

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

29 MAI 1992

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**modifiant l'article 19, § 1^{er},
premier alinéa, de la loi spéciale
du 8 août 1980 de réformes
institutionnelles**

(Déposée par Mme Merckx-Van Goey)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux termes de l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 de cette loi, « sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ».

La Cour d'arbitrage a donné de cette disposition une interprétation selon laquelle les pouvoirs décrets des Communautés et Régions ne peuvent, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par une loi de réformes institutionnelles, empiéter sur les compétences que la Constitution réserve à la loi lorsqu'ils règlent les matières qui leur ont été attribuées, même si l'attribution des compétences à la « loi » par la Constitution est antérieure à la réforme de l'Etat et date par conséquent d'une époque où les pouvoirs décrets des Communautés et Régions n'existaient pas encore.

La Cour d'arbitrage a également décidé que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permet aux Conseils de Communauté et aux Conseils régionaux d'adopter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compé-

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

29 MEI 1992

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van artikel 19, § 1,
eerste lid, van de bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot hervorming
der instellingen**

(Ingediend door Mevr. Merckx-Van Goey)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Luidens artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11 van die wet « onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden ».

Het Arbitragehof interpreteerde die bepaling in die zin dat de gemeenschaps- of gewestdecreetgevers, behoudens een bijzondere of uitdrukkelijke machtiging in een wet tot hervorming der instellingen, de door de Grondwet aan de wet toegewezen bevoegdheden niet kunnen betreden bij de regeling van de hen toegewezen aangelegenheden, ook niet wanneer de bevoegdheidstoewijzing door de Grondwet aan de « wet » dateert van vóór de staatshervorming en bijgevolg vooraleer er Gemeenschaps- of Gewestdecreetgevers bestonden.

Tevens besliste het Arbitragehof dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de Gemeenschaps- of Gewestraden rechtsbepalingen kunnen aannemen in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, wanneer die bepalin-

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

tents, dans la mesure où les dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence, ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi (arrêt préjudiciel n° 44 du 23 décembre 1987, *Moniteur belge* du 27 janvier 1988, p. 1204).

Se fondant sur cette jurisprudence, la Cour d'arbitrage a jugé de nombreuses dispositions des décrets communautaires et régionaux entachées d'un excès de compétence. Il en va notamment ainsi :

- des articles qui, dans des cas spécifiques (notamment dans le cadre de la législation en matière d'environnement), permettent aux fonctionnaires chargés de missions de surveillance, moyennant l'autorisation du juge de police, de pénétrer à certaines heures dans les habitations dans l'exercice de leur mission (il en résulte de sérieuses difficultés pour ce qui est de l'organisation, par le pouvoir décretaal, d'une surveillance efficace des maisons de repos et des organismes de placement en matière d'aide spéciale à la jeunesse);

- des dispositions qui habilitent ces fonctionnaires à confisquer certains biens, pour autant qu'il s'agisse d'une confiscation au sens du Code pénal;

- des dispositions conférant la qualité d'officier de police judiciaire à ces fonctionnaires;

- des dispositions attribuant une compétence à un tribunal, même si cette compétence ressortit à la sphère de compétences normale de ce tribunal et si elle a déjà été attribuée précédemment à ce tribunal par une loi nationale.

La Cour d'arbitrage déduit également de l'article 19 § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale que les Communautés et Régions ne peuvent invoquer l'article 10 de la loi spéciale pour déroger aux règles du Livre I^{er} du Code pénal (voir l'arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, *l.c.*, ainsi que le libellé explicite de l'arrêt n° 5/90, 17 janvier 1990, *Moniteur belge* du 8 février 1990, 2101).

