

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers
en Senaat**

GEWONE ZITTING 1989-1990

23 APRIL 1990

VERSLAG (*)

betreffende

DE RESIDUAIRE BEVOEGDHEID

NAMENS DE GEMENGDE PARLEMENTAIRE
COMMISSIE VOOR DE HERVORMING DER
INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN HENRION EN VAN DER MAELEN

(1) Samenstelling van de Gemengde commissie :

Voorzitters : HH. Nothomb en Swaelen.

Leden

C.V.P. HH. Breyne, Gijs (S), Leemans (S), Van Rompuy.
P.S. HH. Biefnot, Collignon (S), Eerdeken, Lallemand (S), Mevr.
Onkelinx.
S.P. HH. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen.
P.V.V. H. Denys, Mevr. Herman-Michielsens (S), Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Gol, Henrion (S), Monfils (S).
P.S.C. HH. Antoine, Cerexhe (S), Wintgens (S).
V.U. HH. Baert (S), Candries.
Agalev/ Mevr. Aelvoet (S), H. Simons.
Ecolo
FDF H. Clerfayt.
.....

(*) De hervorming der instellingen wordt behandeld in vier verslagen :

— Eerste verslag « De hervorming van de parlementaire instellingen in haar geheel », uitgebracht door de heren Gol en Leemans (Stuk Senaat n° 935 / 1, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 1 - 89 / 90);

— Tweede verslag « De residuaire bevoegdheid », uitgebracht door de heren Henrion en Van der Maelen (Stuk Kamer n° 1167 / 2 - 89 / 90 / Stuk Senaat n° 935 / 2, 1989-1990);

— Derde verslag « Internationale Betrekkingen », uitgebracht door de heren Candries, Cerexhe, Erdman en Simons (Stuk Kamer n° 1167 / 3 - 89 / 90 / Stuk Senaat n° 935 / 3, 1989-1990);

— Vierde verslag « Andere institutionele problemen », uitgebracht door de heer Collignon en Mevr. Neyts-Uyttebroeck (Stuk Senaat n° 935 / 4, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 4 - 89 / 90).

**Chambre des Représentants
et
Sénat de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

23 AVRIL 1990

RAPPORT (*)

concernant

LA COMPETENCE RESIDUAIRE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
PARLEMENTAIRE MIXTE POUR LA REFORME
DES INSTITUTIONS (1)

PAR
MM. HENRION ET VAN DER MAELEN

(1) Composition de la Commission mixte :

Présidents : MM. Nothomb et Swaelen.

Membres

C.V.P. MM. Breyne, Gijs (S), Leemans (S), Van Rompuy.
P.S. MM. Biefnot, Collignon (S), Eerdeken, Lallemand (S), Mme
Onkelinx.
S.P. MM. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen.
P.V.V. M. Denys, Mmes Herman-Michielsens (S), Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Gol, Henrion (S), Monfils (S).
P.S.C. MM. Antoine, Cerexhe (S), Wintgens (S).
V.U. MM. Baert (S), Candries.
Agalev/ Mme Aelvoet (S), M. Simons.
Ecolo
FDF M. Clerfayt.
.....

(*) Quatre rapports sont consacrés à la réforme des institutions :

— Premier rapport « L'ensemble de la réforme des institutions parlementaires », fait par MM. Gol et Leemans (Doc. Sénat n° 935 / 1, 1989-1990 / Doc. Chambre n° 1167 / 1 - 89 / 90);

— Deuxième rapport « La compétence résiduaire », fait par MM. Henrion et Van der Maelen (Doc. Chambre n° 1167 / 2 - 89 / 90 / Doc. Sénat n° 935 / 2, 1989-1990);

— Troisième rapport « Relations internationales », fait par MM. Candries, Cerexhe, Erdman et Simons (Doc. Chambre n° 1167 / 3 - 89 / 90 / Doc. Sénat n° 935 / 3, 1989-1990);

— Quatrième rapport « Autres problèmes institutionnels », fait par M. Collignon et Mme Neyts-Uyttebroeck (Doc. Sénat n° 935 / 4, 1989-1990 / Doc. Chambre n° 1167 / 4 - 89 / 90).

INHOUD

	Blz.
A. Begrip	2
B. De residuaire bevoegdheid in België (huidig stelsel)	3
C. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 9 november 1987 (B.S. n° 216) en het Regeerakkoord van 10 mei 1988	6
D. Het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden (overeenkomstig het Regeerakkoord)	6
E. Lijsten van exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid (exhaustieve lijst), van de Gemeenschappen en van de Gewesten en eventuele « beperkte concurrerende bevoegdheden en/of raamwetgevingsbevoegdheid »	10
F. Een systeem van « vlottende » residuaire bevoegdheid	16
G. Residuaire bevoegdheid van de nationale overheid, op grond van een akkoord onder de deelgebieden of van een beslissing van Kamer en Senaat bij dubbele meerderheid.	17
H. De financiering van de residuaire bevoegdheid van de deelgebieden	18
Bijlage 1 : De residuaire bevoegdheid in Federale Staten	20
Bijlage 2 : Inhoud van de residuaire bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer	25

A) Begrip

1) Volgens de rechtsleer is de categorie van de residuaire bevoegdheid, in een staatsverband dat gekenmerkt wordt door een verdeling van de wetgevende bevoegdheid over verschillende entiteiten, noodzakelijk. Gezien het voortdurend uitbreiden van de materies waarin wetgevend kan worden opgetreden, is een exhaustieve opsomming van de bevoegdheden die toekomen aan de Staat en de deelgebieden immers onmogelijk. De situering van het bevoegdheidsresidu bij één bepaald bestuursniveau verzekert de exhaustiviteit van de bevoegdheidsverdeling en werkt daardoor ook in zekere mate conflictvermijndend. ⁽¹⁾ De categorie van residuaire bevoegdheden staat dus tegenover de uitdrukkelijke en limitatief toegekende bevoegdheden.

Kenmerkend voor het bevoegdheidsresidu is het onbepaalde, het onbenoemde, het niet-voorzien. Vol-

⁽¹⁾ L.P. Suetens en R. Leysen, « Staat, Gewesten en Gemeenschappen. De technieken van de bevoegdheidsverdeling. De rol van het Arbitragehof », (in : R. Blanpain e.a., « Staat, Gemeenschappen en Gewesten », 1989, die Keure), blz. 53 (met verwijzing naar A. Allen en P. Peeters).

SOMMAIRE

	Pages
A. Concept	2
B. Les compétences résiduelles en Belgique (système actuel)	3
C. La déclaration de révision de la Constitution du 9 novembre 1987 (<i>Moniteur belge</i> n° 216) et l'accord de gouvernement du 10 mai 1988	6
D. L'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées (conformément à l'accord de gouvernement)	6
E. Liste des compétences exclusives du pouvoir national (liste exhaustive), des Communautés et des Régions et les éventuelles « compétences concurrentes limitées et/ou compétences en matière de législation-cadre »	10
F. Un système de compétences résiduelles « alternées »	16
G. Compétence résiduelle de l'autorité nationale, en vertu d'un accord entre les entités fédérées ou d'une décision de la Chambre et du Sénat prise à la double majorité	17
H. Le financement des compétences résiduelles des entités fédérées	18
Annexe 1 : La compétence résiduelle dans les Etats fédéraux	20
Annexe 2 : Aperçu du contenu concret des compétences résiduelles en matière de travaux publics et de transport	25

A) Concept

1) Selon la doctrine, la catégorie des compétences résiduelles est une nécessité dans une structure étatique caractérisée par un partage de la compétence législative entre différentes entités. L'extension constante des matières dans lesquelles il peut être légiféré ne permet pas, en effet, d'énumérer de façon exhaustive les compétences qui appartiennent à l'Etat central et aux entités fédérées. L'attribution du résidu de compétences à un niveau de pouvoir déterminé assure l'exhaustivité de la répartition des compétences et permet aussi de prévenir dans une certaine mesure les conflits ⁽¹⁾. La catégorie des compétences résiduelles s'oppose donc aux compétences explicites et attribuées limitativement.

La caractéristique du résidu de compétences est l'indéfini, le non désigné, le non prévu. Certains au-

⁽¹⁾ L.P. Suetens et R. Leysen, « Staat, Gewesten en Gemeenschappen. De technieken van de bevoegdheidsverdeling. De rol van het Arbitragehof », (dans : R. Blanpain e.a., « Staat, Gemeenschappen en Gewesten », 1989, die Keure), page 53 (avec référence à A. Allen et P. Peeters).

gens sommige auteurs vallen de noties residuaire bevoegdheid en onbepaaldheid samen; anderen sluiten niet uit dat de residuaire bevoegdheid gedeeltelijk benoemd is. ⁽¹⁾

In de rechtsleer is ook de vraag gesteld of de techniek van bevoegdheidsverdeling volgens het schema residuaire bevoegdheden/ toegewezen bevoegdheden gevolgen heeft voor de uitlegging in enge of brede zin van de respectieve bevoegdheden. Door sommigen is geconcludeerd dat de verdeling tussen residuaire en toegewezen bevoegdheden louter een verdelingstechniek is, waaraan geen algemene uitleggingsregels kunnen worden ontleend. Dit zou zowel uit de rechtspraak van de Raad van State als deze van het Arbitragehof blijken ⁽²⁾. Eerder was men reeds tot dezelfde conclusie gekomen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en de agglomeraties van gemeenten, die steunt op hetzelfde schema ⁽³⁾.

2) De zienswijze dat de noties « residuaire bevoegdheid » en « onbepaaldheid » samenvallen wordt blijkbaar niet gedeeld door een lid van de commissie : « In de huidige stand van het Belgische recht heeft de nationale overheid volle bevoegdheid, welke alleen door de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt begrensd. Die bevoegdheden zijn hen uitdrukkelijk toegekend door of krachtens de Grondwet. Op dit ogenblik kan bijgevolg niet van residuaire bevoegdheden worden gesproken, aangezien geen exhaustieve lijst van de exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid voorhanden is. »

B) De residuaire bevoegdheid in België — Huidig stelsel

1) In de Belgische Grondwet ontbreekt weliswaar een bepaling die de residuaire bevoegdheid uitdrukkelijk situeert bij de nationale overheid, doch het beginsel van de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid vloeit, volgens de rechtsleer en volgens meerdere leden van de commissie, onmiskenbaar voort uit het samenlezen van verschillende grondwettelijke bepalingen : artikelen 25 en 26, alsmede 3^{ter}, 59^{bis}, 59^{ter}, 107^{quater} en tenslotte 26^{bis} van de Grondwet.

In een Staat die evolueert van een eenheidsstaat naar een structuur van toegewezen bevoegdheden (centrifugaal), ligt het voor de hand om de bevoegdheden van de deelstaten op te sommen. Aldus werden in België de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten limitatief opgesomd, terwijl het bevoegdheidsresidu bleef berusten bij de nationale wetgever.

In de meeste federale Staten geeft de grondwet daarentegen een limitatieve opsomming van de

teurs estiment qu'il y a coïncidence entre les notions de compétences résiduelles et de matières non définies; d'autres n'excluent pas une énumération partielle des compétences résiduelles. ⁽¹⁾

La doctrine pose également la question de savoir si la technique de répartition selon le schéma compétences résiduelles/compétences attribuées a des conséquences sur l'interprétation restrictive ou extensive des compétences respectives. Certains arrivent à la conclusion que la répartition entre compétences résiduelles et attribuées procède purement d'une technique de répartition dont on ne peut déduire aucune règle d'interprétation générale. Cette constatation ressortirait tant de la jurisprudence du Conseil d'Etat que de celle de la Cour d'arbitrage. ⁽²⁾ On était déjà arrivé à la même conclusion antérieurement en ce qui concerne la répartition des compétences entre communes et agglomérations de communes, répartition qui repose sur un schéma identique ⁽³⁾.

2) Un membre de la commission ne partage apparemment pas le point de vue selon lequel il y a coïncidence entre les notions de compétences résiduelles et de matières non définies : « Dans l'état actuel du droit belge, l'autorité nationale dispose de la plénitude de compétence, laquelle n'est limitée que par les compétences des Communautés et des Régions. Celles-ci leur sont attribuées explicitement par ou en vertu de la Constitution. A l'heure actuelle, on ne peut donc parler de compétences résiduelles, à défaut d'une liste exhaustive des compétences exclusives de l'autorité nationale. »

B) Les compétences résiduelles en Belgique — Système actuel

1) Si la Constitution belge ne contient pas de disposition attribuant explicitement les compétences résiduelles à l'autorité nationale, le principe des compétences résiduelles de l'autorité nationale résulte toutefois indéniablement, selon la doctrine et selon plusieurs membres de la Commission de la combinaison de plusieurs dispositions constitutionnelles : les articles 25 et 26, ainsi que les articles 3^{ter}, 59^{bis}, 59^{ter}, 107^{quater} et enfin l'article 26^{bis} de la Constitution.

Dans un Etat qui passe d'une structure unitaire à une structure de compétences conférées (évolution centrifuge), il paraît logique d'opter pour une énumération des compétences des entités fédérées. C'est ainsi qu'en Belgique, les compétences des Communautés et des Régions ont été énumérées de manière limitative, tandis que le résidu de compétences revenait au législateur national.

Dans la plupart des Etats fédéraux, la constitution donne par contre une énumération limitative des

⁽²⁾ L.P. Suetens et R. Leysen, op. cit. blz. 57.

⁽³⁾ P. Tapie, « Conflits du deuxième type, les compétences respectives de l'agglomération de Bruxelles et des communes qui la composent devant le Conseil d'Etat », Adm. Publ. (T), 1979, 90-99.

⁽²⁾ L.P. Suetens et R. Leysen, op. cit. page 57.

⁽³⁾ P. Tapie, « Conflits du deuxième type, les compétences respectives de l'agglomération de Bruxelles et des communes qui la composent devant le Conseil d'Etat », Adm. Publ. (T), 1979, pages 90-99.

wetgevingsbevoegdheid van de federale overheid (« enumerated powers »), terwijl de « residuaire bevoegdheid » berust bij de deelstaten. ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

Veeleer dan een theoretische noodzakelijkheid — de Canadese grondwet bijvoorbeeld gaat daarentegen uit van een toekenning van uitdrukkelijke exclusieve bevoegdheden aan de provincies, terwijl het residu toekomt aan de federale overheid — houdt de residuaire bevoegdheid van de deelstaten verband met de centripetale tendens die de meeste federale Staten kenmerkt. ⁽⁴⁾.

2) Wat de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid in ons land betreft, wordt in de rechtsleer door sommigen ⁽⁶⁾ nochtans gewezen op een uitzondering, met name het onderwijs.

In dit verband zij ook verwezen naar de bespreking in commissie van het wetsontwerp dat achteraf de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden (Stuk Kamer n° 516/6, 1988, blz. 67) :

« Inzake het economisch beleid omvat de toegekende bevoegdheid bijvoorbeeld de hele materie en dienen de nationaal gebleven bevoegdheden met het oog op het behoud van de monetaire en economische unie restrictief te worden geïnterpreteerd, (het gaat om uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gewesten). De Eerste Minister verwijst naar het werk van Carl Friedrich : *Het federalisme is een systeem van politieke autonomie in een eengemaakte economische ruimte*. Dit mechanisme is trouwens niet nieuw. In zijn werk *Droit public* van 1986 (blz. 647) stelt de heer J. Velu, advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie, onder meer het volgende : Krachtens artikel 59bis, § 2, 2° van de Grondwet, zijn de Gemeenschapsraden bevoegd voor de regeling van het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden en de schoolbevolkingsnormen; hoewel de nationale wetgever, gelet op de omvang van deze uitzonderingen, tal van bevoegdheden inzake onderwijs blijft uitoefenen, heeft hij ter zake geen residuaire bevoegdheid meer. Ook met betrekking tot het waterbeleid vallen de waterproductie en -voorziening in principe onder bevoegdheid van de Gewesten. Artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet evenwel in uitzonderingen die de bevoegdheid van de Staat reserveert voor het tot stand brengen van grote waterbouwkundige werken van nationaal belang of de technische regeling inzake drinkwater; op dat vlak heeft de gewestelijke en niet

⁽⁴⁾ Groep Coudenberg, P. Peeters, « Vlottende residuaire Gewest- en Gemeenschapsbevoegdheden in de Federale Staat : een zinvolle en haalbare kaart ? », n° 5, oktober 1989, blz. 4, 6, 7 en 8.

