

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.371/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 15 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.", après avoir examiné l'affaire à la quatrième chambre le 18 octobre 2001, a donné le 23 octobre 2001 en chambres réunies l'avis suivant qui porte sur les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans un délai ne dépassant pas huit jours, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.371/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, op 15 oktober 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS", heeft op 18 oktober 2001 de zaak onderzocht in de vierde kamer en heeft vervolgens op 23 oktober 2001 in verenigde kamers, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het volgende advies gegeven, dat betrekking heeft op de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle apparaît erronément dans le préambule de l'avant-projet de loi, est la suivante :

"Vu l'extrême urgence motivée par la nécessité d'exécution des projets ferroviaires inscrits dans le plan d'investissement 2001-2012 de la SNCB;

Vu la circonstance que l'exécution de certains projets d'investissements est programmée en 2001;

Vu l'importance de ces projets et l'urgence de leur mise en oeuvre pour assurer une amélioration du service public en matière de politique ferroviaire;

Vu l'article 19 de cet accord qui conditionne l'entrée en vigueur du plan pluriannuel d'investissement à l'assentiment des Chambres fédérales, du Conseil flamand, du Conseil de la Région wallonne et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale;

Qu'il est dès lors impératif que cet accord puisse entrer en vigueur dans les plus brefs délais;"

*

* *

1. L'accord de coopération auquel l'avant projet de loi entend donner son assentiment a pour objet la création d'un "Comité Exécutif des Ministres de la Mobilité" (art. 3), la modification et l'approbation du "plan d'investissement 2001-2012" de la S.N.C.B. (art. 4 à 6), l'engagement de chacune des parties en ce qui concerne les procédures d'autorisation et de permis requises (art. 7 à 13), le "préfinancement" et le "cofinancement" par les Régions de projets d'infrastructures et de travaux (art. 14 et 15), le réseau express régional dans et autour de Bruxelles (art. 16 et 17) et des dispositions finales (art. 18 et 19).

.../...

Se prononçant sur la base des articles 84, alinéa 1^{er}, 2°, et 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les chambres réunies de la section de législation se sont limitées à examiner la question de savoir si, compte tenu de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, cet accord de coopération pouvait régler ces questions.

2. Aucune disposition constitutionnelle ou législative ne transfère aux Régions la matière du transport en commun par chemin de fer. En ce qui concerne le transport en commun, seul "le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur" a été attribué aux Régions par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁾, outre "les services des bacs" ⁽²⁾ et "l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National" ⁽³⁾. L'article 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale confirme cette répartition des compétences puisqu'il prescrit une concertation entre les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée pour "la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part". En outre, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°bis, de la loi spéciale, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour "le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges" ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Il a été précisé au cours des travaux préparatoires de cette disposition, insérée par l'article 4, § 11, de la loi spéciale du 8 août 1988, que le transport en commun urbain et vicinal s'entendait comme visant les transports "par métro, pré-métro ou semi-métro, par tram, trolleybus et autobus" (Exposé des motifs du projet de loi, Chambre, Doc. parl., 1988, n° 516/1, p. 16), sans inclure le chemin de fer.

⁽²⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, 6°, de la loi spéciale.

⁽³⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale.

⁽⁴⁾ L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération confirme d'ailleurs "le caractère fédéral de la S.N.C.B."

Le chemin de fer est donc demeuré dans la sphère de compétence fédérale, qui inclut notamment les modalités d'organisation et de contrôle de ce service public, actuellement géré par la S.N.C.B.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises,

" [...] les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Avis 26.248/1, donné le 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet de loi "créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux" (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 1022/1). Cet avis renvoie notamment à des avis du 25 janvier 1984 (Doc. parl., Chambre, 834 (1983-1984), n° 1, pp. 27-29 et 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), n° 10) et du 13 octobre 1992 (Doc. parl., Sénat, 526-1 (1992-1993), pp. 158-159). Voyez aussi l'avis 27.394/2, donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., session 1997-1998, n° 235-1); l'avis 27.777/2 du 28 mai 1998 sur un projet de décret "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-1998, n° 247-1, p. 17), qui renvoie à l'avis 27.394/2 précité; l'avis 29.645/2, donné le 17 novembre 1999 sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., session 1999-2000, n° 32-1); l'avis 30.037/2, donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., session 1999/2000, n° 95/1).