Il ressort des avis du Conseil d'Etat et d'un certain nombre d'analyses juridiques que l'impossibilité dans laquelle les pouvoirs décretsaux se trouvent d'empiéter d'une façon ou d'une autre sur les compétences réservées à la loi par la Constitution (sauf en cas d'habilitation par la loi spéciale de réformes institutionnelles), même en vertu de l'article 10 de la loi spéciale, pose de multiples problèmes (voir, par exemple, Conseil d'Etat, section de Législ., 5 et 6 octobre 1989, Doc. Conseil flamand n° 265/1, pp. 27-28, 1989-1990; Conseil d'Etat, section de Législation, 8 août 1988, Doc. Conseil flamand n° 261/1, pp. 101-102, 1989-1990; Conseil d'Etat, section de Législation, 14 novembre 1989, Doc. Conseil flamand n° 318/1, pp. 59-60, 1989-1990; Conseil d'Etat, section de Législation, 14 juin 1991, Doc. Conseil flamand n° 481/1, pp. 4 et suivantes, 1990-1991; DELVA, J. et SMETS J., « De Staatshervorming en het strafrecht », in *Liber Amicorum M. Châtel*, Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, pp. 94 et 102; FAURE, M., « Preadvies Milieustrafrecht », Anvers,

gen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid, geen toepassing kan vinden op de bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt (beginsel arrest n° 44 van 23 december 1987, *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 1988, blz. 1199).

Op grond van die rechtspraak achtte het Arbitragehof reeds talloze bepalingen van gemeenschaps- en gewestdecreten aangetast door bevoegdheidsoverschrijding, zoals bijvoorbeeld :

- artikelen die in specifieke gevallen (onder meer milieuwetgeving) aan toezichtsambtenaren mits toestemming van de politierechter toelaten tijdens bepaalde uren woningen te betreden ter uitoefening van hun toezichtstaak (hierdoor wordt een effectieve regeling, door de decreetgever, van het toezicht op bejaardentehuizen en plaatsingsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand ten zeerste bemoeilijkt);

- het toekennen van de bevoegdheid tot inbeslagname aan die toezichtsambtenaren voor zover het om een eigenlijke inbeslagname gaat;

- het toekennen van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan die toezichtsambtenaren;

- het toewijzen van een bevoegdheid aan een rechtbank, ook al hoort die bevoegdheid tot de normale bevoegdheidssfeer van die rechtbank en had een vroegere, nationale wet diezelfde bevoegdheid aan die rechtbank toegewezen.

Uit artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet leidt het Arbitragehof ook af dat de Gemeenschappen en Gewesten artikel 10 van de bijzondere wet niet kunnen aanwenden om af te wijken van de regels die vervat liggen in Boek I van het Strafwetboek (zie arrest n° 44 van 23 december 1987, *l.c.*, en expliciet in arrest n° 5/90, 17 januari 1990, *Belgisch Staatsblad*, 8 februari 1990, 2103).

Uit de adviezen van de Raad van State en een aantal analyses in de rechtsleer blijkt dat de onmogelijkheid voor de decreetgevers om de door de Grondwet aan de « wet » voorbehouden bevoegdheden op welkdanige wijze dan ook te betreden (behoudens na machtiging door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen), ook niet op grond van artikel 10 van de bijzondere wet, tot heel wat moeilijkheden aanleiding geeft (zie bijvoorbeeld Raad van State, afdeling Wetgeving, 5 en 6 oktober 1989, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, n° 265/1, blz. 27-28; Raad van State, afdeling Wetgeving, 8 augustus 1988, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, n° 261/1, blz. 101-102; Raad van State, afdeling Wetgeving, 14 november 1989, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, n° 318/1, blz. 59-60; Raad van State, afdeling Wetgeving, 14 juni 1991, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, n° 481/1, blz. 4 e.v.; DELVA, J. en SMETS, J., « De staatshervorming en het strafrecht », in *Liber Amicorum M. Châtel*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, blz. 94 en 102;

Maklu, p. 29; LEROY, M., « L'avenir des matières réservées », *Rev. Dr. ULB*, 1990, pp. 42-47; MORRENS, P., « Enkele actuele knelpunten in het leefmilieu-strafrecht », *R.W.* 1987-1988, p. 1285).