⁽⁵⁾ Zie bijlage : « De residuaire bevoegdheid in federale staten »

⁽⁶⁾ A. Alen, « De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten — Enkele algemene bedenkingen na de derde Staatshervorming », (in : Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, maart 1989, n° 3, blz. 140, 147 en 148).

compétences législatives du pouvoir fédéral (« enumerated powers »), et les compétences résiduelles appartiennent aux Etats fédérés ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

La compétence résiduaire des Etats fédérés, qui, loin d'être un impératif théorique — la Constitution canadienne par exemple part d'une attribution des compétences exclusives explicites aux provinces alors que le résidu relève de l'autorité fédérale —, est liée à la tendance centripète qui caractérise la plupart des Etats fédéraux. ⁽⁴⁾

2) En ce qui concerne les compétences résiduelles du pouvoir national dans notre pays, certains auteurs ⁽⁶⁾ mettent cependant en exergue une exception, à savoir l'enseignement.

On se réfère également, à cet égard, à la discussion en commission du projet de loi devenu la loi spéciale du 8 août 1988 (Doc. Chambre n° 516/6, 1988, p. 67) :

« En matière de politique économique, la compétence octroyée recouvre par exemple l'ensemble de la matière, et les compétences qui demeurent nationales en vue du maintien de l'union économique et monétaire, doivent s'interpréter de façon restrictive, étant donné qu'il s'agit d'exceptions à la compétence de principe des Régions. Le Premier Ministre cite le passage suivant de l'ouvrage de Carl Friedrich : *Le fédéralisme est un système d'autonomie politique dans un espace économique unifié*. Ce mécanisme n'est d'ailleurs pas nouveau. Dans son *Traité de Droit public* édité en 1986 (page 647), M. J. Velu, avocat général près la Cour de cassation, précise notamment ce qui suit : Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, en vertu de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, les Conseils de Communauté sont compétents pour régler l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements et aux normes de population scolaire; bien qu'en égard à l'importance de ces exceptions, le législateur national continue à exercer un très grand nombre de compétences dans le domaine de l'enseignement, il n'a plus en ce domaine de pouvoir résiduel. De même, dans le domaine de la politique de l'eau, si en vertu de l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la production et la distribution d'eau relèvent, en principe, des Régions, cette disposition établit des exceptions réservant les compétences de l'Etat notamment pour la création des grands travaux hydrauliques d'intérêt national ou les

⁽⁴⁾ Groupe Coudenberg, P. Peeters, « Les compétences résiduelles alternées des Communautés et des Régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ? », n° 5, octobre 1989, pages 4, 6, 7 et 8.

⁽⁵⁾ Voir annexe : « La compétence résiduaire dans les Etats fédéraux ».

⁽⁶⁾ A. Alen, « De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten — Enkele algemene bedenkingen na de derde Staatshervorming », (dans : Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, mars 1989, n° 3, pages 140, 147 et 148).

de nationale wetgever residuaire bevoegdheid » (Vertaling).

Volgens een lid beschikken de Gemeenschappen en de Gewesten, voor wat betreft respectievelijk het onderwijs (art. 59bis, § 2, 2° G.W.) en het economisch beleid (art. 6, § 1, VI, 1°, bijzondere wet van 8 augustus 1980), over een « getrapte residuaire bevoegdheid ».

Een ander lid van de commissie is het nochtans niet eens met de zienswijze dat de Gemeenschappen, inzake onderwijs, de residuaire bevoegdheid hebben. Hij verwijst andermaal naar de bespreking van artikel 6, § 1, VI (Economie), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

In de plenaire vergadering van de Senaat, dd. 4 augustus 1988, werden volgende vragen gesteld :

« a) Mag worden aangenomen dat de toevalligheden en de complexiteit van het economische leven de Staat, *ten einde de economische en monetaire unie veilig te stellen*, nooit zullen nopen tot *interventies* buiten de gevallen die uitdrukkelijk worden bepaald in de nieuwe tekst van de bijzondere wet van 1988 ?

b) *Kan de centrale overheid niet de theorie van de impliciete bevoegdheden inroepen*, mochten dergelijke interventies noodzakelijk blijken te zijn ?

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) heeft die laatste oplossing, althans in deze fase van de hervormingen, van de hand gewezen en daarbij het volgende gepreciseerd : *De centrale overheid... zal uitdrukkelijk impliciete bevoegdheden krijgen wanneer ze niet langer over een residuaire bevoegdheid in de ruime zin beschikt en haar bevoegdheden exhaustief bij de Grondwet zullen worden toegewezen.* » (Handelingen Senaat, 4 augustus 1988, blz. 1427).

De residuaire bevoegdheid komt m.a.w. thans aan de nationale overheid toe en alleen de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen zich thans beroepen op de « impliciete bevoegdheden » (art. 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Een ander lid preciseert dat de Gemeenschappen en Gewesten, in ons huidig constitutioneel stelsel, alleen beschikken over de hen bij de Grondwet of bijzondere wet (8 augustus 1980 en 8 augustus 1988) « toegewezen » bevoegdheden. Hij voegt er nochtans onmiddellijk aan toe dat voormelde beperking (alleen toegewezen bevoegdheden) wordt gemilderd :

— enerzijds door de toekenning van impliciete bevoegdheden (ook betreffende materies waarvoor het Rijk bevoegd blijft, mits de uitoefening daarvan noodzakelijk zou zijn voor de uitoefening van de toegewezen bevoegdheden) (art. 10 Bijzondere Wet);

— anderzijds doordat betreffende de toewijzing van belangrijke pakketten bevoegdheden aan gemeenschappen of gewesten, nog slechts « uitzonderingen » i.v.m. die materies aan de nationale (of centrale) wetgever toevertrouwd blijven. Wat dat laatste betreft, zou men kunnen spreken van « residuaire bevoegdheden in tweede orde ».

règlements techniques en matière d'eau potable; en ce domaine, le pouvoir résiduel appartient au législateur régional et non au législateur national ».

Un membre estime que les Communautés et les Régions disposent, en ce qui concerne respectivement l'enseignement (art. 59bis, § 2, 2°, de la Constitution) et la politique économique (art. 6, § 1^{er}, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), d'une compétence résiduaire graduée.

Un autre membre de la commission ne partage cependant pas le point de vue selon lequel la/une compétence résiduaire en matière d'enseignement appartient aux Communautés. Il renvoie une nouvelle fois à la discussion de l'article 6, § 1^{er}, VI (Economie), de la loi spéciale du 8 août 1980, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988.

Les questions suivantes ont été posées au cours de la séance plénière du Sénat du 4 août 1988 :

« a) Peut-on estimer que les contingences et la complexité de la vie économique n'imposeront jamais à l'Etat des interventions en dehors des cas explicitement prévus par le nouveau texte de la loi spéciale de 1988, *en vue de sauvegarder l'union économique et monétaire* ?

b) Si la nécessité de telles interventions se faisait sentir, *l'autorité nationale ne pourrait-elle pas faire appel à la théorie des pouvoirs implicites* ?

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a écarté cette dernière solution dans la phase actuelle des réformes, en précisant : *L'autorité nationale... se verra explicitement reconnaître des pouvoirs implicites lorsqu'elle ne disposera plus du pouvoir résiduaire au sens large et que ses compétences seront constitutionnellement attribuées de façon exhaustive.* (Annales du Sénat du 4 août 1988, page 1427).

En d'autres termes, la compétence résiduaire appartient actuellement à l'autorité nationale et seules les Régions et les Communautés peuvent actuellement se prévaloir de « compétences implicites » (art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980).

Un autre membre précise que dans notre système constitutionnel actuel, les Communautés et les Régions n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par la Constitution ou la loi spéciale (8 août 1980 et 8 août 1988). Il s'empresse cependant d'ajouter que cette limitation (aux compétences attribuées) doit être relativisée :

— d'une part, en raison de l'octroi de compétences implicites (y compris à l'égard de matières pour lesquelles l'Etat reste compétent, à la condition que leur exercice soit indispensable à celui des compétences attribuées) (art. 10 de la loi spéciale);

— d'autre part, du fait qu'en ce qui concerne l'attribution d'importants ensembles de compétences aux Communautés ou aux Régions, seules des « exceptions » relatives à ces matières demeurent confiées au législateur national (ou central). En ce qui concerne ce dernier point, on pourrait parler de « compétences résiduaire au deuxième degré ».

C) De verklaring tot herziening van de Grondwet van 9 november 1987 (*Belgisch Staatsblad* n° 216) en het regeerakkoord van 10 mei 1988

1) Verklaring tot herziening van de Grondwet

« Er bestaat reden tot herziening van :

— Titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de exclusieve bevoegdheden van de nationale macht;

— Titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de residuaire en de concurrerende bevoegdheden.

Er zij meteen aan toegevoegd dat de artikelen 26*bis* en 107*quater* van de Grondwet evenwel niet vatbaar zijn voor herziening en dat artikel 59*bis* van de Grondwet reeds werd herzien.

Een tweede herziening van artikel 59*bis* van de Grondwet, op grond van de verklaring van 9 november 1987, doet *volgens een lid* een probleem rijzen.

2) Regeerakkoord

« 1.5. De exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid zullen evenals die van de Gemeenschappen en Gewesten expliciet worden toegewezen.

De residuaire bevoegdheid komt toe aan de deelgebieden, hetzij aan de Gemeenschappen, hetzij aan de Gewesten, in functie van de aard van de bevoegdheden die hun respectievelijk zijn toegekend en, in geval van conflict, aan de Gewesten.

Een residuaire bevoegdheid kan echter aan de nationale overheid worden toevertrouwd, hetzij ten gevolge van een akkoord onder de deelgebieden, hetzij ten gevolge van een beslissing van de Kamer en Senaat bij dubbele meerderheid. »

D) Het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden (overeenkomstig het regeerakkoord)

1) Het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden roept *volgens een lid* de voorafgaande vraag op of de zogenaamde « derde fase van de staatshervorming » de eindfase dan wel een tussenfase is. Met andere woorden wil men de federale structuur voltooien (derde fase = eindfase) of wordt definitief de weg naar een « confederaal model » ingeslagen (derde fase = een tussenfase). Hoe dan ook, nu reeds vertoont de staatsstructuur een aantal confederale kenmerken. Eén ervan is de paritaire samenstelling van de Ministerraad (artikel 86*bis* van de Grondwet); aldus lijkt de Ministerraad op een vergadering van delegaties van de deelstaten van een confederatie.

Gelet op de ruime bevoegdheidsoverdrachten naar Gewesten en Gemeenschappen (op grond van de herziening van de artikelen 17, 59*bis* en 108*ter* van de Grondwet — communautarisering van het onderwijs

C) La déclaration de révision de la Constitution du 9 novembre 1987 (*Moniteur belge* n° 216) et l'accord de Gouvernement du 10 mai 1988

1) Déclaration de révision de la Constitution

« Il y a lieu de révision :

— du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article nouveau relatif aux compétences exclusives du pouvoir national;

— du titre III de la Constitution, par l'insertion d'un article nouveau relatif aux compétences résiduelles et concurrentes.

Il faut souligner que les articles 26*bis* et 107*quater* de la Constitution ne sont pas soumis à révision et que l'article 59*bis* de la Constitution a déjà été révisé.

Une deuxième révision de l'article 59*bis* de la Constitution, en vertu de la déclaration du 9 novembre 1987, reste un problème pour un membre.

2) Accord de Gouvernement

« 1.5. Les compétences exclusives de l'autorité nationale ainsi que celles des Communautés et des Régions seront attribuées explicitement.

La compétence résiduelle revient aux composantes, soit aux Communautés, soit aux Régions, en fonction de la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées et en cas de conflit, aux Régions.

Toutefois, une compétence résiduelle peut être dévolue à l'Etat, soit de l'accord des différentes composantes, soit à la suite d'une décision de la Chambre et du Sénat, prise à la double majorité. »

D) L'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées (conformément à l'accord de gouvernement)

1) *Un membre* estime que l'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées soulève la question préalable de savoir si la « troisième phase de la réforme de l'Etat » constitue une phase finale ou seulement une phase intermédiaire. En d'autres termes, veut-on achever la structure fédérale (troisième phase = phase finale), ou se dirige-t-on définitivement vers un « modèle confédéral » (troisième phase = phase intermédiaire). Quoi qu'il en soit, la structure de l'Etat présente dès à présent certaines caractéristiques confédérales, dont l'une est la composition paritaire du Conseil des ministres (article 86*bis* de la Constitution); le Conseil des ministres ressemble ainsi à une assemblée de délégations des Etats d'une confédération.

Eu égard aux compétences étendues qui ont été transférées aux Communautés et Régions (sur la base de la révision des articles 17, 59*bis* et 108*ter* de la Constitution, communautarisation de l'enseignement

— en van de bijzondere wet van 8 augustus 1988), acht genoemd lid het debat over het verleggen van de residuaire bevoegdheid enigszins voorbijgestreefd. Het lijkt hem raadzamer de toegewezen bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten nog verder uit te breiden.

Een ander lid bestempelt het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden als een niet-dringende hervorming, mede omdat zulks een voorafgaande herziening van artikel 107*quater* van de Grondwet vereist (zie verder). Dringender lijken hem alleszins de overdracht van de internationale bevoegdheid en de bevoegdheid inzake landbouw aan de Gewesten en de afschaffing van het dubbel mandaat.

2) Inzake het plan om in « een derde fase » van de Staatshervorming de residuaire bevoegdheid aan de Gemeenschappen en/of de Gewesten toe te kennen, moet gewezen worden op de opmerking van de Raad van State dat « volgens de grondwetsartikelen 107*quater* en 26*bis* gewestelijke bevoegdheden alleen zouden kunnen bestaan in aangelegenheden die vooraf aangewezen zijn bij een bijzondere wet » en dat « het de bijzondere wetgever niet staat zich ervan te onthouden de aangelegenheden te bepalen die worden opgedragen aan de Gewesten » ⁽⁶⁾.

Terzake zij er nogmaals aan herinnerd dat de verklaring tot herziening van de Grondwet van 9 november 1987 weliswaar voorziet in de invoering van nieuwe bepalingen « betreffende de exclusieve bevoegdheden van de nationale macht » en « betreffende de residuaire bevoegdheden », doch niet in de mogelijke herziening van de artikelen 26*bis*, 59*bis*, (tenzij men een tweede herziening aanvaardt; een tweede herziening op grond van de verklaring van 1987 wordt door een lid nochtans als een probleem bestempeld), en 107*quater* van de Grondwet ⁽⁴⁾.

In de rechtsleer wordt er daarentegen op gewezen dat het voorzeker niet de eerste maal is dat via de toevoeging van nieuwe Grondwetsbepalingen de draagwijdte van andere niet-herziene Grondwetsbepalingen wordt gewijzigd : « Men denke in 1970 aan de invoering van artikel 59*bis* van de Grondwet, dat stilzwijgend maar zeker het vroegere artikel 17 en artikel 23 van de Grondwet wijzigde, en in 1980 aan de invoering van artikel 26*bis* van de Grondwet, dat stilzwijgend maar zeker artikel 107*quater* van de Grondwet wijzigde. Vergelijk ook in 1988 het herziene artikel 108*ter* van de Grondwet, dat artikel 107*quater* onrechtstreeks wijzigde » ⁽⁶⁾.

3) Een lid van de commissie is het er evenwel niet mee eens dat artikel 23 (het gebruik van de talen) en 107*quater* (de bevoegdheid van de gewestelijke organen om de bij bijzondere wet aangeduide aangelegenheden te « regelen ») van de Grondwet impliciet werden gewijzigd, respectievelijk door artikel 59*bis*, § 3, en artikel 26*bis* van de Grondwet :

et de la loi spéciale du 8 août 1988), le membre précité estime que le débat sur l'attribution des compétences résiduelles est quelque peu dépassé. Il lui paraît plus indiqué d'étendre davantage les compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

Un autre membre estime que l'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées ne revêt aucune urgence, notamment parce qu'elle requiert une révision préalable de l'article 107*quater* de la Constitution (voir ci-dessous). Plus urgents lui paraissent en tout état de cause le transfert aux Régions de la compétence en matière internationale et de la compétence en matière d'agriculture, ainsi que la suppression du double mandat.