De même, le financement d'une politique relève de l'acte de "régler" la matière dont elle relève ⁽⁶⁾. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences ⁽⁷⁾. Un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁽⁸⁾.

Il en résulte que, puisque le transport par rail appartient aux compétences fédérales, son financement relève également de l'autorité fédérale, et non des Régions, et qu'un accord de coopération ne peut attribuer à celles-ci une partie de ce financement.

3. Quant aux Régions, elles disposent de compétences qui, si elles n'incluent pas le transport ferroviaire, peuvent avoir des incidences sur l'organisation de celui-ci; à titre d'exemple, on peut citer notamment l'aménagement du territoire ⁽⁹⁾, l'environnement ⁽¹⁰⁾, la rénovation rurale et la conservation de la nature ⁽¹¹⁾, ou leurs autres compétences en matière de transport ⁽¹²⁾.

Ces dernières compétences, spécialement en ce qui concerne le transport en commun urbain et vicinal, rappelées plus haut, peuvent par ailleurs impliquer qu'elles se concertent avec l'autorité fédérale, notamment pour coordonner et promouvoir le transport public, ainsi que le prescrit l'article 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'exposé des motifs du projet de loi destiné à aboutir à la loi

⁽⁶⁾ Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5.; C.E., section de législation, avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale" (Chambre, Doc. parl., n° 50-0774/10).

⁽⁷⁾ C.E., avis précité 31.341/VR.

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ Art. 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale.

⁽¹⁰⁾ Art. 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale.

⁽¹¹⁾ Art. 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale.

⁽¹²⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale.

spéciale du 8 août 1988, qui a inséré l'article 6, § 1^{er}, X, 8°, dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, énonce par ailleurs à cet égard qu'"en vue de promouvoir le transport public, de rationaliser l'exploitation et de sauvegarder les intérêts des utilisateurs, une collaboration intensive entre les sociétés de transport public y compris les Chemins de fer est essentielle" ⁽¹³⁾. Ce même exposé des motifs annonce, au sujet cette fois de la disposition insérant l'article 6, § 3bis, 3°, dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui concerne la concertation entre l'autorité fédérale et les Régions, que, "lors de [cette concertation], on s'efforcera de rechercher un consensus pouvant conduire à un accord de coopération tel que prévu au nouvel article 92bis" ⁽¹⁴⁾.

4. Ainsi, comme le législateur spécial - on vient de le voir - l'avait lui-même prévu, cette répartition des compétences en matière de transport en commun peut rendre opportune la conclusion d'un accord de coopération sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qui prévoit que ce type d'accords peut porter "notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun".

Toutefois, comme l'indique l'arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994 de la Cour d'arbitrage :

"Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis [de la loi spéciale] ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions" ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Loc. cit., p. 16.

⁽¹⁴⁾ Loc. cit., p. 21.

⁽¹⁵⁾ Cons. B.5.3. Voy. aussi, not., les avis précités 30.037/2, du 24 mai 2000, et 31.341/VR, du 28 février 2001, de la section de législation du Conseil d'Etat.

Il résulte dès lors de l'article 92bis de la loi spéciale, tel qu'il est interprété par la Cour d'arbitrage, d'une part que chaque autorité ne peut conclure un accord de coopération que si elle met en oeuvre des compétences propres et, d'autre part, qu'elle ne peut abandonner à l'autre partie ou aux autres parties à l'accord le pouvoir de prendre, sans sa participation ou leur participation, les décisions qu'implique la mise en oeuvre de cet accord.

La liberté d'action qui est laissée aux partenaires de l'accord de coopération est grande. Elle n'est pas absolue, pourtant, puisqu'ils sont tenus de respecter les normes supérieures et notamment les règles constitutionnelles et légales de répartition des compétences.