On peut s'étonner que la réserve prévue à l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale en ce qui concerne la compétence du pouvoir décréétal porte également sur l'application de l'article 10 de cette loi (« Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 (de la loi spéciale), sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi »). Le Président de la Cour d'arbitrage, J. DELVA, et J. SMETS ont fait observer à juste titre que la loi spéciale renferme de ce fait une certaine contradiction : elle enlève aux Communautés et aux Régions le pouvoir d'édicter des dispositions qui, par définition, sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences, ce qui appelle une intervention complémentaire du législateur national (Delva, J. et Smets, J., *o.c.*). Ces auteurs notent avec raison que l'on réduit ainsi l'autonomie des Communautés et des Régions, qui ne disposent par ailleurs d'aucun moyen pour amener le législateur national à adopter les dispositions complémentaires requises. Cela va précisément à l'encontre de la philosophie de l'article 10 (*ibid.*, avec référence au rapport ANDRE-PETRY, Doc. Sénat n° 434/2, 1979-1980, p. 27, et *Annales* du Sénat du 18 juillet 1980, 2192, et du 23 juillet 1980, 2458).

A cet égard, il peut être fait référence à la déclaration que M. ANDRE, rapporteur et actuellement juge à la Cour d'arbitrage, a faite à l'époque : « (...) cet article constitue un élément essentiel de la réforme, compte tenu de l'économie même des projets de réforme en cause. L'absence d'une telle disposition priverait, en effet, les décrets de leur efficacité et appellerait par conséquent une intervention complémentaire du législateur. Pareille intervention serait une forme de tutelle sur les conseils incompatible avec la philosophie même du pouvoir normatif octroyé aux Communautés et Régions » (*Annales* du Sénat, 18 juillet 1980, 2192).

Il n'y a aucune raison pour que l'article 10 ne puisse pas, en principe, s'appliquer aux matières que l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale, réserve en principe à l'Etat. Il y a lieu de souligner à cet égard que l'impossibilité pour les pouvoirs décrétaux communautaires et régionaux d'empiéter sur les compétences réservées à la loi par la Constitution — du moins sur celles qui l'étaient avant la réforme de l'Etat — trouve son fondement non dans la Constitution proprement dite, mais uniquement dans l'article 19 de la loi spéciale. Or, comme les pouvoirs décrétaux communautaires et régionaux n'existaient pas avant la réforme de l'Etat, il est impossible que le Constituant de l'époque ait eu l'intention de procéder à une répartition des compétences entre différents législateurs (DELVA, J., et SMETS, J., *l.c.* 89; LEROY, M., *l.c.*, 16; voir égale-

FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, Antwerpen, Maklu, blz. 29; LEROY, M., « L'avenir des matières réservées », *Rev. Dr. ULB*, 1990, blz. 42-47; MORRENS, P., « Enkele actuele knelpunten in het leefmilieu-strafrecht », *R.W.*, 1987-1988, blz. 1285).

Het kan verwondering wekken dat het bevoegdheidsvoorbehoud opgenomen in artikel 19, § 1, van de bijzondere wet ook slaat op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet (« Het decreet regelt de aangelegenheden in de artikelen 4 tot 11 (van de bijzondere wet) onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden »). Terecht werd door Voorzitter J. DELVA van het Arbitragehof en J. SMETS gesteld dat de bijzondere wet hierdoor in zekere mate door een innerlijke tegenstrijdigheid is aangetast : aan de Gemeenschappen en Gewesten is immers de bevoegdheid ontnomen iets te regelen dat per definitie noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden, waardoor een bijkomend optreden van de nationale wetgever nodig is (DELVA J. en SMETS, J., *o.c.*). Deze auteurs merken terecht op dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten, die overigens over geen enkel middel beschikken om de nationale wetgever ertoe aan te zetten de noodzakelijke aanvullende regelingen te treffen. Dit druist juist in tegen de bestaansredenen van artikel 10, (*ibid.*, met verwijzing naar verslag ANDRE-PETRY, *Gedr. St.*, Senaat, 1979-1980, n° 434/2, blz. 27; *Hand.*, Senaat, 18 juli 1980, 2192 en 23 juli 1980, 2458).