2) En ce qui concerne l'intention d'attribuer, dans une troisième phase de la réforme de l'Etat, la compétence résiduelle aux Communautés et aux Régions, il convient de souligner que le Conseil d'Etat a fait observer qu'en vertu des articles 107*quater* et 26*bis* de la Constitution, il ne pourrait y avoir de compétences régionales que dans des matières définies préalablement par une loi spéciale et qu'il ne convient pas que le législateur spécial s'abstienne de déterminer les matières attribuées aux Régions ⁽⁶⁾.

Il convient également de rappeler à cet égard que si la déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987 prévoit l'insertion de nouvelles dispositions relatives aux compétences exclusives du pouvoir national et relatives aux compétences résiduelles, elle ne prévoit pas cependant la révision éventuelle des articles 26*bis*, 59*bis* (à moins que l'on accepte une deuxième révision; une deuxième révision sur la base de la déclaration de 1987 reste cependant un problème pour un membre) et 107*quater* de la Constitution ⁽⁴⁾.

Toutefois, selon la doctrine, il est certain que ce n'est pas la première fois que l'insertion de nouvelles dispositions constitutionnelles modifie la portée d'autres dispositions constitutionnelles, non soumises à révision. C'est ainsi qu'en 1970, le nouvel article 59*bis* modifiait implicitement mais sûrement les articles 17 et 23 de la Constitution et qu'en 1980, le nouvel article 26*bis* modifiait implicitement mais sûrement l'article 107*quater* de la Constitution. Que l'on songe également à l'article 108*ter*, remanié en 1988, qui modifiait indirectement l'article 107*quater* ⁽⁶⁾.

3) Un membre de la commission conteste cependant que l'article 23 (emploi des langues) et l'article 107*quater* (compétence des organes régionaux de « régler » les matières désignées par une loi spéciale) de la Constitution aient été implicitement modifiés respectivement par l'article 59*bis*, § 3, et l'article 26*bis* de la Constitution :

a) Artikel 59bis, § 3, machtigt de Gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de wetgever, tot het regelen van het gebruik van de talen in bepaalde aangelegenheden.

Door die bepaling aan te nemen, hebben de Kamers — die door de verklaringen van 1965 en 1968 gemachtigd waren artikel 23 te herzien — ervan afgezien de tekst van dat artikel te wijzigen omdat beide bepalingen elkaar voortaan aanvulden;

b) Tijdens de bespreking van artikel 107quater heeft men zich afgevraagd welke betekenis aan het begrip « regelen » moet worden gehecht. Volgens sommige auteurs impliceert dat begrip dat een decreterende bevoegdheid wordt erkend. Andere auteurs dan weer zijn de tegengestelde mening toegedaan. In artikel 26bis heeft de grondwetgever het vraagstuk aan de orde gesteld en besloten dat zulks bij decreet kan geschieden. Dat de grondwetgever een tekst interpreteert, betekent nog niet dat hij hem impliciet wijzigt.

4) Een ander lid van de commissie is daarentegen van mening dat artikel 107quater impliciet werd gewijzigd door artikel 108ter van de Grondwet; zulks werd evenwel van meetaf ontkend door de huidige Regering !

Deze ontkenning blijkt onder meer uit het verslag dat, namens de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, werd uitgebracht over het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 108ter, §§ 2 tot 6, van de Grondwet (Stuk Kamer n° 10/108T - 420/8, dd. 8 juni 1988) :

— « de in § 3 van artikel 108ter voorgestelde wijziging doet niets anders dan verschillende bevoegdheden toekennen aan vergaderingen die juridisch verschillen, maar gedeeltelijk samengesteld zijn uit dezelfde personen » (blz. 18);

— « Aangezien in Brussel de organen van het Gewest die in artikel 107quater worden bedoeld, niet alleen de gewestelijke bevoegdheden maar ook de bevoegdheden van de agglomeratie zullen uitoefenen en daarenboven juridisch verschillende doch uit dezelfde personen samengestelde organen de gemeenschapsbevoegdheden zullen uitoefenen, kan de samenvoeging van die betekenissen, van die concepten, aangeduid worden door een enkele term, met name het Gewest Brussel-Hoofdstad » (technische nota) (blz. 23);

— « De juistheid van de in de technische nota uiteengezette redenering kan worden geïllustreerd met een tekst van professor J. Velu, *Droit public* (Bruylant 1986), blz. 314 en volgende :

In ons land werd het principe van de scheiding der machten vaak zo geïnterpreteerd als zou elke gestelde macht souverain zijn in de uitoefening van haar bevoegdheden.

In het Belgisch publiek recht heeft dat principe een relatieve betekenis in die zin dat, enerzijds, elk van de machten van de Grondwetgever bepaalde bevoegdhe-

a) L'article 59bis, habilite les Conseils de Communauté à régler, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues dans certaines matières.

En adoptant cette disposition, les Chambres qui étaient habilitées à revoir l'article 23 en vertu des déclarations de révision de 1965 et de 1968, ont renoncé à modifier le texte de cet article parce que les deux dispositions se complétaient désormais;

b) Lors de l'examen de l'article 107quater, on s'est interrogé sur la notion « régler ». D'après certains auteurs, le mot implique la reconnaissance d'un pouvoir décrétoal. D'autres auteurs défendaient la thèse contraire. Le constituant a, dans l'article 26bis, posé le problème et décidé que cela pourrait être fait par décret. Le fait que le constituant interprète un texte, ne signifie pas qu'il le modifie implicitement.

4) Un autre membre de la commission estime en revanche que l'article 107quater a été modifié implicitement par l'article 108ter de la Constitution, ce que le gouvernement actuel a cependant nié d'emblée.

On trouve notamment une réfutation de cette thèse par le gouvernement dans le rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution de la Chambre sur la proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 108ter, §§ 2 à 6, de la Constitution (Doc. Chambre n° 10/108T - 420/8 du 8 juin 1988) :

— « la modification proposée à l'article 108ter ne fait rien d'autre, en son paragraphe 3, qu'attribuer des compétences distinctes à des assemblées juridiquement distinctes mais composées pour partie des mêmes personnes » (p. 18);

— « De même, puisqu'à Bruxelles, les organes de la Région visée à l'article 107quater exerceront non seulement les compétences régionales, mais aussi les compétences de l'agglomération et qu'en outre, des organes juridiquement distincts mais composés des mêmes personnes exerceront des compétences communautaires, l'addition de ces signifiés, de ces concepts, peut être désignée par un signifiant unique qui est : la région de Bruxelles-Capitale ». (note technique) (p. 23);

— « L'exactitude du raisonnement développé dans la note technique trouve confirmation dans un texte de J. Velu, *Droit public* (Bruylant, 1986), pages 314 et suivantes :

On a souvent interprété dans notre pays le principe de la séparation des pouvoirs comme signifiant que chaque pouvoir constitué est souverain dans l'exercice de ses attributions.

Ce principe revêt, en droit public belge, un caractère relatif, en ce sens que, d'une part, chacun des pouvoirs s'est vu attribuer par le Constituant des compétences

den heeft gekregen die niet behoren tot de hoofdbevoegdheid die de hare is, en dat er, anderzijds, tussen elk van de machten geen zodanige scheiding bestaat dat de uitoefening van de bevoegdheid van de ene onmogelijk een weerslag zou hebben op die van de andere.

Die relativiteit van het principe van de scheiding der machten treedt in de eerste plaats naar voor in de betrekkingen tussen de Wetgevende en de Uitvoerende Macht.

Het Parlement heeft niet als enige bevoegdheid, in samenwerking met de Koning, wetten tot stand te brengen die een normatief karakter hebben.

De Kamers oefenen nog andere opdrachten uit, met name van administratieve aard, waarin zij nu eens als tak van de Wetgevende Macht, dan weer als Parlement optreden.

Het principe van de scheiding der machten is al even relatief wanneer het gaat om de betrekkingen tussen de Wetgevende Macht en de Rechterlijke Macht.

Ook het aan beide Kamers toegekende recht van onderzoek behoort in bepaalde opzichten tot de juridictionele functie van het Parlement. »

5) *Een lid* is van oordeel dat het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden onbestaanbaar is met de verklaring tot herziening van de Grondwet van 9 november 1987. Hij vestigt er voorts de aandacht op dat genoemde verklaring weliswaar de residuaire bevoegdheid vernoemt, doch niet bepaalt aan wie zij toekomt.

Meerdere leden van de commissie dringen er daarentegen op aan dat het principe van de residuaire bevoegdheid van de deelgebieden grondwettelijk wordt vastgelegd.

Nadat andermaal werd verwezen naar de verklaring tot herziening van titel III van de Grondwet, stelt één van hen dat voornoemde titel III, die onder meer de artikelen 25, 26 en 26bis omvat, in zijn geheel voor herziening werd vatbaar verklaard met het oog op een regeling van de residuaire en exclusieve bevoegdheden. Hij voegt eraan toe dat « het behoud van artikel 3ter geen beletsel is voor het toekennen van de residuaire bevoegdheid aan de Gemeenschappen, nu dit artikel bepaalt dat de Gemeenschappen de bevoegdheden hebben hun door de Grondwet of de in uitvoering daarvan uitgevaardigde wetten toegekend; niets belet dus de grondwetgever in Titel III inderdaad de residuaire bevoegdheid aan de Gemeenschappen toe te vertrouwen. »

Het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden vereist volgens een laatste lid alleszins dat parallel daarmee de centrale staat wordt versterkt. Dergelijke versterking kan zijn inziens voortvloeien uit de wijze van samenstelling van de assemblys (met name een nationale kiesomschrijving of een nationale lijst — bijvoorbeeld 30 kandidaten — voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers).

qui ne relèvent pas de la fonction principale qui est la sienne et que, d'autre part, il n'existe pas entre chacun des pouvoirs un cloisonnement tel qu'aucune influence de l'un sur l'action de l'autre serait impossible.

Ce caractère relatif du principe de la séparation des pouvoirs apparaît tout d'abord dans les rapports entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif.

Le Parlement n'a pas pour unique attribution de concourir avec le Roi à la confection de lois ayant un contenu normatif.

Les Chambres exercent aussi d'autres fonctions, notamment de nature administrative, tantôt en tant que branches du Pouvoir législatif, tantôt en tant que Parlement.

Le principe de la séparation des pouvoirs est tout aussi relatif s'agissant des rapports entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire ».

« Aux fonctions juridictionnelles du Parlement on peut aussi, à certains égards, rattacher le droit d'enquête reconnu à chacune des Chambres » !

5) *Un membre* estime que l'attribution de la compétence résiduaire aux entités fédérées est incompatible avec la déclaration de révision de la Constitution du 9 novembre 1987. Il fait en outre observer que ladite déclaration fait, certes, état de la compétence résiduaire, mais ne précise pas à qui elle revient.

Plusieurs membres de la Commission insistent par contre pour que le principe de la compétence résiduaire des entités fédérées soit inscrit dans la Constitution.

Après une nouvelle référence à la déclaration de révision du titre III de la Constitution, l'un d'entre eux précise que c'est l'ensemble dudit titre III, qui comporte notamment les articles 25, 26 et 26bis, qui a été déclaré soumis à révision, en vue de régler le problème des compétences résiduaire et exclusives. Il ajoute que « le maintien de l'article 3ter ne constitue pas un empêchement à l'octroi de la compétence résiduaire aux Communautés, puisque cet article dispose que les Communautés ont les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci. Rien n'empêche donc le constituant, au titre III, de confier effectivement la compétence résiduaire aux Communautés ».

Un dernier membre estime que l'attribution de la compétence résiduaire aux entités fédérées doit en tout cas aller de pair avec un renforcement de l'Etat central. Il considère que ce renforcement pourrait résulter de la formule retenue pour la constitution des assemblys (notamment une circonscription nationale ou une liste nationale — par exemple 30 candidats — pour la Chambre des représentants).

6) Een lid geeft bij wijze van « denkoefening » een overzicht van de concrete inhoud van de residuaire bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer (artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) (zie bijlage n° 2).

E) Lijsten van de exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid (exhaustieve lijst), van de Gemeenschappen en Gewesten en eventuele « beperkte concurrerende bevoegdheden » en/of « raamwetgevingsbevoegdheid »

1) Vooraf zij erop gewezen dat het behoud van de residuaire bevoegdheid van de nationale wetgever niet uitsluit dat de bevoegdheden van de nationale wetgever worden benoemd : zie de proeve van lijst van de exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid zoals die in 1978 werd opgesteld, rekening houdend met opmerkingen van de Raad van State (Stuk Kamer n° 461/20, 1977-1978). Uiteindelijk ligt het onderscheid tussen de residuaire bevoegdheid en de toegewezen bevoegdheid in de omstandigheid dat de bevoegdheden van de overheden bekleed met toegewezen bevoegdheden op een exhaustieve wijze worden benoemd, terwijl er voor de overheid met residuaire bevoegdheid in geen geval sprake is van een exhaustieve opsomming ⁽⁷⁾.

Volledigheidshalve zij hier nogmaals verwezen naar het wetsontwerp van 1978 houdende diverse institutionele hervormingen (Stuk Kamer n° 461/1) en meer bepaald naar artikel 28, § 3, van genoemd ontwerp :

« § 3. Elke Raad regelt eveneens bij ordonnantie iedere aangelegenheid van gewestelijk belang zolang en in de mate dat zij niet door de wet wordt geregeld ... »

In de rechtsleer gewagen sommigen dienaangaande van « getrapte residuaire bevoegdheid » : het bevoegdheidsresidu zou aldus én aan de Gewesten én aan het Rijk toekomen, waarbij dit laatste nochtans « het recht van het laatste woord » krijgt.

Dit gebruik van het begrip « residuaire bevoegdheid » moet volgens anderen nochtans worden verworpen :

« Het verband met de ratio van de techniek van de residuaire bevoegdheid is ver te zoeken. Veeleer dan van een residuaire bevoegdheidsbepaling is er sprake van een onbepaalde gewestelijke bevoegdheidssfeer door de aanwijzing van de betrokken belangensfeer. De nationale wetgever, bekleed met de *bevoegdheid der bevoegdheden*, krijgt de bevoegdheid om die gewestelijke belangensfeer te omschrijven.

De gewestelijke bevoegdheid geldt immers slechts zolang en in de mate dat die aangelegenheden van gewestelijk belang niet door de wet worden geregeld. In

6) Un membre fournit, à titre d'« exercice intellectuel » un aperçu du contenu concret des compétences résiduelles en matière de travaux publics et de transport. (article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980) (voir annexe n° 2).

E) Liste des compétences exclusives du pouvoir national (liste exhaustive), des Communautés et des Régions, et les éventuelles « compétences concurrentes limitées » et/ou « compétences en matière de législation-cadre »

1) Il convient tout d'abord de souligner que le maintien de la compétence résiduaire du législateur national n'empêche pas que les compétences de celui-ci puissent être énumérées : voir la liste des compétences exclusives du pouvoir national qui a été proposée en 1978 compte tenu des observations du Conseil d'Etat (Doc. Chambre, n° 461/20, 1977-1978). En fait, la différence entre la compétence résiduaire et la compétence attribuée réside en ce que les compétences attribuées sont énumérées de façon exhaustive tandis que les compétences résiduelles ne le sont en aucun cas⁽⁷⁾.

Pour être complet, il convient de renvoyer à nouveau au projet de loi de 1978 portant diverses réformes institutionnelles (Doc. n° 461/1 et plus particulièrement à son article 28, § 3) :

« § 3. Chaque Conseil règle également par ordonnance toute matière d'intérêt régional, aussi longtemps que et dans la mesure où elle n'est pas réglée par la loi ... »

Certains auteurs font état, à cet égard, de « compétence résiduaire par degrés ». Les compétences résiduelles reviendraient par conséquent à la fois aux Régions et à l'Etat national, ce dernier se voyant cependant attribuer « le mot de la fin ».