5. En conséquence, les Régions ne peuvent, par l'intermédiaire de l'accord de coopération examiné, modifier ou approuver le plan d'investissement de la S.N.C.B., qui, dès lors qu'il émane de cette dernière entreprise dans le secteur du transport par rail, relève de la seule autorité fédérale ⁽¹⁶⁾. L'article 4 de l'accord, spécialement la deuxième phrase de son alinéa premier et son alinéa 2 ⁽¹⁷⁾, excède donc les compétences régionales.

⁽¹⁶⁾ Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu se pencher sur la question, distincte de celle de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions, de savoir si, dans le cadre de ses compétences, l'Etat fédéral pouvait valablement, par l'accord de coopération et la loi d'assentiment examinés, procéder à de pareilles modification et approbation, compte tenu notamment de la spécificité juridique de ces instruments, de l'état actuel de l'autonomie organique de la S.N.C.B., voire du statut de cette dernière entreprise tel qu'il résulte du projet de loi actuellement déposé sur le bureau de la Chambre des représentants portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cette question se pose également en ce qui concerne d'autres dispositions de l'accord de coopération, notamment l'article 13 qui vise une "instruction" donnée par le Gouvernement fédéral et l'article 15 qui charge la S.N.C.B. de négocier le cofinancement de travaux.

⁽¹⁷⁾ Il y a une discordance légistique entre les versions française et néerlandaise de l'article 4, qui se présente en trois alinéas dans la version française et en deux alinéas dans la version néerlandaise.

6. De même, le financement de la S.N.C.B. appartenant à la seule autorité fédérale, l'accord de coopération ne peut, comme il le fait en son article 14, habiliter les Régions à assurer le "préfinancement" de cette société, en ce qu'il vise des travaux ou des investissements relevant du transport par rail. Tel qu'il est rédigé, l'article 14, en prévoyant un emprunt de la S.N.C.B., remboursé en fin de procédure par l'Etat fédéral, doit être compris comme ne visant que l'exercice de compétences fédérales, ce qui ne peut être mis en oeuvre par des moyens financiers propres aux Régions.

Plus spécialement, la circonstance, visée à l'article 14, selon laquelle des infrastructures nécessitent des "permis et autorisations ressortant ⁽¹⁸⁾ de [leurs] compétences" ne suffit pas à autoriser leur financement, même partiel, par les Régions, celles-ci ne pouvant assurer le financement que des activités relevant de leur compétence directe. La référence, contenue dans la même disposition, à l'intérêt régional, ne peut davantage fonder la compétence régionale : le système de répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions a en effet écarté la notion de l'intérêt communautaire ou régional comme critère de détermination des compétences des entités fédérées, au profit d'un mécanisme d'attribution de matières expressément transférées à ces dernières.

L'accord de coopération ne peut davantage, comme il le fait en son article 15, autoriser les Régions à participer au financement de "travaux relatifs à de grands investissements ferroviaires"; cette dernière expression, prise à la lettre, laisse en effet à penser qu'il s'agit de travaux exclusivement affectés au transport par rail qui, comme il a été rappelé plus haut, relèvent de la seule autorité fédérale. Au demeurant, l'origine régionale des fonds ne saurait fonder la compétence régionale en la matière.

7. Les mécanismes de "préfinancement" et de "cofinancement" régionaux prévus par les articles 14 et 15 ne seraient admissibles que s'ils portaient, parmi l'ensemble des initiatives à prendre dans des matières fédérales et régionales en rapport avec le transport en commun, sur des travaux et des investissements relevant spécifiquement de la compétence régionale, comme par exemple l'aménagement de routes ou de parkings de dissuasion aux abords de gares ou de voies ferrées ou encore le développement du transport urbain ou vicinal en coordination avec le chemin de fer. L'Etat fédéral reste tenu

⁽¹⁸⁾ Il faut lire "ressortissant".

d'assurer sa part dans le financement des initiatives relevant de ses compétences, spécialement en matière ferroviaire. C'est notamment dans ces conditions qu'est rendu possible "l'exercice conjoint de compétences propres" au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le financement des travaux régionaux doit alors être assuré par les Régions de manière complète; il ne peut être pris en charge, même partiellement, par l'autorité fédérale, comme le prescrit l'article 14 de l'accord examiné.