In dit verband kan verwezen worden naar de verklaring die verslaggever ANDRE, thans rechter in het Arbitragehof, toen aflegde : « (...) cet article constitue un élément essentiel de la réforme, compte tenu de l'économie même des projets de réforme en cause. L'absence d'une telle disposition priverait, en effet, les décrets de leur efficacité et appellerait par conséquent une intervention complémentaire du législateur. Pareille intervention serait une forme de tutelle sur les conseils incompatible avec la philosophie même du pouvoir normatif octroyé aux Communautés et Régions » (*Hand.*, Senaat, 18 juli 1980, 2192).

Er is geen enkele reden waarom artikel 10 principieel geen toepassing zou kunnen vinden op door artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet in principe aan de Staat voorbehouden aangelegenheden. Er moet in dit verband worden opgemerkt dat de onbevoegdheid van de gemeenschaps- en gewestdecreetgevers om de door de Grondwet aan de « wet » voorbehouden bevoegdheden te betreden — althans voor wat grondwetsartikelen die reeds voor de Staatshervorming bestonden — zijn grondslag niet vindt in de Grondwet zelf, maar enkel in artikel 19 van de bijzondere wet. Nu er vóór de Staatshervorming geen gemeenschaps- of gewestdecreetgevers bestonden, heeft de grondwetgever toen onmogelijk een bevoegdheidsverdeling tussen verschillende wetgevers op het oog kunnen hebben (DELVA, J., en SMETS, J., *l.c.*, 89; LEROY, M., *l.c.*, 16; zie ook Raad

ment Conseil d'Etat, section de législation, Chambres réunies, 27 avril 1987, Doc. Conseil flamand, n° 210/1, 1986-87). Le législateur spécial peut par conséquent instaurer une exception à la règle générale de l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour d'arbitrage a d'ailleurs reconnu ce principe : une loi de réformes institutionnelles peut habiliter de façon expresse et spéciale le pouvoir décrétoal à régler une matière réservée à la loi par la Constitution (jurisprudence constante depuis l'arrêt de principe n° 44 du 23 décembre 1987).

Bien que l'on eût pu opter pour l'abrogation pure et simple de l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est une approche plus prudente qui a été choisie dans la présente proposition de loi.

L'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale est en principe maintenu, mais la proposition prévoit la possibilité d'appliquer l'article 10, qui concerne les compétences implicites, aux matières qui sont en principe attribuées à l'Etat par cet article 19. Il ne faut en effet pas oublier qu'il s'agit, dans certains cas, de réglementations qui peuvent avoir une incidence sur des garanties et des droits fondamentaux, domaines dans lesquels une certaine uniformité peut être souhaitable. En subordonnant le pouvoir des Communautés et Régions en matière de « compétences réservées » aux conditions fixées par l'article 10 de la loi spéciale, la proposition de loi instaure une double garantie :

1. les pouvoirs décrétoaux communautaires et régionaux ne sont compétents que lorsqu'une réglementation est nécessaire dans le domaine couvert par les compétences réservées. Cela signifie que ces pouvoirs ne sont pas compétents lorsque le recours à un moyen différent pour atteindre un objectif identique, mais qui relève de leur propre compétence, garantit un résultat comparable.

2. l'application de l'article 10 ne peut avoir qu'une incidence marginale sur la compétence sur laquelle il est empiété (Cour d'arbitrage, n° 7, 20 décembre 1985, *Moniteur belge*, 21 janvier 1986, 695; Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, *Moniteur belge*, 21 juillet 1988, 10 432; Cour d'arbitrage, n° 67, 9 novembre 1988, *Moniteur belge*, 2 décembre 1988, 16 727; Cour d'arbitrage, n° 40/90, 19 décembre 1991, *Moniteur belge*, 17 janvier 1992, 844), ce qui implique notamment qu'il ne peut jamais être porté atteinte aux principes fondamentaux en la matière.

Eu égard à cette double garantie, dont le respect est contrôlé par la Cour d'arbitrage, l'extension des compétences des Communautés et des Régions ne risque pas de compromettre l'équilibre institutionnel qui existe entre l'Etat et les entités fédérées.