D'autres, cependant, estiment que cet emploi de la notion de « compétence résiduaire » doit être rejeté :

« Elle n'a plus qu'un lointain rapport avec l'objectif de la technique de la compétence résiduaire. Plutôt que d'une définition de la compétence résiduaire, il est question d'une sphère de compétence régionale indéterminée qui n'est désignée que par l'indication de la sphère d'intérêt concernée. Le législateur national, investi de la *compétence des compétences*, se voit habilité à définir cette sphère d'intérêt régional.

La compétence régionale ne vaut que pour autant que ces matières d'intérêt régional ne sont pas réglées par la loi. En ce sens, l'article 28, § 3, du projet de loi

⁽⁷⁾ — Peeters, « *Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de Tweede Belgische Staatshervorming* », doctoraal proefstuk, UIA, Antwerpen, 1988, deel I, 232.

— R. Senelle en E. Clement, « *De Preconstituante 1987* », 1988, die Keure, blz 57.

⁽⁸⁾ Groep Coudenberg, op cit., blz. 14.

⁽⁷⁾ — Peeters, « *Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de Tweede Belgische Staatshervorming* », thèse de doctorat, UIA, Antwerpen, 1988, I^{re} partie, 232.

— R. Senelle et E. Clement, « *De Preconstituante 1987* », 1988, die Keure, p. 57.

⁽⁸⁾ Groupe Coudenberg, op cit., page 14.

die zin was artikel 28, § 3, van het wetsontwerp een concurrerende bevoegdheidsbepaling » ^(*)

2) Het grondwettelijk principe van de residuaire bevoegdheid van de deelgebieden impliceert volgens *twee leden* dat de exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid, respectievelijk de Gemeenschappen en Gewesten expliciet worden toegewezen. Geldt de toewijzing van die respectieve bevoegdheden (op grond van drie lijsten) als een grondwettelijk beginsel, dan dient de expliciete opsomming van deze bevoegdheden geenszins te worden opgenomen in de Grondwet zelf: de voorkeur wordt gegeven aan een bijzondere meerderheidswet.

Momenteel worden de exclusieve gewestbevoegdheden (artikel 107*quater*) trouwens helemaal niet omschreven in de Grondwet, terwijl inzake de gemeenschapsbevoegdheden, de culturele en persoonsgebonden materies « slechts in het algemeen in de Grondwet worden vermeld, d.w.z. zonder dat de inhoud ervan wordt vastgelegd ».

Zowel de expliciete toewijzing van de exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid, als deze van de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten, kan bijvoorbeeld geschieden in een voorafgaande titel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bij gebrek aan een expliciete toewijzing van de bevoegdheden van respectievelijk de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, op grond van gelijkwaardige normen — bijzondere wet(ten) — zou elke uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de Gewesten (ten nadele van de nationale overheid) volgens *één van voornoemde leden* voortaan een grondwetsherziening vereisen,

« wat er op neer zou komen dat de regeling die door de artikelen 59*bis* en 107*quater* is bestendigd, opnieuw in het geding komt ».

« Bovendien moet de verwezenlijking van dat opzet worden aangegrepen om de hervorming die met de wet van 8 augustus 1980 is ingezet, te voltooien en op die manier de pakketten met gemeenschaps- en gewestbevoegdheden nog homogener te maken ».

Deze laatste zienswijze — homogener bevoegdheidspakketten — wordt gedeeld door *het andere lid*. Hij stelt een inkrimping voor van de nog te talrijke uitzonderingen op de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

« Die uitzonderingen bemoeilijken immers de normale uitoefening van de bevoegdheden, en geven aanleiding tot verwarring, betwistingen en juist daardoor tot een ondoeltreffend bestuur.

Aldus bijvoorbeeld :

— de (te) talrijke uitzonderingen op de bevoegdheid inzake het beleid betreffende de zorgenverstrekking (artikel 5, § 1, I, 1°);

— de uitzonderingen op de bevoegdheid inzake gehandicaptenbeleid (artikel 5, § 1, I, 4°);

consistait en une définition de compétence concurrente ». ^(*)

2) Le principe constitutionnel de la compétence résiduaire des entités fédérées implique, selon *deux membres*, que les compétences exclusives respectives de l'autorité nationale, des Communautés et des Régions soient attribuées explicitement. Si l'attribution de ces compétences respectives (sur la base de trois listes) a valeur de principe constitutionnel, point n'est besoin de reprendre l'énumération explicite de ces compétences dans la Constitution même : il est préférable de la faire figurer dans une loi votée à la majorité spéciale.

À l'heure actuelle, les compétences exclusives régionales ne sont d'ailleurs aucunement définies dans la Constitution (cf. l'article 107*quater*), tandis qu'en ce qui concerne les compétences communautaires, les matières culturelles et personnalisables « ne sont mentionnées que d'une manière générale dans la Constitution, c'est-à-dire sans que leur contenu soit fixé ».

L'attribution explicite des compétences exclusives du pouvoir national ainsi que de celles des Communautés et des Régions pourrait se faire, par exemple, en insérant un titre préliminaire dans la loi spéciale du 8 août 1980.

À défaut d'une attribution explicite des compétences du pouvoir national, des Communautés et des Régions en vertu de normes équivalentes — loi(s) spéciale(s), toute extension des compétences des Communautés et des Régions (au détriment de l'autorité nationale) requerrait désormais, selon *un des membres précités*, une révision de la Constitution,

« ce qui reviendrait à remettre en cause le système consacré par les articles 59*bis* et 107*quater*. »

« En outre, la réalisation de cet objectif doit être l'occasion de compléter la réforme réalisée par la loi du 8 août 1988, et de rendre ainsi plus homogènes encore les blocs de compétences communautaires et régionales. »

L'autre membre partage ce dernier point de vue (blocs de compétences plus homogènes). Il propose de réduire le nombre encore trop élevé d'exceptions aux compétences des Communautés et des Régions.

« Ces exceptions ne font que compliquer l'exercice normal de ces compétences et sont source de confusion, de contestations et, de ce fait, d'inefficacité administrative.

Ce sont par exemple :

— les (trop) nombreuses exceptions à la compétence relative à la politique de dispensation de soins (article 5, § 1^{er}, I, 1°);

— les exceptions à la compétence relative à la politique des handicapés (article 5, § 1^{er}, I, 4°);

— de uitzondering op de bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud (artikel 6, § 1, III, 2°);

— bepaalde uitzonderingen op de bevoegdheid betreffende het economische beleid (artikel 6, § 1, VI) en op de bevoegdheid betreffende de openbare werken (namelijk gebouwen). »

Een derde lid is er eveneens voorstander van dat een expliciete bevoegdheidstoewijzing voortaan geschiedt bij bijzondere wet (en niet bij grondwetsbepalingen).

Ten slotte wordt erop gewezen dat, op grond van een stelsel met lijsten van bevoegdheden, het belang van de residuaire bevoegdheid van de deelgebieden omgekeerd evenredig kan worden geacht met de zogenaamde « ruime » omschrijving van de bevoegdheden van de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten.

*
* *

Eén van de genoemde leden stelt vervolgens voor dat een artikel 25ter zou worden ingevoegd in de Grondwet, luidend als volgt :

a) *In hoofdorde :*

« De machten die niet uitdrukkelijk aan de centrale staat werden toevertrouwd, worden uitgeoefend door de Gemeenschappen en Gewesten, elk wat hen betreft, naar de aard van de hun respectievelijk toegewezen bevoegdheden; bij gebreke van dergelijke toewijzing van bevoegdheden aan de ene of de andere of bij twijfel daaromtrent, zijn de Gewesten bevoegd.

Een wet, aangenomen met de bij artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid, zal bepalen welke bevoegdheden exclusief door respectievelijk de nationale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten zullen worden uitgeoefend ».

b) *In bijkomende orde :*

« Tenzij door de Grondwet of door een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bedoelde meerderheid anders is bepaald, worden alle machten uitgeoefend door de Gemeenschappen en Gewesten, ieder wat hem betreft, naar de aard van de hun respectievelijk toegewezen bevoegdheden ».

*
* *

Hetzelfde lid besluit dat de hiernavolgende exclusieve bevoegdheden, zij het dan op grond van bepalingen in een bijzondere wet, verder kunnen blijven toegewezen aan de centrale overheid :

- de interne en externe veiligheid van het Rijk;
- de toelating tot het grondgebied, verblijf en vestiging;
- de coördinatie van de civiele bescherming;

— l'exception à la compétence relative à la protection et à la conservation de la nature (article 6, § 1^{er}, III, 2°);

— certaines exceptions à la compétence relative à la politique économique (article 6, § 1^{er}, VI), et à la compétence relative aux travaux publics (les bâtiments). »

Un troisième membre estime également qu'il serait préférable que les attributions explicites de compétences s'opèrent désormais par le biais de lois spéciales (plutôt que par celui de dispositions constitutionnelles).

Enfin, il est souligné que, sur la base d'un système de listes de compétences, l'intérêt de la compétence résiduaire des entités fédérées peut peut-être être considéré comme inversement proportionnel à la définition dite « large » des compétences du pouvoir national, des Communautés et des Régions.

*
* *

Un des membres précités propose ensuite d'insérer dans la Constitution un article 25ter, libellé comme suit :

a) *En ordre principal :*

« Les pouvoirs qui ne sont pas confiés explicitement à l'Etat central sont exercés par les Communautés et les Régions, chacune en ce qui la concerne, selon la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées; à défaut d'une telle attribution de compétences ou en cas de doute à ce sujet, les Régions sont compétentes.

Une loi, adoptée à la majorité définie à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution, déterminera les compétences qui seront exercées de manière exclusive respectivement par le pouvoir national et les Communautés et les Régions ».

b) *En ordre subsidiaire :*

« Sauf disposition contraire de la Constitution ou d'une loi adoptée à la majorité visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa, tous les pouvoirs sont exercés par les Communautés et les Régions, chacune en ce qui la concerne, selon la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées ».

*
* *

Le même membre déclare en guise de conclusion que l'autorité centrale peut conserver les compétences exclusives suivantes, fût-ce en vertu de dispositions inscrites dans une loi spéciale :

- la sécurité intérieure et extérieure du Royaume;
- l'accès au territoire, le séjour et l'établissement;
- la coordination de la protection civile;

— de erkenning van de erediens en het geldelijk statuut van hun bedienaren, evenals dat van de confessionele en niet-confessionele leken-consulenten;

— de dienstplicht en het statuut van de dienstplichtigen en gewetensbezwaarden;

— de reglementering van het verkeer te land, te lucht en te water;

— de grote takken van het burgerlijk recht en strafrecht.

Hij betreurt ook nog dat momenteel (wellicht) geen (bijzondere) meerderheid kan worden gevonden voor de overheveling van sommige bevoegdheden naar de Gemeenschappen en/of Gewesten : onder meer landbouw en sociale zekerheid.

3) *Een ander lid* stelt daarentegen voor dat twee lijsten worden opgesteld, respectievelijk van de exclusief centrale bevoegdheden en van een beperkt aantal concurrerende bevoegdheden; alle overige bevoegdheden, met inbegrip van de residuaire bevoegdheden, zouden dan toekomen aan de deelgebieden.

De lijst van de exclusieve bevoegdheden voorbehouden aan de centrale of federale overheid zou kunnen bestaan uit :

— Buitenlandse zaken (verdragsbevoegdheid, diplomatieke vertegenwoordiging, buitenlands beleid);

— Ontwikkelingssamenwerking (ABOS, buitenlandse betrekkingen in het raam van ontwikkelingssamenwerking);

— Defensie (leger, militiewetten);

— Justitie (gerechtelijk wetboek, organisatie van de magistratuur, burgerlijk wetboek, strafwetboek, wetboek van koophandel, vreemdelingenadministratie, naturalisaties, gevangeniswezen, staatsveiligheid);

— Financiën (heffing en inning van de belastingen op de belastbare materies toegewezen aan de federale staat, met name de belastingen op het verbruik en op het kapitaal — de overige belastbare materies, met name deze op het onroerend goed, de vennootschappen en de successies, behoren tot de bevoegdheid van de deelgebieden — kredietpolitiek);

— Economie (algemeen concurrentievermogen, bescherming van de verbruiker, arbeids- en ondernemingsrecht);

— Binnenlandse Zaken (binnenlandse orde en veiligheid, algemene rijkspolitie, gemeentewet en provinciewet behalve de uitoefening van de voogdij over plaatselijke besturen, gewetensbezwaarden, rijks-wacht);

— Infrastructuur en verkeerswezen (de infrastructuur en verkeer van nationaal belang te bepalen aan de hand van een aantal criteria, de havenpolitiek, de luchthavenpolitiek, de politie van het luchtverkeer, het nationaal waterwegenverkeer).

— Sociale Voorzorg en Volksgezondheid (bepaling en organisatie van de basisvoorzieningen van de sociale zekerheid van de ganse bevolking, zoals kinder-

— la reconnaissance des cultes et le statut pécuniaire de leurs ministres, ainsi que celui des conseillers laïques confessionnels et non confessionnels;

— le service militaire et le statut des miliciens et des objecteurs de conscience;

— la réglementation de la circulation par terre, par air et par eau;

— les grandes branches du droit civil et du droit pénal.

Il déplore également qu'actuellement, aucune majorité (spéciale) ne puisse (sans doute) être trouvée pour le transfert de certaines compétences aux Communautés et aux Régions, notamment en ce qui concerne l'agriculture et la sécurité sociale.

3) *Un autre membre* propose par contre de dresser une liste des compétences exclusives de l'autorité centrale et une liste énumérant un nombre limité de compétences concurrentes; toutes les autres compétences appartiendraient aux entités fédérées, y compris les compétences résiduelles.

La liste des compétences réservées à l'autorité centrale ou fédérale pourrait être la suivante :

— Affaires étrangères (compétence en matière de traités, représentation diplomatique, politique étrangère);

— Coopération au développement (AGCD, relations extérieures dans le cadre de la coopération au développement);

— Défense (armée, lois sur la milice);

— Justice (code judiciaire, organisation de la magistrature, code civil, code pénal, code de commerce, administration des étrangers, naturalisations, établissements pénitentiaires, sûreté de l'Etat);

— Finances (établissement et perception des impôts sur les matières imposables attribuées à l'Etat fédéral, à savoir la consommation et le capital — les autres matières imposables, c'est-à-dire les biens immobiliers, les sociétés et les successions relèvent de la compétence des entités fédérées — politique en matière de crédits);

— Economie (compétitivité générale, protection du consommateur, droit du travail et d'entreprise);

— Intérieur (ordre et sécurité intérieurs, police générale du Royaume, loi communale et loi provinciale, sauf l'exercice de la tutelle sur les pouvoirs locaux, objecteurs de conscience, gendarmerie);

— Infrastructure et Communications (l'infrastructure et les communications d'intérêt national, à déterminer sur la base d'une série de critères, la politique portuaire, la politique des aéroports, la police de la circulation aérienne, la navigation intérieure);

— Prévoyance sociale et Santé publique (détermination et organisation des secteurs de base de la sécurité sociale de l'ensemble de la population, tels que les

bijslag, ziekteverzekering, pensioen, vakantiegeld, werkloosheid ...).

De lijst van de concurrerende bevoegdheden zou, wat de federale overheid betreft, kunnen bestaan uit :

— Leefmilieu (opstellen en controle op de naleving van een algemeen milieubeleidsplan, opvolging en controle op de naleving van de Europese richtlijnen en aanbevelingen);

— Buitenlandse Handel (vertegenwoordiging van algemene Belgische handelsbelangen, BDBH, gespecialiseerde diensten);

— Financiën (heffing en inning van de belasting op personen; ook deelgebieden kunnen personenbelasting heffen, maar de federale overheid bepaalt bij wet het maximumpercentage);

— Nationale wetenschappelijke en culturele instellingen (controle op de samenwerking tussen de Gemeenschappen).

Uit wat voorafgaat, blijkt dat onder meer de bevoegdheid inzake landbouw en wetenschapsbeleid volledig zou worden overgeheveld naar de deelgebieden.