En ce qui concerne l'article 15, l'expression "travaux relatifs à de grands investissements ferroviaires" devrait être éclaircie afin de mieux indiquer qu'ils englobent des investissements régionaux et des investissements fédéraux, tels qu'ils résultent de leurs compétences respectives.

*

* *

8. En conclusion, l'accord de coopération examiné doit être revu pour en omettre les dispositions par lesquelles les Régions émettent leur accord à des instruments relevant de la seule compétence fédérale en matière de transport ferroviaire et pour mieux limiter leur participation au financement des aspects des matières envisagées qui relèvent de leurs compétences.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering, zoals zij verkeerdelijk is opgenomen in de aanhef van het voorontwerp van wet, als volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, gewettigd door de noodzaak om de spoorwegprojecten van het investeringsplan 2001-2012 van de NMBS uit te voeren;

Gelet op de omstandigheid dat de uitvoering van bepaalde investeringsprojecten gepland is voor 2001;

Gelet op het belang van deze projecten en de dringende noodzaak van hun uitvoering voor het waarborgen van een verbetering van de openbare dienst op het vlak van het spoorwegbeleid;

Gelet op artikel 19 van dit akkoord, dat de inwerkingtreding van het meerjarig investeringsplan afhankelijk maakt van de goedkeuring van de federale Kamers, de Vlaamse Raad, de Raad van het Waals Gewest en de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

Dat het bijgevolg absoluut noodzakelijk is dat dit akkoord binnen zo kort mogelijke tijd in werking zou kunnen treden;"

*

* *

1. Het samenwerkingsakkoord waarmee door middel van het voorontwerp van wet zou worden ingestemd, heeft als onderwerp het oprichten van een "Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit" (art. 3), de wijziging en de goedkeuring van het "investeringsplan 2001-2012" van de NMBS (art. 4 tot 6), de verbintenis van elk van de partijen wat de machtigingsprocedures en de vereiste vergunningen betreft (art. 7 tot 13), de "prefinanciering" en de "cofinanciering" door de Gewesten van infrastructuurprojecten en werken (art. 14 en 15), het gewestelijk expresnet in en rond Brussel (art. 16 en 17) en slotbepalingen (art. 18 en 19).

De verenigde kamers van de afdeling wetgeving, die uitspraak doen op grond van de artikelen 84, eerste lid, 2°, en 85bis van de gecoördineerde wetten op de

.../...

Raad van State, hebben zich beperkt tot het onderzoeken van de vraag of dit samenwerkingsakkoord, gelet op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, die kwesties kon regelen.

2. Geen enkele grondwets- of wetsbepaling draagt aan de Gewesten de aangelegenheid op van het openbaar vervoer per spoor. Wat het openbaar vervoer betreft zijn alleen "het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur" overgedragen aan de Gewesten, en wel bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽¹⁾, naast "de veerdiensten" ⁽²⁾ en "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal" ⁽³⁾. Artikel 6, § 3bis, 3°, van de bijzondere wet bevestigt deze verdeling van de bevoegdheden, aangezien het voorschrijft dat er overleg moet worden gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid over "de samenwerking tussen de spoorwegen enerzijds en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer, anderzijds". Bovendien zijn de Gewesten, krachtens artikel 6, § 1, X, 2°bis, van de bijzondere wet, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor "het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen" ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze bepaling, ingevoegd bij artikel 4, § 11, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is erop gewezen dat het stads- en streekvervoer aldus moest worden verstaan dat het verwijst naar het vervoer "per metro, pre- of semi-metro, tram, trolleybus en autobus" (memorie van toelichting bij het wetsontwerp, Kamer, Gedr. St., 1988, nr. 516/1, blz. 16) zonder dat het spoor ertoe wordt gerekend.

