe de la compétence concurrente.

TEXTE PROPOSE POUR L'ARTICLE 60, §§ 2 ET 2BIS.

§ 2. Sont considérées comme matières personnalisables, sans préjudice des dispositions du paragraphe 2bis :

1° les soins de santé dispensés dans les hôpitaux et par les institutions et services pour la dispensation de soins en dehors du milieu hospitalier, ainsi que les activités et services de la médecine préventive;

.../...

2° l'aide aux personnes comprenant :

a) la politique familiale et toutes les formes d'aide et d'assistance aux enfants;

b) la politique d'aide sociale;

c) la politique d'accueil et d'intégration des immigrés;

d) la politique des handicapés;

e) la politique du troisième âge;

f) la protection de la jeunesse;

g) l'aide sociale pénitentiaire et post-pénitentiaire;

3° la formation pédagogique et didactique en dehors de l'enseignement, comprenant :

a) la formation préscolaire dans les prégardiennats;

b) la promotion sociale;

c) la reconversion et le recyclage professionnels;

d) la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés.

.../...

§ 2bis :

Demeurent exclus de l'application du § 2 :

1° en ce qui concerne le paragraphe 2, 1°, le prix de la journée d'entretien, l'assurance maladie-invalidité et les règles de base en matière de planification ou de financement ou de l'infrastructure;

2° en ce qui concerne le paragraphe 2, 2°, b), les règles organiques des centres d'aide sociale et les règles relatives au montant minimum et aux conditions d'octroi du revenu légal garanti aux personnes en état d'indigence (7);

3° en ce qui concerne le paragraphe 2, 2°, d) et e), les règles relatives au montant minimum et aux conditions d'octroi du revenu légal garanti aux handicapés et aux personnes agées, ainsi que les règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, prévue par l'article 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, inséré dans cet arrêté par l'arrêté royal du 4 février 1977;

4° en ce qui concerne le paragraphe 2, 2°, f), les matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire;

5° en ce qui concerne le paragraphe 2, 2°, g), l'exécution des décisions pénales;

---

(7) Les observations faites aux pages 126-127 et 131 à 134 de l'avis L. 13.379 devront, le cas échéant, être relues à la lumière de cette restriction du transfert de compétences, dont le Conseil d'Etat n'a eu connaissance que par le présent exposé des motifs.

.../...

6° en ce qui concerne le paragraphe 2, 3°, c), les règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la formation professionnelle, prévue par l'article 76 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

.../...

JUSTIFICATION DU TEXTE PROPOSE.

Pour les motifs exposés dans les observations générales relatives au présent article, aucune compétence de pure exécution n'a été incluse dans le texte proposé.
Aussi longtemps que les Communautés n'auront pas été constitutionnellement dotées d'un collège exécutif propre, hors du Gouvernement national, il n'y aurait aucun sens à leur transférer des compétences d'exécution.

Bien que le texte proposé au paragraphe 2, suffisamment clair sur ce point, il se recommande, dans le souci de lever tout doute quant à son interprétation, de préciser dans l'exposé des motifs que cette disposition n'entend confier aux Communautés, ni la réglementation de l'exercice de l'art de guérir, et des professions paramédicales, ni la réglementation des médicaments

\+

\+ \+

L'enseignement par correspondance ainsi que la formation didactique et pédagogique relèvent manifestement, tout comme l'"écolage" des handicapés, de l'"enseignement" visé à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

La "formation artistique", la "formation postscolaire et parascolaire", la "formation et le recyclage professionnels" ainsi que la "formation intellectuelle, morale et sociale" doivent être comprises, sinon dans l'enseignement, du moins dans les "matières culturelles" visées à l'article 59bis, § 2, 1°,de la Constitution. On pourrait lever tout doute sur ce point complètant l'énumération des matières culturelles qui figure actuellement à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 et qui

.../...

est reprise par l'article 60, § 1er, du projet.

La "formation préscolaire", la "formation professionnelle", la "reconversion et le recyclage des handicapés", de même que les soins de santé et l'aide aux personnes et aux familles, peuvent malaisément être rangés dans les catégories "enseignement" ou "matières culturelles". Ces matières peuvent être considérées comme "personnalisables" au sens que le présent projet attribue à ce terme.

+

\+ +

Pour traduire dans le texte les restrictions que l'exposé des motifs entend,par des formules compliquées, apporter aux compétences des Communautés en matière d'hôpitaux, il suffirait, semble-t-il,d'exclure cette compétence dans les matières suivantes :

a) les règles de base (terme qu'il faut préférer à celui de réglementation de base parce qu'il ne peut s'agir que de dispositions législatives,concernant la planification et les conditions de financement de l'infrastructure;

b) la fixation du prix de la journée d'entretien;

c) l'assurance maladie-invalidité.

Si ces matières sont réservées aux autorités nationales, celles-ci seront suffisamment armées pour empêcher les Communautés d'arrêter des règles de nature à avoir une incidence sur ces matières. Le Gouvernement se satisfait d'ailleurs

.../...

de cette formule simplifiée, en ce qui concerne les institutions et services pour la dispensation de soins en dehors du milieu hospitalier (voir exposé des motifs, page 2).

Il convient d'observer à cet égard que, selon les précisions fournies par les délégués du Gouvernement, l'intention de celui-ci, contrairement à ce que l'on pourrait inférer de l'exposé des motifs (p 1 et 2), est d'exclure, en matière de soins de santé, toute compétence des Communautés en ce qui concerne le prix de la journée d'entretien et l'assurance maladie-invalidité, et non pas uniquement pour ce qui est des règles de base relatives à ces matières.

La faculté, pour les autorités nationales, de prendre également des mesures prophylactiques n'a pas été inscrite dans le texte proposé, pour les motifs qui ont été exposés dans les observations générales concernant les compétences concurrentes. En effet, l'exposé des motifs ne permet pas de faire un partage suffisamment précis entre la compétence générale des Communautés et la compétence qui, dans l'intention du Gouvernement, demeurerait confiée à l'Etat.

Ces constatations suffisent à expliquer le texte proposé au paragraphe 2bis, 1°.

\+

\+ \+

Quant aux références que le paragraphe 2bis, 3° et 6°, fait à l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, on remarquera qu'il s'agit là de matières qui, selon le commentaire de l'article 29, sont transférées aux Régions (exposé des motifs, p. 19).

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
	F. REMION,	voorzitter, président,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	H. ROUSSEAU, A. VANDER STICHELE, F. DEBAEDTS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, J. DE MEYER, F. RIGAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	M. BENARD,	griffier. greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, Auditeur-generaal, de H. M. DUMONT, eerste auditeur, de H. J. NIMMEGEERS, eerste auditeur, de H. C. ROUSSEAUX, auditeur, en de H. P. CHARLIER, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, Auditeur général, M. M. DUMONT, premier auditeur, M. J. NIMMEGEERS, premier auditeur, M. C. ROUSSEAUX, auditeur, et M. P. CHARLIER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. MAST.