Volledigheidshalve zij eraan toegevoegd dat volgens een vijfde lid de problematiek van de residuaire bevoegdheid en van de hiërarchie der normen (met inbegrip van zogenaamde regelingsmechanismen, overeenkomstig het stelsel dat in de Duitse Bondsrepubliek wordt gehanteerd) onverbrekelijk met elkaar zijn verbonden.

4) Een zesde lid stelt vast dat momenteel een aantal exclusieve bevoegdheden van de centrale overheid expliciet worden vermeld in de Grondwet, bijvoorbeeld de artikelen : 3 (grenzen van het Rijk), 4 (nationaliteit), 5 (naturalisatie), 6 (benoembaarheid van vreemdelingen tot burgerlijke en militaire bedieningen).

(Van genoemde grondwetsartikelen zijn momenteel alleen 5 en 6 (partim) vatbaar voor herziening).

Het lijkt hem aangewezen dat een inventaris wordt gemaakt van alle exclusieve bevoegdheden van de centrale overheid die momenteel expliciet worden vermeld in de Grondwet, met vermelding of bedoelde grondwetsartikelen al dan niet vatbaar zijn voor herziening.

*
* *

Een van de sub n° 1 genoemde leden is van oordeel dat sommige van deze bevoegdheden moeten worden overgeheveld naar de Gemeenschappen of de Gewesten en stelt zelfs voor dat daartoe dezelfde wetgevings-techniek zou worden aangewend als voor het administratief-toezicht : artikel 108 van de Grondwet bepaalt dat in uitvoering van een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, de orga-

allocations familiales, l'assurance maladie, les pensions, le pécule de vacances, le chômage ...).

En ce qui concerne le pouvoir fédéral, la liste des compétences concurrentes pourrait s'établir comme suit :

— Environnement (mise au point et contrôle du respect d'une politique générale de l'environnement, suivi et contrôle du respect des directives et recommandations européennes);

— Commerce extérieur (représentation des intérêts commerciaux généraux belges, OBCE, services spécialisés);

— Finances (prélèvement et perception de l'impôt des personnes, les entités fédérées peuvent également lever des impôts sur les personnes, mais c'est le pouvoir fédéral qui détermine par la loi le taux maximum);

— Etablissements scientifiques et culturels nationaux (contrôle de la coopération entre les Communautés).

Il ressort notamment de ce qui précède que les compétences en matière d'agriculture et de politique scientifique devraient être entièrement transférées aux entités fédérées.

Pour être complet, il convient d'ajouter qu'un cinquième membre estime que le problème de la compétence résiduaire est indissociable de celui de la hiérarchie des normes (y compris les mécanismes de régulation conformément au système qui prévaut en Allemagne fédérale).

4) Un sixième membre constate qu'actuellement, un certain nombre de compétences exclusives de l'autorité centrale sont mentionnées explicitement dans la Constitution, par exemple aux articles 3 (limites du Royaume), 4 (nationalité), 5 (naturalisation) et 6 (admissibilité d'étrangers à des emplois civils et militaires).

(Des articles précités, seuls les articles 5 et 6 (partim) sont actuellement soumis à révision).

Il lui paraît indiqué de dresser un inventaire de toutes les compétences exclusives de l'autorité centrale mentionnées explicitement dans la Constitution, en indiquant si les articles concernés de la Constitution sont ou non soumis à révision.

*
* *

Un des membres cités au point 1 estime que certaines de ces compétences devraient être transférées aux Communautés et aux Régions et propose même d'appliquer à cet effet la technique légistique qui a été utilisée pour la tutelle administrative : l'article 108 de la Constitution dispose qu'« en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle admi-

nisatie en de uitoefening van het administratief toezicht kan worden geregeld door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest.

*
* *

Een hogergenoemd lid is van mening dat de bevoegdheden van de centrale overheid, voor wat betreft de EMU (Economische en Monetaire Unie), de sociale zekerheid en het arbeidsrecht, bij voorkeur worden toegevoegd aan de reeds bestaande grondwettelijke bepalingen betreffende de (exclusieve) nationale bevoegdheden (die uiteindelijk zullen worden behouden); de overige exclusieve nationale bevoegdheden dienen zijns inziens expliciet te worden vermeld in een bijzondere wet.

Hij is eveneens voorstander van het opstellen van 3 lijsten houdende de exclusieve bevoegdheden van respectievelijk de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten. Hij is het eens met één van de sub n° 1 genoemde leden dat « de reikwijdte en de omvang van het concept residuaire bevoegdheid zullen afhangen van de zorgvuldigheid die de bijzondere wetgever aan de dag zal leggen wanneer hij de lijsten met bevoegdheden opmaakt ».

Voorts is hij er zich van bewust dat het opstellen van dergelijke lijsten — mede op grond van de voorbereidende werkzaamheden van de institutionele hervormingen van 1970, 1980 en 1988-1989 — heel wat tijd zal vergen. Daarom suggereert hij dat, bij wijze van overgangsmaatregel, de residuaire bevoegdheid zou blijven berusten bij de centrale overheid zolang de voornoemde 3 bevoegdheidslijsten niet zijn opgesteld door de bijzondere wetgever.

*
* *

Wat de zogenaamde « concurrerende bevoegdheden » betreft, herinnert hetzelfde lid eraan dat in het huidige stelsel in principe slechts één wetgever (de nationale, de gemeenschaps- of de gewestwetgever) bevoegd kan zijn om een welbepaalde aangelegenheid te regelen.

Wel is het mogelijk dat meerdere wetgevers diverse van elkaar onderscheiden aspecten van eenzelfde materie regelen, omdat sommige aspecten aan de ene wetgever en andere aspecten aan de andere wetgever zijn voorbehouden : exclusieve bevoegdheid van één wetgever ⁽⁹⁾.

Volledigheidshalve zij er nochtans aan toegevoegd dat volgens sommigen artikel 6bis van de wet van 8 augustus 1980 (wetenschappelijk onderzoek) een uitzondering op het principe van de exclusieve bevoegdheid is en voorziet in een stelsel van concurrerende bevoegdheid.

Indien voor bepaalde materies besloten wordt af te wijken van de bevoegdheidsverdelingstechniek van

⁽⁹⁾ R. Senelle en E. Clement, op cit., blz. 53.

nistrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la Région.

*
* *

Un membre précité estime que les compétences de l'autorité centrale en ce qui concerne l'UEM (Union économique et monétaire), la sécurité sociale et le droit du travail devraient de préférence être ajoutées aux dispositions constitutionnelles existantes en matière de compétences nationales (exclusives) (qui seront finalement consacrées); les autres compétences nationales exclusives devraient, selon lui, être mentionnées de façon explicite dans une loi spéciale.

Il est également partisan de l'établissement de 3 listes énumérant respectivement les compétences exclusives de l'Etat national, des Communautés et des Régions. Il partage le point de vue de l'un des membres cités sub n° 1 selon lequel « l'importance de la compétence résiduaire sera fonction du degré de précision dont le législateur spécial fera preuve lors de l'établissement des listes de compétences ».

Conscient du fait que l'établissement de telles listes — sur la base notamment des travaux préparatoires des réformes institutionnelles de 1970, 1980 et 1988-1989 — prendra beaucoup de temps, il propose de prévoir une disposition transitoire selon laquelle les compétences résiduelles continueront à être réservées au pouvoir central aussi longtemps que les trois listes de compétences précitées n'auront pas été établies par le législateur spécial.

*
* *

En ce qui concerne les « compétences concurrentes », le même membre rappelle que selon le système actuel, un seul législateur (le législateur national, le législateur communautaire ou le législateur régional) peut, en principe, être compétent pour régler une matière déterminée.

Il se peut cependant que plusieurs législateurs règlent des aspects distincts d'une matière, parce que certains aspects ont été réservés à l'un des législateurs et d'autres aspects à un autre législateur : compétence exclusive d'un seul législateur ⁽⁹⁾.

Il faut toutefois préciser que certains estiment que l'article 6bis de la loi du 8 août 1980 (recherche scientifique) constitue une exception au principe de la compétence exclusive et instaure un système de compétences concurrentes.

Si, pour certaines matières, l'on décide de ne pas appliquer la technique de répartition des compétences

⁽⁹⁾ R. Senelle et E. Clement, op cit., page 53.

de exclusieve bevoegdheden, verkiest hetzelfde lid een zogenaamde « raamwetgevingsbevoegdheid ». Deze raamwetgevingsbevoegdheid beschouwt hij als een aparte categorie, onderscheiden van de exclusieve en concurrerende bevoegdheden. Raamwetgevingsbevoegdheid onderscheidt zich immers van concurrerende bevoegdheden *stricto sensu* doordat de centrale overheid een materie niet volledig aan zich kan trekken, doch slechts een algemene regeling mag opstellen welke een verdere precisering door de deelgebieden vergt. Raamwetgevingsbevoegdheid leunt dus meer aan bij exclusieve, dan bij concurrerende bevoegdheden.

Een fundamenteel probleem in verband met raamwetgeving is de afbakening van de wederzijdse bevoegdheden. In het Duitse systeem wordt algemeen aanvaard dat de federale raamwet de Länder een substantiële inbreng moet laten. Raamvoorschriften mogen de bevoegdheid van de Länder door detailregelingen niet uithollen ⁽¹⁰⁾.

F) Een systeem van « vlottende » residuaire bevoegdheid ?

1) Overeenkomstig het Regeerakkoord, komt de residuaire bevoegdheid toe aan de deelgebieden, hetzij aan de Gemeenschappen, hetzij aan de Gewesten, in functie van de aard van de bevoegdheden die hun respectievelijk zijn toegekend en, in geval van conflict, aan de Gewesten.

— De bevoegdheidsproblemen van de tweede graad vangen aan wanneer de subsumptie onder één van de uitdrukkelijk in de drie lijsten opgesomde bevoegdheidscategorieën onmogelijk blijkt te zijn. Die vaststelling leidt alleen tot de uitsluiting van de nationale bevoegdheid.

— Dit is een systeem van « vlottende » residuaire bevoegdheid ⁽¹¹⁾ : naargelang van de betrokken aangelegenheid zal de residuaire bevoegdheid nu eens bij de Gewesten, dan weer bij de Gemeenschappen berusten (overwegende verwantschap, dit is een bevoegdheidsprobleem van de tweede graad); in geval van conflict zal ze uiteindelijk aan de Gewesten toekomen (hypothese van meerdere conflicterende verwantschappen, dit is een bevoegdheidsprobleem van de derde graad).

Uit wat voorafgaat blijkt volgens een lid dat door een dergelijk systeem van vlottende residuaire bevoegdheid, naast de reeds bestaande problemen op het stuk van de bevoegdheidsverdeling, nog nieuwe bevoegdheidstechnische problemen zullen rijzen.

2) Een lid wijst erop dat de situering van het bevoegdheidsresidu bij één bepaald bestuursniveau borg staat voor de exhaustiviteit van de bevoegdheidsverdeling en daardoor conflictvermijdend werkt.

exclusives, le même membre préférerait une « compétence en matière de lois-cadres ». Il considère que cette dernière constitue une catégorie à part, qui se distingue des compétences exclusives et concurrentes. Une compétence en matière de lois-cadres se distingue en effet des compétences concurrentes au sens strict en ce que l'autorité centrale ne peut s'approprier complètement une matière, mais peut seulement édicter une norme générale qu'il appartient aux entités fédérées de préciser. La compétence en matière de lois-cadres se rapproche donc plus des compétences exclusives que des compétences concurrentes.

Un problème fondamental lié aux lois-cadres est la délimitation des compétences mutuelles. Dans le système allemand, il est généralement admis que la loi-cadre fédérale doit laisser une latitude considérable aux Länder. Les dispositions-cadres ne peuvent vider de sa substance la compétence des Länder en édictant des règles détaillées ⁽¹⁰⁾.

F) Un système de compétences résiduelles « alternées » ?

1) Conformément à l'accord de gouvernement, la compétence résiduelle revient aux entités fédérées, soit aux Communautés, soit aux Régions, en fonction de la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées et en cas de conflit, aux Régions.

— Les problèmes de compétence du second degré surgissent lorsque le classement dans l'une des catégories de compétences expressément énumérées dans les trois listes, s'avère impossible. Cette constatation entraîne tout simplement l'exclusion de la compétence nationale.

— Il s'agit d'un système de compétence résiduelle « alternée » ⁽¹¹⁾ : en fonction de la matière en question, la compétence résiduelle appartiendra tantôt aux Régions, tantôt aux Communautés (rapport déterminant, c'est-à-dire un problème de compétence du second degré); en cas de conflit, elle reviendra finalement aux Régions (hypothèse de plusieurs rapports conflictuels, c'est-à-dire un problème de compétence du troisième degré).

Un membre déduit de ce qui précède que l'instauration de ce système de compétences résiduelles alternées, ne fera qu'ajouter de nouvelles difficultés d'ordre technique à celles qui existent déjà dans le domaine de la répartition des compétences.

2) Un membre fait observer que l'attribution du résidu de compétence à un niveau de pouvoir donné assure l'exhaustivité de la répartition des compétences, et permet dès lors d'éviter les conflits.

⁽¹⁰⁾ L.P. Suetens en R. Leysen, op cit., blz. 50-51.

⁽¹¹⁾ Groep Coudenberg, op cit., blz. 18-19.

⁽¹⁰⁾ L.P. Suetens et R. Leysen, op cit., page 50-51.

⁽¹¹⁾ Groupe Coudenberg, op cit., page 18-19.

Een ander lid vestigt er de aandacht op dat zijn voorstel in bijkomende orde, dat strekt tot het invoegen van een artikel 25ter in de Grondwet (zie sub E, n° 2), *het probleem of bij twijfel de Gewesten bevoegd zijn* niet oplost. In voorkomend geval zal het Arbitragehof de betwisting dienen op te lossen.

Een derde lid is evenwel beducht voor een ingrijpen van het Arbitragehof.

Dank zij haar taak als instantie die bevoegdheidsconflicten moet voorkomen, zal de afdeling wetgeving van de Raad van State ongetwijfeld een aantal problemen kunnen oplossen, maar die oplossingen zullen maar voorlopig zijn, aangezien het Arbitragehof in laatste aanleg uitspraak doet.

Men kan zich afvragen of die regeling niet voor een tijd de rechtsonzekerheid in de hand zal werken en voorts of het Arbitragehof, waarvan de arresten ter zake veel meer bevoegdheidsverlenend dan – aanwijzend zullen zijn, niet in de plaats van de wetgevende macht zal treden.

Men moet er zich ook rekenschap van geven dat de opvattingen over het feit dat er aan culturele of gewestelijke aangelegenheden logischerwijze een bevoegdheid wordt verbonden, kunnen evolueren (bijvoorbeeld de monumenten en landschappen).

Tenslotte wijst hetzelfde lid erop dat, wanneer de Gewesten conform het Regeerakkoord bevoegd worden in geval van conflict betreffende de residuaire bevoegdheid, voorzeker niet uit het oog mag worden verloren dat dit conflict mogelijk werd uitgelokt door de Gewesten.

Op die manier zou een regeling worden bekrachtigd waarin een Gewestexecutieve op eigen initiatief een Gemeenschapsdecreet teniet kan doen. Ware het niet logischer en veiliger de residuaire bevoegdheden alleen aan de Gewesten toe te wijzen of een representatieve politieke instantie in het leven te roepen die voormelde bevoegdheden, geval per geval, tussen de Gemeenschappen en de Gewesten verdeelt en een beslissing neemt vooraleer een residuaire bevoegdheid wordt uitgeoefend?

G) Residuaire bevoegdheid van de nationale overheid, op grond van een akkoord tussen de deelgebieden of van een beslissing van kamer en senaat bij dubbele meerderheid

Overeenkomstig het Regeerakkoord kan een residuaire bevoegdheid echter aan de nationale overheid worden toevertrouwd, hetzij ten gevolge van een akkoord tussen de deelgebieden, hetzij ten gevolge van een beslissing van Kamer en Senaat bij dubbele meerderheid.

Het is volgens *een lid* zeer de vraag of aldus bepaalde problemen niet door de deelgebieden zullen worden « afgewenteld » op de nationale overheid. Hoe dan ook, een behoorlijke beleidsuitoefening op het centrale vlak wordt aldus afhankelijk van « de toevallige politieke belangenafweging van dat ogenblik » ⁽¹¹⁾.