⁽²⁾ Art. 6, § 1, X, 6°, van de bijzondere wet.

⁽³⁾ Art. 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet.

⁽⁴⁾ Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord bevestigt trouwens "het federaal karakter van de NMBS".

Het spoor valt dus nog steeds onder de bevoegdheid van de federale overheid, waartoe onder meer behoren de organisatie van en de controle op die openbare dienst, die thans wordt beheerd door de NMBS.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft meermaals op het volgende gewezen :

"[...] de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet "tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen"(Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (Gedr. St., Kamer, 834 (1983-1984), nr. 1, blz. 27-29 en 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), nr. 10) en van 13 oktober 1992 (Gedr. St., Senaat, 526-1 (1992-1993), blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2, gegeven op 30 maart 1998, over een voorontwerp van decreet "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1997-1998, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-1998, nr. 247-1, blz. 17), waarin wordt verwezen naar voormeld advies 27.394/2; advies 29.645/2, gegeven op 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2, gegeven op 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 95/1).

Evenzo behoort de financiering van een beleid tot "het regelen" van de aangelegenheid waaronder het ressorteert ⁽⁶⁾. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is ⁽⁷⁾. Een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een niet-bevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁸⁾.

Daaruit volgt dat, aangezien het vervoer per spoor onder de federale bevoegdheid valt, de financiering ervan eveneens onder de bevoegdheid valt van de federale overheid, en niet onder die van de Gewesten, en dat een samenwerkingsakkoord een deel van die financiering niet kan opdragen aan die Gewesten.

3. De Gewesten van hun kant beschikken over bevoegdheden waarin weliswaar het spoorvervoer niet is begrepen, doch die een weerslag kunnen hebben op de organisatie ervan; bij wijze van voorbeeld kunnen onder meer de ruimtelijke ordening ⁽⁹⁾, het leefmilieu ⁽¹⁰⁾, de landinrichting en het natuurbehoud ⁽¹¹⁾ of hun andere bevoegdheden inzake vervoer ⁽¹²⁾ worden aangehaald.

⁽⁶⁾ Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5.; RvS, afdeling wetgeving, advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001, over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (Kamer, Gedr. St. , nr. 50-0774/10).

⁽⁷⁾ RvS, voormeld advies 31.341/VR.

⁽⁸⁾ Ibidem.

⁽⁹⁾ Art. 6, § 1, I, van de bijzondere wet.

⁽¹⁰⁾ Art. 6, § 1, II, van de bijzondere wet.

⁽¹¹⁾ Art. 6, § 1, III, van de bijzondere wet.

⁽¹²⁾ Art. 6, § 1, X, van de bijzondere wet.

Op grond van de laatstgenoemde bevoegdheden, vooral die betreffende het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, waarvan zo-even sprake was, kunnen de Gewesten er overigens toe komen overleg te plegen met de federale overheid, inzonderheid voor de coördinatie en de promotie van het openbaar vervoer, zoals voorgeschreven is in artikel 6, § 3bis, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waarbij in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een artikel 6, § 1, X, 8°, wordt ingevoegd, staat in dit verband overigens het volgende te lezen : "Met het oog op de bevordering van het openbaar vervoer, het rationaliseren van de exploitatie en de vrijwaring van de belangen van de gebruikers, is een intensieve samenwerking tussen de maatschappijen voor openbaar vervoer, met inbegrip van de Spoorwegen, van essentiële betekenis" ⁽¹³⁾. In diezelfde memorie van toelichting staat, in verband met de bepaling houdende invoeging, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van een artikel 6, § 3bis, 3°, betreffende het overleg tussen de federale overheid en de Gewesten, dat "in dit overleg zal gestreefd worden naar een consensus, die kan uitmonden in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis nieuw" ⁽¹⁴⁾.