La présente proposition de loi tend ainsi à supprimer, de manière équilibrée, une entrave importante à l'autonomie des Communautés et des Régions, et elle répond ainsi à une suggestion que la section de Législation du Conseil d'Etat (Chambres réunies) a

van State, afdeling Wetgeving, Verenigde Kamers, 27 april 1987, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1986-87, n° 210/1). De bijzondere wetgever kan derhalve een uitzondering instellen op de algemene regel van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit principe is overigens door het Arbitragehof erkend : een wet tot hervorming der instellingen kan de decreetgever op uitdrukkelijke en bijzondere wijze machtigen een door de Grondwet aan de « wet » toevertrouwde aangelegenheid te regelen (constante rechtspraak sinds het principearrest n° 44 van 23 december 1987).

Hoewel ook had kunnen worden geopteerd voor een opheffing zonder meer van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kiest dit voorstel voor een meer voorzichtige benadering.

Artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet wordt principieel behouden, maar met de mogelijkheid om artikel 10 over de impliciete bevoegdheden toe te passen op de aldaar principieel aan de Staat toegewezen aangelegenheden. Men mag immers niet vergeten dat het in bepaalde gevallen gaat om regelingen die een weerslag kunnen hebben op fundamentele rechten en waarborgen, waar een zekere uniformiteit wenselijk kan zijn. Door de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid met betrekking tot de « voorbehouden bevoegdheden » te laten afhangen van de door artikel 10 van de bijzondere wet gestelde voorwaarden, wordt een dubbele waarborg ingebouwd :

1. de gemeenschaps- en gewestdecreetgevers zijn slechts bevoegd wanneer een regeling op het terrein van de voorbehouden aangelegenheden noodzakelijk is. Dit betekent dat de gemeenschaps- en gewestdecreetgevers niet bevoegd zijn wanneer de aanwending van een ander middel om hetzelfde doel te bereiken, maar dat tot hun eigen bevoegdheid behoort, een gelijkwaardig resultaat waarborgt;

2. de toepassing van artikel 10 mag maar een marginale weerslag hebben op de betreden bevoegdheid (Arbitragehof, n° 7, 20 december 1985, *Belgisch Staatsblad*, 21 januari 1986, 695; Arbitragehof, n° 66, 30 juni 1988, *Belgisch Staatsblad*, 21 juli 1988, 10 432; Arbitragehof, n° 67, 9 november 1988, *Belgisch Staatsblad*, 2 december 1988, 16 727; Arbitragehof, n° 40/90, 19 december 1991, *Belgisch Staatsblad*, 17 januari 1992, 844) wat onder meer inhoudt dat nooit afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen terzake.

Gelet op die dubbele waarborg, waarvan de naleving onder controle staat van het Arbitragehof, bestaat er geen enkel gevaar dat de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten afbreuk zou doen aan het institutionele evenwicht tussen de Staat en de deelgebieden.

Dit voorstel beoogt op die manier op een evenwichtige wijze een belangrijke belemmering op de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten weg te nemen. Aldus wordt tegemoetgekomen aan een suggestie die de afdeling Wetgeving van de Raad van

formulée dans son avis sur le projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Conseil d'Etat, section de Législation, Chambres réunies, 13 juillet 1988, Doc. Chambre n° 516/1, S.E. 1988, p. 50).

State (Verenigde Kamers) in zijn advies bij het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen deed (Raad van State, afdeling Wetgeving, Verenigde Kamers, 13 juli 1988, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, n° 516/1, blz. 50).

T. MERCKX-VAN GOEY
P. TANT
J. VAN LOOY

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

Article unique

L'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est remplacé par la disposition suivante :

« Sauf application de l'article 10 de la présente loi, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9 de la présente loi, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi. »

10 avril 1992.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Enig artikel

Artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Behoudens toepassing van artikel 10 van deze wet, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9 van deze wet, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. »

10 april 1992.

T. MERCKX-VAN GOEY
P. TANT
J. VAN LOOY