Un autre membre souligne que sa proposition en ordre subsidiaire, qui vise à insérer un article 25ter dans la Constitution (voir E, n° 2), ne résout pas le problème de savoir si les Régions sont compétentes en cas de doute. Le cas échéant, c'est la Cour d'arbitrage qui devrait trancher le conflit.

Un troisième membre émet des réserves quant à une intervention de la Cour d'arbitrage.

Sans doute, par son rôle préventif des conflits de compétences, la section de législation du Conseil d'Etat permettra-t-elle de résoudre un certain nombre de problèmes, mais les solutions ainsi dégagées ne seront que provisoires, puisque c'est la Cour d'Arbitrage qui se prononcera en dernier ressort.

Il est permis de se demander d'une part si ce système n'est pas de nature à engendrer l'insécurité juridique pendant un certain temps et d'autre part si la Cour d'Arbitrage, dont les arrêts en la matière seront bien plus attributifs de compétence que déclarations, ne se substituerait pas au pouvoir législatif.

Il faut également noter que les conceptions peuvent évoluer quant au rattachement logique d'une compétence aux matières culturelles ou régionales (par exemple les monuments et sites).

Le même membre fait enfin observer que si, conformément à l'accord de Gouvernement, les Régions devenaient compétentes en cas de conflit relatif à la compétence résiduaire, on ne doit pas perdre de vue que ce conflit pourrait avoir été provoqué par les Régions.

Serait ainsi consacré un système où un Exécutif régional pourrait, motu proprio, mettre à néant un décret communautaire. Ne serait-il pas plus logique et plus sûr de confier aux Régions seules les pouvoirs résiduaire, ou de prévoir une répartition de ceux-ci entre les Communautés et les Régions, au cas par cas, par une instance politique représentative qui trancherait préalablement à la mise en oeuvre d'une telle compétence?

G) Compétence résiduaire de l'autorité nationale, en vertu d'un accord entre les entités fédérées ou d'une décision de la chambre et du sénat prise à la double majorité

Conformément à l'accord de gouvernement, une compétence résiduaire peut toutefois être dévolue à l'Etat, soit de l'accord des différentes composantes, soit à la suite d'une décision de la Chambre et du Sénat, prise à la double majorité.

Un membre estime que l'on peut se demander si les entités fédérées ne se débarasseraient pas, de la sorte, de certains problèmes en les faisant prendre en charge par l'autorité nationale. Quoi qu'il en soit, l'efficacité de la politique au niveau central devient aussi tributaire du dosage des intérêts politiques du moment ⁽¹¹⁾.

Tenslotte wordt door een lid de vraag gesteld of het niet aangewezen is dat, voor een residuaire bevoegdheid van de nationale overheid, zowel het akkoord van de deelgebieden als een beslissing van de Wetgevende Kamers bij dubbele meerderheid (cumulatieve voorwaarden) wordt vereist ?

H) De financiering van de residuaire bevoegdheid van de deelgebieden

1) Een lid is van mening dat het probleem van de financiering kan worden opgelost in het kader van de eigen fiscale bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten en — wanneer de Gemeenschappen of Gewesten geroepen worden om aldus nieuwe bevoegdheden uit te oefenen — zo nodig door aanpassing van de financieringswet. Vooral wanneer de bevoegdheid voor reeds bestaande materies — ingevolge de toewijzing van de residuaire bevoegdheid — terechtkomt bij de Gemeenschappen of Gewesten, ligt het voor de hand dat ook de daarvoor bestemde middelen overgedragen worden. Betreft het nieuwe materies, dan moeten daarvoor — zoals nu in voorkomend geval door de staat — de nodige middelen (die soms zeer gering kunnen zijn) gevonden worden.

2) Een ander lid vreest daarentegen dat de financiering heel wat problemen zal doen rijzen.

a) Een billijke financiering vergt dat in de begroting duidelijk kredietpakketten worden aangegeven op grond waarvan de eraan verbonden bevoegdheden uitdrukkelijk kunnen worden toegekend.

Hier wordt m.a.w. andermaal bevestigd dat het belang van de residuaire bevoegdheid kan worden beschouwd als omgekeerd evenredig met de zogenaamde « ruime » omschrijving van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de Gewesten (zie hoger : sub E, n° 2).

b) Meer gevaar dreigt evenwel in geval van conflict tussen (een) Gemeenschap(en) en (een) Gewest(en) over de residuaire bevoegdheid.

c) Tenslotte is er het probleem van de residuaire bevoegdheden die momenteel door geen enkele overheid worden uitgeoefend; in dat geval kan het concept niet nauwkeurig worden omschreven, maar zal de inhoud ervan gaandeweg worden verruimd.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de toekenning van residuaire bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten noodzakelijk gepaard moet gaan met een radicale uitbreiding van de mogelijkheden van die entiteiten om belastingen te heffen, zo niet zullen ze er duidelijk niet in slagen aangelegenheden te beheren waarvan het belang en de kosten momenteel nog onmogelijk kunnen worden geraamd.

De opheffing zonder meer van de wet van 23 januari 1989 houdende uitvoering van art. 110, § 2, 2de lid, van de Grondwet is in dat verband een absolute minimumvereiste.

Enfin, un membre demande s'il ne serait pas souhaitable de subordonner l'attribution d'une compétence résiduaire à l'Etat à l'accord des entités fédérées et à une décision des Chambres législatives prise à la double majorité (Conditions cumulatives).

H) Le financement des compétences résiduaire des entités fédérées

1) Un membre estime que le problème du financement peut être résolu dans le cadre du pouvoir fiscal propre des Communautés et des Régions et, si nécessaire, par une adaptation de la loi de financement (le moment venu, c'est-à-dire lorsque les Communautés ou les Régions seraient appelées à exercer ainsi de nouvelles compétences). Il va de soi, surtout si la compétence relative à des matières existantes revenait aux Communautés ou aux Régions par suite de l'attribution de la compétence résiduaire, qu'il faudrait également transférer les moyens destinés à ces matières. S'il s'agit de matières nouvelles, les moyens nécessaires (qui peuvent parfois être très minimes) devront, le cas échéant, être trouvés comme actuellement.

2) Un autre membre craint par contre que le financement ne soit source de nombreux problèmes.

a) Un financement équitable requiert l'identification de masses budgétaires, laquelle permettrait l'attribution expresse des compétences y afférentes.

Ceci confirme en d'autres termes une fois encore que l'importance des compétences résiduaire peut être considérée comme inversement proportionnelle à la définition dite « large » des compétences des Communautés et des Régions (voir ci-dessus : E, n° 2).

b) Le danger serait toutefois plus grand en cas de conflit entre Communauté(s) et Région(s) à propos de compétences résiduaire.

c) Il y a, enfin, le problème des compétences résiduaire, qui ne sont actuellement exercées par aucun pouvoir public; dans ce cas, le concept est indéterminable mais son contenu ira croissant.

Il résulte de ce qui précède que l'octroi des compétences résiduaire aux entités fédérées implique nécessairement un élargissement radical des possibilités fiscales de celles-ci, faute de quoi elles seront de toute évidence dans l'impossibilité de gérer des matières dont l'importance et le coût sont strictement indéterminables à l'heure actuelle.

L'abrogation pure et simple de la loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution constitue à cet égard le minimum indispensable.

3) *Een laatste lid* is van oordeel dat het verleggen van de residuaire bevoegdheid naar de deelgebieden alleszins een herziening van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten vereist.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd op maandag 23 april 1990.

De Rapporteurs,

De Voorzitters,

R. HENRION (S) F. SWAELEN (S)
D. VAN DER MAELEN (K) Ch.-F. NOTHOMB (K)

3) *Un dernier intervenant* estime que l'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées implique en tout cas une révision de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

*
* *

Ce rapport a été approuvé à l'unanimité, le lundi 23 avril 1990.

Les Rapporteurs,

Les Présidents,

R. HENRION (S) F. SWAELEN (S)
D. VAN DER MAELEN (C) Ch.-F. NOTHOMB (C)

BIJLAGE 1

De residuaire bevoegdheid in federale Staten

Inhoud

A) De Spaanse Grondwet van 1978 — De autonome Gemeenschappen (bron : Prof. Mr. L. Prakke, TBP, juli 1988, n° 7).

B) Overzicht van verschillende grondwettelijke systemen naargelang ze de bevoegdheidsomschrijving van de federatie, van de deelstaten of van beide inhouden (bron: A. Alen, Cepess-bladen, 1978, n° 2).

A) De Spaanse Grondwet van 1978 — De autonome Gemeenschappen

Op basis van de nieuwe grondwet is Spanje verdeeld in zeventien autonome gemeenschappen (*Comunidades Autónomas*), elk met een eigen regering en een eigen parlement en met een van geval tot geval wisselend bevoegdheidspakket, vastgesteld in de zeventien *Estatutos de Autonomía*.

Vanouds zijn er in Spanje duizenden gemeenten en vijftig provincies; in een poging om recht te doen aan regionale autonomieverlangens zijn daar nu de autonome gemeenschappen bijgekomen.

Enkele gemeenschappen zijn zogenaamde *Comunidades uniprovinciales*, maar de meeste omvatten meerdere provincies. Talrijke en belangrijke bevoegdheden inzake wetgeving en bestuur (de rechtspraak blijft gecentraliseerd) komen aan de autonome gemeenschappen toe.

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen het geheel (de staat) en de delen (de gemeenschappen) werkt de grondwet met twee lijsten en met twee algemene formules: *doble lista y doble clausula residual*. De ene lijst somt een groot aantal bevoegdheden op die exclusief aan de staat toekomen. De andere lijst noemt de bevoegdheden die de gemeenschappen kunnen krijgen. Deze lijsten samen zijn geenszins exhaustief. Vandaar de algemene formules: niet tot de exclusieve bevoegdheid van de staat behorende materies kunnen door de autonome gemeenschappen aan zich worden getrokken (eerste formule); voor zover dat niet is gebeurd is de staat bevoegd (tweede formule).

Ondanks een zekere gelijkheid in uiterlijke verschijningsvorm is het duidelijk dat hun betekenis sterk uiteenloopt.

In Barcelona, naast Madrid de enige miljoenenstad van het land, zwaait de premier van Catalonië (bestaande uit de provincies Barcelona, Gerona, Lérida en Tarragona) de scepter. Als regeringsleider van een autonome gemeenschap met bijna zes miljoen inwoners legt hij natuurlijk meer gewicht in de schaal dan bijvoorbeeld zijn collega van de *Comunidad uniprovincial La Rioja*, met een bevolking van slechts een kwart miljoen.

ANNEXE N° 1

La compétence résiduaire dans les Etats fédéraux

Sommaire

A) La Constitution espagnole de 1978 — Les Communautés autonomes (source : Prof. Mr. L. Prakke, TBP, juillet 1988, n° 7).

B) Aperçu de différents systèmes constitutionnels selon qu'ils comprennent la description des compétences de l'Etat fédéral, des Etats membres ou des deux (source : A. Alen, Cahiers du Cepess, 1978, n° 2).

A) La Constitution espagnole de 1978 — Les Communautés autonomes

Aux termes de la nouvelle Constitution, l'Espagne est divisée en dix-sept communautés autonomes (*Comunidades Autónomas*), disposant chacune d'un gouvernement et d'un parlement propres et dotées chacune d'un ensemble de compétences propre, déterminé dans les dix-sept *Estatutos de Autonomía*.

L'Espagne compte depuis bien longtemps des milliers de communes et cinquante provinces; en vue de répondre aux aspirations d'autonomie régionale, on a créé en plus les communautés autonomes.

Certaines de ces Communautés sont des *Comunidades uniprovinciales*, mais la plupart d'entre elles recouvrent plusieurs provinces. De nombreuses et importantes compétences législatives et administratives (la jurisprudence reste centralisée) ont été conférées aux communautés autonomes.

Le partage des compétences entre l'ensemble (l'Etat central) et les entités (les communautés) est régi par la Constitution, qui comporte deux listes et deux formules générales: *doble lista y doble clausula residual*. La première liste énumère les nombreuses compétences exclusives de l'Etat. L'autre liste énonce les compétences qui peuvent être conférées aux communautés. Ces deux listes réunies ne sont nullement exhaustives. D'où l'existence des formules générales: les communautés peuvent s'approprier des matières ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Etat (première formule), dans le cas où elles ne l'ont pas fait, c'est l'Etat qui est compétent (deuxième formule).

Même si elles présentent apparemment certaines similitudes, les communautés n'ont évidemment pas toutes la même importance.

A Barcelone, la seule ville du pays, en dehors de Madrid, à compter plus d'un million d'habitants, c'est le Premier Ministre de Catalogne (constituée des provinces de Barcelone, de Gérone, de Lérida et de Tarragone) qui gouverne. En tant que chef du gouvernement d'une communauté autonome de près de six millions d'habitants, il a évidemment plus d'influence que, par exemple, son collègue de la *Comunidad uniprovincial la Rioja*, qui ne compte que 250 000 habitants.

B) Een overzicht van verschillende grondwettelijke systemen naargelang ze de bevoegdheidsomschrijving van de federatie, van de deelstaten of van beide inhouden

De volgende Grondwetten werden onderzocht :

1. West-Duitsland : Grondwet van 8 mei 1949 (bijgehouden tot 1 januari 1966).
2. Zwitserland : Grondwet van 29 mei 1874 (bijgehouden tot 1964).
3. Oostenrijk : Grondwet van 26 oktober 1955 (bijgehouden tot 1964).
4. Joegoslavië : Grondwet van 7 april 1963.
5. USSR : Grondwet van 5 december 1936 (bijgehouden tot 1965).
6. Italië : Grondwet van 27 december 1947 (bijgehouden tot 1963).
7. VS : Grondwet van 17 september 1787 (bijgehouden tot 1967).
8. Canada : Grondwet van 29 maart 1867 (bijgehouden tot 1965).
9. Venezuela : Grondwet van 23 januari 1961.
10. Argentinië : Grondwet van 1 mei 1853, gecoördineerd op 25 september 1860 en gewijzigd in 1866, 1898 en 1957.
11. Mexico : Grondwet van 31 januari 1917 (bijgehouden tot 11 oktober 1966).
12. Pakistan : Grondwet van 1 maart 1962, gewijzigd op 10 januari en 23 juni 1964.
13. Australië : Grondwet van 19 december 1946.
14. Nigeria : Grondwet van 1 oktober 1963.
15. India : Grondwet van 26 november 1949 (bijgehouden tot 5 oktober 1963).
16. Maleisië : Grondwet van 23 augustus 1957 (bijgehouden tot 1 maart 1964).
17. Kameroen : Grondwet van 1 september 1961.
18. Brazilië : Grondwet van 24 januari 1967.
19. Zuid-Afrika : Grondwet van 25 april 1961.

Opmerking : de artikelen tussen haakjes verwijzen telkens naar de in de inleiding geciteerde Grondwetten.

1. EERSTE SYSTEEM

Een opsomming van de bevoegdheden der *deelstaten*, zodat de residuele bevoegdheid aan de federale, centrale overheid toekomt.

Voorbeelden :

— Italië (artikel 117) : de regio's zijn bevoegd voor de opgesomde materies en voor dat wat in de « grondwettelijke wetten » wordt aangeduid, binnen de grenzen van de fundamentele principes in de nationale wetten en voor zover de belangen van de Staat of van de andere regio's niet geschaad worden.

— Zuid-Afrika (artikel 84) : de provinciale raden zijn bevoegd voor de opgesomde materies en voor alle andere materies die het parlement bij wet aan de provincies overdraagt.

— India (artikel 248) : het Nationaal Parlement is bevoegd voor elke materie die niet is opgesomd in de lijst van de aan de deelstaten voorbehouden bevoegdheden noch in de lijst van de gemengde bevoegdheden.

— Canada : de bevoegdheden der deelstaten worden op exclusieve wijze in artikel 92 opgesomd.