4. Zoals de bijzondere wetgever zelf heeft bepaald - hetgeen zo-even is uiteengezet - kan die bevoegdheidsverdeling inzake openbaar vervoer het aldus opportuun maken een samenwerkingsakkoord te sluiten op grond van artikel 92bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, welk artikel bepaalt dat zulke akkoorden "onder meer betrekking (kunnen) hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven".

⁽¹³⁾ Loc. cit., blz. 16.

⁽¹⁴⁾ Loc. cit., blz. 21.

In zijn arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994 heeft het Arbitragehof evenwel op het volgende gewezen :

"Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92bis [van de bijzondere wet] voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben; dit ware een schending van de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" ⁽¹⁵⁾.

Bijgevolg vloeit uit artikel 92bis van de bijzondere wet, zoals dat artikel door het Arbitragehof wordt uitgelegd, voort dat elke overheid eerst een samenwerkingsakkoord kan sluiten als ze eigen bevoegdheden aanwendt en dat geen enkele overheid de andere partij of andere partijen bij het akkoord de bevoegdheid mag laten om zonder haar medewerking of zonder hun medewerking de beslissingen te nemen die de uitvoering van dat akkoord met zich brengt.

Aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord wordt een grote handelingsvrijheid gelaten. Die handelingsvrijheid is evenwel niet onbeperkt, aangezien zij de hogere rechtsregels moeten naleven en inzonderheid de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de bevoegdheidsverdeling.

5. Bijgevolg kunnen de Gewesten er door middel van het voorliggende samenwerkingsakkoord niet toe gemachtigd worden het investeringsplan van de NMBS te wijzigen of goed te keuren, aangezien dat plan, doordat het uitgaat van die onderneming, die actief is in de sector van het vervoer per spoor, alleen onder de federale

⁽¹⁵⁾ Overw. B.5.3. Zie ook, inzonderheid de voormelde adviezen 30.037/2 van 24 mei 2000 en 31.341/VR van 28 februari 2001 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

overheid ressorteert ⁽¹⁶⁾. Met artikel 4 van het akkoord en inzonderheid met de tweede en derde zin van het eerste lid ⁽¹⁷⁾, worden de bevoegdheden van de Gewesten dus overschreden.

6. Doordat alleen de federale overheid bevoegd is om de NMBS te financieren, kan het samenwerkingsakkoord, zoals artikel 14 ervan bepaalt, de Gewesten niet machtigen om te zorgen voor de "prefinanciering" van deze maatschappij, in zoverre er sprake is van werken of investeringen die betrekking hebben op het vervoer per spoor. Zoals artikel 14 gesteld is, namelijk dat de NMBS een lening aangaat die op het einde van de procedure wordt terugbetaald door de federale Staat, moet het zo verstaan worden dat het alleen betrekking heeft op de uitoefening van federale bevoegdheden, wat niet kan worden uitgevoerd met financiële middelen van de Gewesten.

⁽¹⁶⁾ Binnen de korte tijd die aan hem toegemeten is, heeft de Raad van State zich niet kunnen buigen over de vraag, die losstaat van die betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de Gewesten, of de federale Staat in het raam van zijn bevoegdheden door middel van het voorliggende samenwerkingsakkoord en de onderzochte goedkeuringswet rechtens kan overgaan tot zulk een wijziging en zulk een goedkeuring, inzonderheid gelet op de specifieke juridische aard van die instrumenten, de huidige stand van de organieke autonomie van de NMBS en zelfs van het statuut van die onderneming, zoals die voortspuit uit het thans bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Die vraag rijst eveneens voor andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord, inzonderheid voor artikel 13, waarin sprake is van een "opdracht" vanwege de federale overheid, en voor artikel 15, waarbij de NMBS ertoe wordt verplicht onderhandelingen te voeren betreffende de cofinanciering van werken.

⁽¹⁷⁾ De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 4 verschillen van elkaar op het stuk van de wetgevingstechniek. De Nederlandse tekst is in twee leden ingedeeld, de Franse in drie leden.