B) Aperçu de différents systèmes constitutionnels selon qu'ils comprennent la description des compétences de l'Etat fédéral, des Etats membres ou des deux

Les Constitutions suivantes ont été examinées :

1. Allemagne fédérale : Constitution du 8 mai 1949 (à jour jusqu'au 1^{er} janvier 1966).
2. Suisse : Constitution du 29 mai 1874 (à jour jusqu'en 1964).
3. Autriche : Constitution du 26 octobre 1955 (à jour jusqu'en 1964).
4. Yougoslavie : Constitution du 7 avril 1963.
5. URSS : Constitution du 5 décembre 1936 (à jour jusqu'en 1965).
6. Italie : Constitution du 27 décembre 1947 (à jour jusqu'en 1963).
7. Etats-Unis : Constitution du 17 septembre 1787 (à jour jusqu'en 1967).
8. Canada : Constitution du 29 mars 1867 (à jour jusqu'en 1965).
9. Vénézuëla : Constitution du 23 janvier 1961.
10. Argentine : Constitution du 1^{er} mai 1853, coordonnée le 25 septembre 1860 et modifiée en 1866, 1898 et 1957.
11. Mexique : Constitution du 31 janvier 1917 (à jour jusqu'au 11 octobre 1966).
12. Pakistan : Constitution du 1^{er} mars 1962, modifiée le 10 janvier et le 23 juin 1964.
13. Australie : Constitution du 19 décembre 1946.
14. Nigeria : Constitution du 1^{er} octobre 1963.
15. Inde : Constitution du 26 novembre 1949 (à jour jusqu'à 5 octobre 1963).
16. Malaisie : Constitution du 23 août 1957 (à jour jusqu'au 1^{er} mars 1964).
17. Cameroun : Constitution du 1^{er} septembre 1961.
18. Brésil : Constitution du 24 janvier 1967.
19. Afrique du Sud : Constitution du 25 avril 1961.

Remarque : les articles entre parenthèses renvoient aux Constitutions citées dans l'introduction.

1. PREMIER SYSTEME

Une énumération des compétences des Etats fédérés, avec comme conséquence que les compétences résiduelles appartiennent à l'autorité centrale, fédérale.

Exemples :

— Italie (article 117) : les régions sont compétentes pour les matières énumérées et pour tout ce qui est indiqué dans les « lois constitutionnelles », dans les limites des principes fondamentaux contenus dans les lois nationales, et pour autant que les intérêts de l'Etat ou des autres régions ne soient pas menacés.

— Afrique du Sud (article 84) : les conseils provinciaux sont comptents pour les matières énumérées et pour les matières que le Parlement transfère légalement aux provinces.

— Inde (article 248) : le Parlement national est compétent pour toutes les matières qui ne sont pas reprises dans la liste des compétences réservées aux Etats fédérés, ni dans la liste des compétences concurrentes.

— Canada : les compétences des Etats fédérés sont énumérées de manière exhaustive dans l'article 92.

2. TWEEDE SYSTEEM

Een opsomming van de bevoegdheden van de *centrale overheid*, zodat de residuele bevoegdheid aan de deelstaten toekomt.

Voorbeelden :

— Australië (artikel 51 e.v.); USSR (artikel 14); Pakistan (artikelen 131-146); Verenigde Staten (artikelen 8-10); Argentinië (artikel 67); Oostenrijk (artikelen 10-11 en artikel 15, 1°); Maleisië (artikelen 76-77); Brazilië (artikelen 8-10, artikel 13, § 1 en artikelen 46-47); Kameroen (artikelen 5-6).

— Zwitserland (artikel 20 e.v. : nochtans komt hier en daar in de opsomming van de bevoegdheden van de centrale overheid ook een opsomming van de kantonale bevoegdheden voor.

— Joegoslavië (artikel 119) : met betrekking tot de « federale basiswetten » zijn de republieken bevoegd voor alles wat niet door het federale recht geregeld is.

— Mexico (artikelen 73 en 117-118) : de deelstaten zijn niet bevoegd voor bepaalde opgesomde materies, die in elk geval nationaal blijven.

— West-Duitsland (artikelen 30, 70 en 73) : alle bevoegdheden komen aan de Länder toe, met uitzondering van die welke de Grondwet exclusief aan de federatie of concurrerend aan de federatie én de deelstaten toekent.

— Venezuela (artikel 17, 7°) : de deelstaten zijn bevoegd voor alles wat niet tot de bevoegdheden van de nationale overheid, opgesomd in artikel 136, behoort.

3. DERDE SYSTEEM

Een systeem van *gemengde bevoegdheden*

Voorbeelden :

— Oostenrijk (artikelen 11-12); West-Duitsland (artikel 74); India.

Technieken :

a) *De mogelijke overdracht van bevoegdheden*

Voorbeelden :

— Venezuela (artikel 137) : het Nationaal Congres kan met tweederde van de stemmen van elke Kamer bevoegdheden, die normaal aan de nationale overheid toebehoren, aan de deelstaten toewijzen om de administratieve decentralisatie te bevorderen.

— Zuid-Afrika (artikel 84) : de provinciale raden zijn bevoegd voor « alle andere materies, die het parlement bij wet aan de provincies overdraagt ».

— India (artikel 249) : het Nationaal Parlement is bevoegd voor de aan de deelstaten exclusief toegekende bevoegdheden, wanneer de Council of States dit met een tweederde meerderheid beslist. In dat geval primeert de federale wetgeving op deze van de deelstaten.

— West-Duitsland (artikel 71) : de Länder kunnen in de aan de federatie exclusief toegewezen aangelegenheden enkel optreden wanneer het federale recht dit toelaat.

— Maleisië (artikel 76A) : het Nationaal Parlement kan de deelstaten toelaten op te treden in de aan hem voorbehouden aangelegenheden.

— Joegoslavië (artikel 115 en artikel 119) : de republieken kunnen enkel optreden in de, exclusief aan de federatie voorbehouden materies, mits de federatie daarmee instemt.

2. DEUXIEME SYSTEME

Une énumération des compétences de l'autorité centrale, avec comme conséquence que les compétences résiduelles appartiennent aux Etats fédérés.

Exemples :

— Australie (article 51 et ss.); URSS (article 14); Pakistan (articles 131-146); Etats-Unis (articles 8-10); Argentine (article 67); Autriche (articles 10-11 et 15, 1°); Malaisie (articles 76-77); Brésil (articles 8-10, 13, § 1 et 46-47); Cameroun (articles 5-6).

— Suisse (article 20 et ss.) : dans l'énumération des compétences du pouvoir central apparaît également ici et là une énumération des compétences cantonales.

— Yougoslavie (article 119) : en matière de « lois fédérales fondamentales », les républiques sont compétentes pour tout ce qui n'est pas réglé par le droit fédéral.

— Mexique (articles 73 et articles 117-118) : les Etats fédérés ne sont pas compétents pour les matières énumérées qui relèvent de la compétence nationale.

— Allemagne de l'Ouest (articles 30, 70 et 73) : toutes les compétences appartiennent aux Etats fédérés, à l'exception de celles que la Constitution attribue exclusivement à la fédération ou concurremment à la fédération et aux Etats fédérés.

— Vénézuëla (article 17, 7°) : les Etats fédérés sont compétents pour tout ce qui ne relève pas de la compétence des autorités nationales, dont l'énumération se trouve dans l'article 136.

3. TROISIEME SYSTEME

Un système de compétences mixtes ou concurrentes

Exemples :

Autriche (articles 11-12); Allemagne occidentale (article 74); Inde.

Modalités :

a) *Le transfert éventuel de compétences*

Exemples :

— Vénézuëla (article 137) : le Congrès National peut, à la majorité des 2/3 de chaque Chambre, attribuer aux Etats fédérés des compétences qui appartiennent normalement à l'autorité nationale, en vue de promouvoir la décentralisation administrative.

— Afrique du Sud (article 84) : les conseils provinciaux sont compétents pour « toutes les autres matières que le Parlement transfère légalement aux provinces ».

— Inde (article 249) : le Parlement national est compétent pour les compétences attribuées exclusivement aux Etats fédérés, lorsque le Council of States le décide à la majorité des 2/3. En ce cas, la législation fédérale prend le pas sur celle des Etats fédérés.

— Allemagne de l'Ouest (article 71) : les Länder ne peuvent agir dans les matières attribuées exclusivement à la fédération que quand le droit fédéral le permet.

— Malaisie (article 76A) : le Parlement national peut investir les Etats fédérés de compétences qui lui sont normalement réservées.

— Yougoslavie (article 115 et 119) : les républiques ne peuvent intervenir dans les matières réservées exclusivement à la fédération, que si cette dernière leur en donne l'autorisation.

b) *Een onderscheid op grond van bepaalde criteria*

Voorbeelden :

— Nigeria (artikel 69) : de titularis van de residuele bevoegdheid verschilt in bepaalde materies naargelang van het grondgebied, ten aanzien waarvan de bevoegdheid wordt uitgeoefend (voor het federale grondgebied is het nationaal Parlement bevoegd voor alle niet in de lijsten opgesomde materies en voor het niet-federale grondgebied is het nationaal Parlement alleen bevoegd voor de in de lijsten opgesomde materies).

— Joegoslavië (artikel 119) : het optreden van de republieken is afhankelijk van de wijze van optreden van de federale overheid (met betrekking tot de « federale basiswetten » zijn de republieken bevoegd voor alles wat niet door het federale recht geregeld is; met betrekking tot de « volledige federale wetten » zijn de republieken alleen bevoegd wanneer de federatie in gebreke blijft of wanneer zij daartoe door de federatie gemachtigd zijn).

— West-Duitsland (artikel 72) : in het domein van de concurrerende bevoegdheden kan de federatie wetgevend optreden, in de mate waarin een behoefte tot federale wetgeving bestaat, hetzij omdat een bepaalde aangelegenheid niet efficiënt door de wetgeving van de verscheidene deelstaten kan worden geregeld, hetzij omdat de reglementering van een bepaalde doelstaat de belangen van de andere deelstaten of de gemeenschappelijke belangen in gevaar kan brengen, hetzij omdat de bescherming van de eenheid van het rechts- of het economisch systeem het vereist.

c) *Basiswetgeving door de centrale overheid; uitvoerende of aanvullende bevoegdheid voor de deelstaten*

Voorbeelden :

— Oostenrijk (artikelen 11-12) :

- voor de in artikel 11 opgesomde materies heeft de federatie een recht van wetgeving; de Länder een recht van uitvoering;

- voor de in artikel 12 omgesomde materies stelt de federatie de grondbeginselen vast, die de deelstaten verder kunnen uitwerken en uitvoeren.

— Brazilië (artikel 8, § 2) : voor bepaalde materies die tot de bevoegdheid der federatie behoren, mogen de deelstaten nog aanvullend optreden, op voorwaarde dat ze de federale wetgeving eerbiedigen.

— West-Duitsland (artikel 75) : de federale overheid mag in bepaalde materies alleen algemene regels stellen en de deelstaten mogen ze aanvullen.

— USSR : voor bepaalde materies (artikel 14, q, r, t, u, w) heeft de federatie alleen de bevoegdheid om de basisprincipes vast te stellen.

d) *De mogelijkheid om op te treden wanneer de overheid, aan wie de bevoegdheden zijn toegewezen, in gebreke blijft*

Voorbeelden :

— Joegoslavië (artikel 119) : de republieken zijn bevoegd inzake de « volledige » federale wetten, wanneer de federale overheid in gebreke blijft.

— Kameroen (artikel 6) : de deelstaten kunnen optreden in deze materies, waarvoor de federale overheid bevoegd is, zolang de federatie niet is opgetreden en na consultatie met een federale commissie.

b) *Une distinction selon certains critères*

Exemples :

— Nigeria (article 69) : le titulaire de la compétence résiduelle varie en certaines manières suivant le champ d'application ratione loci de la compétence (en ce qui concerne le territoire fédéral, le Parlement national est compétent pour toutes les matières non énumérées dans les listes; en ce qui concerne le territoire non fédéral, le Parlement national n'est compétent que pour les matières énumérées dans les listes).

— Yougoslavie (article 119) : l'activité possible des républiques dépend du comportement de l'autorité fédérale (en ce qui concerne les « lois fédérales fondamentales », les républiques sont compétentes pour tout ce qui n'est pas réglé par le droit fédéral; en ce qui concerne les « lois fédérales complètes », les républiques ne sont compétentes que quand la fédération omet de régler une matière ou quand elles sont autorisées par la fédération).

— Allemagne de l'Ouest (article 72) : dans le domaine des compétences concurrentes, la fédération peut légiférer s'il y a un besoin de législation fédérale : soit parce qu'une certaine matière ne peut pas être réglementée efficacement par la législation des divers Etats fédérés, soit parce que la réglementation d'un Etat fédéré peut nuire aux intérêts des autres Etats fédérés ou aux intérêts communs, soit parce que la protection de l'unité du système juridique ou du système économique l'exige.

c) *Législation de base relevant de l'autorité centrale : compétence exécutive ou complémentaire pour les Etats fédérés*

Exemples :

— Autriche (articles 11-12) :

- en ce qui concerne les matières énumérées dans l'article 11, la fédération a le droit de légiférer; les Länder, le droit d'exécuter la législation;

- en ce qui concerne les matières énumérées dans l'article 12, la fédération établit les principes de base qui peuvent être développés et exécutés par les Etats fédérés.

— Brésil (article 8, § 2) : pour certaines matières relevant de la compétence de la fédération, les Etats fédérés peuvent encore agir complémentirement à la condition qu'ils respectent la législation fédérale.

— Allemagne occidentale (article 75) : en certaines matières, l'autorité fédérale ne peut fixer que des règles générales et les Etats fédérés peuvent les compléter.

— URSS en certaines matières (article 14, q, r, t, u, w), la fédération n'a que la compétence de définir les principes de base.

d) *Possibilité d'agir lorsque l'autorité à laquelle les compétences ont été attribuées, omet d'agir*

Exemples :

— Yougoslavie (article 119) : les républiques sont compétentes en ce qui concerne les « lois fédérales complètes », quand l'autorité fédérale omet d'agir.

— Cameroun (article 6) : les Etats fédérés peuvent agir dans les matières pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente, aussi longtemps que la fédération n'a pas agi et après consultation d'une commission fédérale.

— West-Duitsland (artikel 72) : de Länder kunnen in bepaalde materies optreden, zolang en in de mate dat de federatie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.

— Oostenrijk (artikel 15, 6°) : inzake de in artikel 10, 10° en in artikel 12 opgesomde materies, kan de federale wetgever een termijn bepalen binnen welke de deelstaten de federale grondbeginselen verder mogen uitwerken (minstens 6 maanden en maximum één jaar); zo de deelstaten binnen deze termijn niet optreden, gaat hun bevoegdheid naar de federatie over.

— Nigeria (artikel 83) : het Nationaal Parlement mag optreden in materies die niet aan de centrale overheid zijn voorbehouden, voor zover de deelstaten niet zijn opgetreden.

— Allemagne occidentale (article 72) : les Länder peuvent agir dans certaines matières, aussi longtemps que et dans la mesure où la fédération n'a pas exercé sa compétence.

— Autriche (article 15, 6°) : en ce qui concerne les matières énumérées dans les articles 10, 10° et dans l'article 12, le législateur fédéral peut fixer un délai pendant lequel les Etats membres pourront compléter les principes fédéraux de base (au moins 6 mois et au plus 1 an); si les Etats membres n'agissent pas avant cette échéance, leur compétence est transférée à la fédération.

— Nigeria (article 83) : le Parlement national peut intervenir dans des matières qui ne sont pas réservées à l'autorité centrale, pour autant que les Etats membres ne soient pas intervenus.

BIJLAGE 2

Overzicht van de concrete inhoud van de residuaire bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer (artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)

« X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft :

- 1° de wegen en hun aanhorigheden;
- 2° de waterwegen en hun aanhorigheden;
- 3° de havens en hun aanhorigheden;
- 4° de zeewering;
- 5° de dijken;
- 6° de veerdiensten;
- 7° de uitrusting en de uitbating van de luchthaven en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;
- 8° het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer en de taxidiensten;
- 9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9°, houden het recht in om in territoriale wateren en op het continaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden. »

1. INHOUD

1.1. De wegen en hun aanhorigheden

- de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen;
- de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden;
- de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegennet;
- het verzamelen van gegevens voor statistische doeleinden;
- de uitzonderlijke transporten;
- de grensoverschrijdende wegen;
- de telecontrole;
- internationale contacten en vertegenwoordigingen.

1.2. De waterwegen en hun aanhorigheden

- de minimale technische veiligheidsnormen inzake het aanleggen en onderhouden van waterwegen;
- de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden;
- de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het waterwegennet;
- de hydrologie en de waterbeheersing op de waterwegen die de grenzen van een Gewest overschrijden, de door

ANNEXE 2

Aperçu du contenu concret des compétences résiduelles en matière de travaux publics et de transport (article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980)

« X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

- 1° les routes et leurs dépendances;
- 2° les voies hydrauliques et leurs dépendances;
- 3° les ports et leurs dépendances;
- 4° les défenses côtières;
- 5° les digues;
- 6° les services des bacs;
- 7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National;
- 8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés et les services de taxis;
- 9° les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer.

Les compétences visées aux 2°, 3°, 4° et 9°, comprennent le droit d'effectuer dans les eaux territoriales et sur le plateau continental les travaux et activités, en ce compris le dragage, nécessaires à l'exercice de ces compétences. »

1. CONTENU

1.1. Les routes et leurs dépendances

- les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien routiers;
- la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes concernant les matières relevant de la compétence des Régions;
- la planification, la fonctionnalité et la compatibilité du réseau autoroutier;
- la collecte de données à des fins statistiques;
- les transports exceptionnels;
- les routes transfrontalières;
- le télécontrôle;
- les contacts et les représentations internationaux.

1.2. Les voies hydrauliques et leurs dépendances

- les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des voies hydrauliques;
- la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes concernant les matières relevant de la compétence des Régions;
- la planification, la fonctionnalité et la compatibilité du réseau des voies hydrauliques;
- l'hydrologie et la maîtrise des eaux sur les voies hydrauliques qui franchissent les limites d'une Région, les tra-

een Gewest uit te voeren werken en te nemen maatregelen waarvan de inwerkingtreding of de afwezigheid schade zouden kunnen veroorzaken in een ander Gewest;

— de telecontroleketten — het verzamelen van gegevens;

- de grensoverschrijdende waterwegen;
- de internationale contacten en vertegenwoordiging;
- de exploitatie van de waterwegen en binnenvaart;

— het verzamelen van gegevens voor statistische doeleinden.

1.3. *De havens en hun aanhorigheden* (inclusief baggerwerken op het continentaal plat)

— de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden;

— de grensoverschrijdende materies. Op dit vlak moet verwezen worden naar de zogenaamde Waterverdragen en de Haven van Brussel;

- de internationale contacten en vertegenwoordigingen;
- de exploitatie en het beheer.

1.4. *De zeekering*

Nihil

1.5. *De dijken*

— de minimale technische veiligheidsnormen.

1.6. *De veerdiensten*

Nihil

1.7. *De uitrusting en uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal*

— de minimale technische veiligheidsvormen inzake het bouwen en onderhouden van luchthavens en vliegvelden;

— het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en de rechten die er betrekking op hebben;

- de contacten met het buitenland;
- de organisatie van de veiligheid.

1.8. *Het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer en de taxidiensten*

— de samenwerking tussen de spoorwegen, enerzijds, en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer, anderzijds, met het oog op de coördinatie en de bevordering van het openbaar vervoer;

- de reglementering inzake toegang tot de markt;
- de internationale vertegenwoordiging.

1.9. *De loods- en bebakeningsdiensten, evenals de reddings- en sleepdiensten*

- de internationale vertegenwoordiging.

vaux à ordonner et les mesures à prendre par une Région dont l'exécution ou l'absence pourrait porter préjudice à une autre Région;

— les réseaux de télécontrôle — la collecte de données;

- les voies hydrauliques transfrontalières;
- les contacts et les représentations internationaux;
- l'exploitation des voies hydrauliques et la navigation intérieure;
- la collecte de données à des fins statistiques.

1.3. *Les ports et leurs dépendances* (y compris les dragages sur le plateau continental)

— la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes concernant les matières relevant de la compétence des Régions;

— les matières transfrontalières. Il convient à cet égard d'évoquer les traités de l'eau et le port de Bruxelles;

- les contacts et les représentations internationaux;
- l'exploitation et la gestion.

1.4. *Les défenses côtières*

Néant

1.5. *Les digues*

— les normes techniques minimales de sécurité.

1.6. *Les services des bacs*

Néant

1.7. *L'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National*

— les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des aéroports et aérodromes;

— le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, et les droits y afférents;

- les contacts avec l'étranger;
- l'organisation de la sécurité.

1.8. *Le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés et les services de taxis*

— la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part, en vue de coordonner et de promouvoir les transports publics;

- la réglementation en matière d'accès au marché;
- la représentation internationale.

1.9. *Les services de pilotage et de balisage ainsi que les services de sauvetage et de remorquage*

- la représentation internationale.

2. MOGELIJKE KNELPUNTEN

2.1. *De wegen en hun aanhorigheden*

Nationaal :

— Het verzorgen van de coördinatie tussen de Gewesten ingeval door gebrek aan planning, functionaliteit of compatibiliteit, de belangen van de nationale Staat (economisch-monetaire unie) in het gedrang komen. De nationale Staat moet dan zelfs actief kunnen optreden door ofwel de Gewesten te verplichten de nodige aanpassingen door te voeren ofwel zelf de werken uit te voeren.

— De mogelijkheid tot optreden van de nationale Staat zo de fundamentele belangen van een Gewest geschaad worden door de handelingen van een ander Gewest (bepaalde infrastructuurwerken al of niet uitvoeren; niet onderhouden).

Knelpunten

— De overige taken kunnen door elk Gewest uitgeoefend worden. Het zijn taken inherent aan de overgehevelde materies.

Om tot een praktische oplossing en werking te komen, is overleg noodzakelijk. Daartoe voorziet de wet in samenwerkingsakkoorden, die trouwens in het belang van elk Gewest zijn.

Opdelingen tussen de Gewesten zoals bijvoorbeeld de aangelegenheid van de telecontrole, geven aanleiding tot enkele praktische problemen (computercontrole, gegevens-inwinning) die oplosbaar zijn. Daarvoor moet deze taak niet nationaal blijven.

De relatie met nationale overheden (bijvoorbeeld Rijkswacht) kan even goed door elk Gewest worden onderhouden.

Groot knelpunt blijven de internationale relaties. Dit betreft verscheidene aangelegenheden, met name :

— zaken die uitsluitend betrekking hebben op één Gewest;

— zaken die verscheidene Gewesten aanbelangen.

Een en ander geldt voor werken, praktische afspraken, normen, verdragen, vertegenwoordigingen in internationale organisaties en handelspromotie.

Voorstel

a) Voorgesteld wordt al de zaken die uitsluitend betrekking hebben op één Gewest, volledig te laten afhandelen door één Gewest, dit wil zeggen van het stadium van de onderhandeling tot het verdrag en de praktische uitwerking. Daarbij wordt steeds een vertegenwoordiging van de nationale overheid uitgenodigd (Buitenlandse Zaken).

b) Voor de geregionaliseerde materies die betrekking hebben op twee of meer Gewesten wordt eerst tussen de Gewesten een regeling nagestreefd. Komt deze er niet binnen de vastgestelde termijn, dan treedt de nationale overheid op. Dit optreden stopt zodra de Gewesten een vergelijk hebben gevonden.

c) Inzake aangelegenheden waarvoor de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de nationale overheid en de Gewesten, treedt de nationale overheid op, met een vertegenwoordiging van de Gewesten.

2. PROBLEMES EVENTUELS

2.1. *Les routes et leurs dépendances*

Compétence nationale :

— Assurer une coordination entre les Régions au cas où les intérêts de l'Etat national (union économique et monétaire) seraient compromis par manque de planification, de fonctionnalité ou de compatibilité. Dans ce cas, l'Etat national doit pouvoir intervenir, même activement, en obligeant les Régions à effectuer les adaptations nécessaires ou en exécutant lui-même les travaux.

— La possibilité pour l'Etat national d'intervenir dans le cas où une Région serait lésée dans ses intérêts fondamentaux par les actes d'une autre Région (exécution ou non-exécution de certains travaux d'infrastructure; défaut d'entretien).

Problèmes

— Les autres tâches peuvent être accomplies par chaque Régions. Il s'agit de tâches inhérentes aux matières transférées.

Une concertation s'impose pour dégager une solution pratique et parvenir à un fonctionnement efficace. La loi prévoit à cet effet les accords de coopération, qui sont d'ailleurs dans l'intérêt de chaque Région.

Les partages entre les Régions, comme par exemple en ce qui concerne le télécontrôle posent quelques problèmes pratiques (ordinateurs, collecte des données) qui peuvent être résolus. Cette tâche ne doit pas pour autant continuer à relever de la compétence du pouvoir national.

Les relations avec les autorités nationales (par exemple, la gendarmerie) peuvent très bien être confiées à chaque Région.

Les relations internationales demeurent un problème important qui concerne différentes matières, à savoir :

— les matières qui concernent exclusivement une Région;

— les matières qui intéressent plusieurs Régions.

Sont concernés : les travaux, les accords pratiques, les normes, les traités, les représentations au sein des organisations internationales, la promotion du commerce.

Proposition

a) Il est proposé que les matières qui concernent exclusivement une Région, soient traitées entièrement par cette Région, c'est-à-dire depuis le stade des négociations jusqu'à celui du traité et de sa mise en pratique. Une représentation du pouvoir national serait toujours invitée (Affaires étrangères).

b) Pour les matières qui ont été régionalisées mais concernent deux ou plusieurs Régions, un accord sera d'abord recherché entre ces Régions. Si cet accord n'intervient pas dans le délai fixé, le pouvoir national prendra le relais, mais se retirera dès que les Régions seront parvenues à un accord.

c) Pour les matières relevant à la fois du pouvoir national et des Régions, c'est le national qui agira, avec une représentation des Régions.

2.2. *De waterwegen en hun aanhorigheden*

Nationaal

Idem als punt 2.1.
— de scheepsmeting.

Knelpunten

— Ook hier zullen de netwerken van telecontrole en telemeting voor problemen zorgen. De bestaande samenwerkingsakkoorden en gezond overleg kunnen die problemen oplossen.

— De exploitatie van de waterwegen en de binnenvaart erop, kan binnen de bevoegdheden van de wet van 8 augustus 1988 gebeuren door de Gewesten. Hier is geen grotere inbreng van de nationale overheid vereist.

— De internationale betrekkingen vormen ook hier een knelpunt.

2.3. *De havens en hun aanhorigheden*

Nationaal

Idem als punt 2.1.

In dit verband zij erop gewezen dat de tekst van punt 2.1 zeer belangrijk is voor het dossier Watervedragten. De verdragsbevoegdheid en het evocatierecht van de nationale overheid zijn essentiële elementen om ooit met kans op slagen iets te realiseren van de projecten vervat onder de noemer Watervedragten.

Knelpunten

— Voor de Haven van Brussel kan verwezen worden naar het samenwerkingsakkoord waarin de wet van 8 augustus 1988 voorziet. Een inbreng van de nationale overheid is niet vereist.

— Voor de exploitatie en het beheer van de havens dient de gewestelijke bevoegdheid maximaal te zijn. De verbodkelling van bevoegdheden tussen Gewest en nationale overheid moet zo beperkt mogelijk zijn vermits zulks hinderend werkt. Er is dus geen verplichte inbreng van de nationale overheid vereist.

— De internationale betrekkingen zijn ook hier een knelpunt.

2.4. *De zeewering*

Nihil.

2.5. *De dijken*

Nihil.

2.6. *De veerdiensten*

Nihil.

2.2. *Les voies hydrauliques et leurs dépendances*

Compétences nationales

Voir point 2.1.
— le jaugeage.

Problèmes

— Dans ce domaine, les réseaux de télécontrôle et de télémessure seront également sources de problèmes. Ces derniers pourront être résolus grâce aux accords de coopération existants ainsi qu'à la mise en oeuvre d'une saine concertation.

— L'exploitation des voies hydrauliques et de la navigation intérieure sur celles-ci peut être assurée par les Régions dans le cadre des compétences prévues par la loi du 8 août 1988. A cet égard, aucune contribution supplémentaire de l'autorité nationale n'est requise.

— Les relations internationales constituent également un problème dans ce domaine.

2.3. *Les ports et leurs dépendances*

Compétence nationale

Voir Point 2.1.

A cet égard, il convient de souligner que le texte du point 2.1. est très important pour le dossier des traités Escaut-Meuse. Le pouvoir de conclure des traités et le droit d'évocation de l'autorité nationale constituent des éléments essentiels pour la réalisation d'une partie, au moins, des projets prévus dans les traités dits « Escaut-Meuse ».

Problèmes

— En ce qui concerne le Port de Bruxelles, on peut se référer à l'accord de coopération prévu par la loi du 8 août 1988. Aucun apport du pouvoir national n'est requis.

— Pour l'exploitation et la gestion des ports, il faut que la compétence régionale soit maximale. Il faut limiter autant que possible le morcellement des compétences entre les niveaux régional et national, étant donné qu'il suscite des difficultés. Aucun apport du pouvoir national n'est donc requis.

— Les relations internationales constituent également un problème à cet égard.

2.4. *Les défenses côtières*

Néant.

2.5. *Les digues*

Néant.

2.6. *Les services des bacs*

Néant.

2.7. *De uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal.*

Nationaal

Idem als punt 2.1.

— De activiteiten die betrekking hebben op de organisatie en het waarborgen van de veiligheid van het luchtverkeer.

Knelpunten

— De internationale betrekkingen.

2.8. *Het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer en de taxidiensten*

Nationaal

Idem als punt 2.1.

— De reglementering inzake toegang tot de markt.

Knelpunten

— De internationale vertegenwoordiging.

2.9. *De loods- en bebakeningsdiensten, evenals de reddings- en sleepdiensten*

Knelpunt

Idem als punt 2.1.

2.10. *Andere*

— De punten opgesomd onder art. 3, § 16 dienen nationaal te blijven. De Gewesten moeten de mogelijkheid krijgen om aanvullende normen uit te vaardigen;

— De erkenning van aannemers;

— De wet op de overheidsopdrachten en de uitvoeringsbesluiten;

— Mogelijke knelpunten :

a) Het Centraal Bureau voor Benodigdheden (CBB) dat instaat voor allerlei aankopen. Dit CBB kan nationaal blijven. Het moet de Gewesten evenwel vrijstaan hun aankopen zelf te doen of via het CBB;

b) Het Bruggenbureau m.b.t. de veiligheid van bouwwerken. Het is echter aan elk Gewest om zijn bouwwerken zo te ontwerpen, te bouwen en te onderhouden dat deze veilig zijn. Het Gewest draagt daarvoor de verantwoordelijkheid.

2.7. *L'équipement et l'exportation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National.*

Compétence nationale

Idem qu'au point 2.1.

— Les activités se rapportant à l'organisation et à la sécurité du trafic aérien.

Problèmes

— Les relations internationales.

2.8. *Le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés et les services de taxis*

Compétence nationale

Idem qu'au point 2.1.

— La réglementation en matière d'accès au marché.

Problèmes

— La représentation internationale.

2.9. *Les services de pilotage et de balisage, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer*

Problème

Idem qu'au point 2.1.

2.10. *Divers*

— Les points énumérés à l'article 3, § 16, doivent rester de la compétence du pouvoir national. Il faut permettre aux Régions d'établir des normes complémentaires;

— L'agrément d'entrepreneurs;

— La loi sur les marchés publics et ses arrêtés d'exécution;

— Problème possible en ce qui concerne :

a) L'Office central des fournitures (OCF), qui effectue des acquisitions diverses. Cet OCF peut rester national, mais les Régions doivent avoir la possibilité de faire leurs acquisitions soit elles-mêmes, soit via l'OCF;

b) Le Bureau des ponts, en ce qui concerne la sécurité des constructions. Il appartient toutefois à chaque Région de concevoir, d'édifier et d'entretenir ses constructions de manière à en assurer la sécurité. La responsabilité en ce domaine incombe à la Région.