Meer bepaald is de in artikel 14 genoemde omstandigheid dat voor bepaalde infrastructuur "verschillende administratieve toelatingen en vergunningen (...) (vereist zijn) volgens de verschillende reglementeringen die onder (...) [de] bevoegdheid [van de Gewesten] vallen" niet voldoende opdat de financiering daarvan, al was het gedeeltelijk, aan de Gewesten kan worden toevertrouwd, aangezien deze alleen activiteiten kunnen financieren die rechtstreeks onder hun bevoegdheid vallen. De verwijzing in dezelfde bepaling naar het gewestelijk belang vormt evenmin een grondslag voor de gewestelijke bevoegdheid : in de regeling waarbij de bevoegdheden worden verdeeld over de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten is het begrip, belang van de Gemeenschap of van het Gewest als criterium om de bevoegdheden van de deeltentiteiten te bepalen, immers verworpen ten voordele van een regeling waarbij aan laatstgenoemde entiteiten aangelegenheden worden toegewezen die hieraan uitdrukkelijk zijn overgedragen.

In het samenwerkingsakkoord kunnen de Gewesten evenmin gemachtigd worden, zoals geschiedt in artikel 15, deel te nemen in de financiering van "werken betreffende de grote spoorweginvesteringen"; naar de letter beschouwd wekt laatstgenoemde uitdrukking de indruk dat het gaat om werkzaamheden die uitsluitend het spoorwegvervoer dienen, dat, zoals reeds eerder is opgemerkt, uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Dat het geld van de Gewesten komt, kan overigens de gewestelijke bevoegdheid terzake niet wettigen.

7. De regelingen inzake "prefinanciering" en "cofinanciering" door de Gewesten, waarin de artikelen 14 en 15 voorzien, zouden pas aanvaardbaar zijn indien ze, onder het geheel van de initiatieven die in federale en gewestelijke materies in verband met het openbaar vervoer genomen moeten worden, betrekking zouden hebben op werkzaamheden en investeringen die specifiek tot de bevoegdheden van de Gewesten behoren, zoals bijvoorbeeld de aanleg van wegen of van parkeerplaatsen aan een station of een spoorweg, of nog de uitbouw van het stads- of buurtvervoer in samenwerking met de spoorwegen. De federale Staat blijft gehouden te zorgen voor zijn aandeel in de financiering van de initiatieven die onder zijn bevoegdheden vallen, inzonderheid wat de spoorwegen betreft. Het is meer bepaald onder die voorwaarden dat "het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden" in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen mogelijk is.

De financiering van de gewestelijke werkzaamheden moet dan in zijn geheel door de Gewesten worden verzorgd; die financiering kan niet, zelfs niet gedeeltelijk, ten laste worden genomen door de federale overheid, zoals bepaald in artikel 14 van het onderzochte akkoord.

Wat artikel 15 betreft, zou de uitdrukking "werken betreffende de grote spoorweginvesteringen" verduidelijkt moeten worden zodat beter wordt aangegeven dat het zowel om gewestelijke als om federale investeringen gaat, zoals die tot hun respectieve bevoegdheden behoren.

*

* *

8. Het besluit is dan ook dat het onderzochte samenwerkingsakkoord moet worden herzien, in deze zin dat de bepalingen waarbij de Gewesten instemmen met regelingen die uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale Staat inzake spoorwegvervoer behoren, daaruit worden weggelaten, en de cofinanciering door de Gewesten van die aspecten van de betrokken aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, beter wordt afgebakend.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur W. DEROOVER,
de Heer

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

Messieurs D. ALBRECHT,
de Heren P. LIÉNARDY,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

F. DELPÉRÉE,
H. COUSY,
A. SPRUYT,
B. GLANSDORFF,

Mesdames F. LIEVENS,
Mevrouwen C. GIGOT,

De verenigde kamers waren samengesteld uit

premier président du Conseil d'Etat, président,
eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. A. LEFEBVRE et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire, et Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

F. LIEVENS

De verslagen werden uitgebracht door de HH. A. LEFEBVRE en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris, en Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

W. DEROOVER