

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, des Communications et de la Rénovation des sites d'activités économiques désaffectés de la Région de Bruxelles-capitale, le 17 avril 1992, d'une demande d'avis sur un "avant-projet d'ordonnance organique de la voirie dans la Région de Bruxelles-capitale", a donné le 22 juin 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 17 april 1992 door de Minister van Openbare Werken, Verkeer en Vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een "voorontwerp van organieke ordonnantie voor het wegennet in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 22 juni 1992 het volgend advies gegeven :

I. CONTENU ET PORTEE DU PROJET.

L'ordonnance en projet soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat tend à doter la Région de Bruxelles-capital d'une législation organique de la voirie, en vue de jeter les bases d'une réglementation se voulant moderne et rationnelle de l'ensemble de la voirie par terre et par eau située sur le territoire de cette Région. Plus précisément, elle vise, aux termes de son article 6, à organiser un régime de la domanialité publique applicable aux terrains et aux espaces dès que ceux-ci sont "affectés" à la voirie publique définie aux articles 3 à 5 du projet.

Le premier volet du régime de la domanialité publique organisé par le projet a trait à la reconnaissance, à la création et à la suppression de la voirie terrestre : une présomption d'appartenance à la voirie est instaurée (article 7), sous réserve du pouvoir de l'Exécutif ou de la commune d'exclure de celle-ci certaines voies (article 8); la reconnaissance de la voirie est assurée au moyen de plans de délimitation (articles 9 à 15); la voirie peut être réalisée à l'aide d'expropriations (articles 16 et 17); la suppression de la voirie fait l'objet d'une procédure publique (article 18).

Le deuxième volet dudit régime est consacré au statut administratif de la voirie terrestre, c'est-à-dire au classement de celle-ci dans des catégories qui seront dorénavant limitées à deux : la voirie régionale et la voirie communale (articles 19 et 20), toutes les autres catégories de voiries terrestres disparaissant.

.../...

Un troisième volet mêle, dans les articles 21 à 24 du projet, des dispositions relatives à la gestion de la voirie terrestre, à la police de la voirie, au droit de propriété des riverains, à l'urbanisme, à l'environnement et aux usages privatifs de la voirie.

Les trois derniers chapitres du titre III du projet règlent certains aspects de la propriété de l'assiette de la voirie (articles 25 à 27) et des droits de riveraineté (article 28), ainsi que la dénomination des voies terrestres (articles 29 et 31).

En ce qui concerne les cours d'eau navigables, faisant partie de la "voirie hydraulique", le projet se contente d'un renvoi global, moyennant deux exceptions, aux dispositions relatives à la voirie terrestre (articles 32 et 33).

Les dispositions groupées dans le titre V du projet, intitulé "Règlements de voirie", témoignent, par les très larges délégations consenties à l'Exécutif, que le projet constitue en réalité une "ordonnance-cadre"; les articles 34 à 40 ont trait, non seulement aux règlements généraux et complémentaires de voirie qui seront l'oeuvre de l'Exécutif, mais aussi aux règlements de voirie que les communes seront tenues d'arrêter sous le contrôle vigilant du premier.

.../...

Les titres VI à VIII du projet ont respectivement trait au registre central de la voirie, à la répression des infractions et au calcul des délais, tandis que le titre IX contient des dispositions transitoires, modificatives et abrogatoires.

Le présent avis est exclusivement consacré à la compétence de la Région de Bruxelles-capitale d'adopter, en matière de voirie par terre et par eau, une réglementation se donnant les différents objets énumérés ci-dessus, et ce, compte tenu des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

*

*

*

II. PRINCIPES GOUVERNANT LA DELIMITATION DES COMPETENCES.

Les voies publiques de communication situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale sont susceptibles "de lege lata" de relever de plusieurs catégories distinctes de voiries, dont les principales sont les autoroutes (loi du 12 juillet 1956), les routes régionales (loi du 9 août 1948), la voirie provinciale, la voirie d'agglomération (loi du 26 juillet 1971), la voirie vicinale (loi du 10 avril 1841), la voirie communale dite innommée ainsi que les chemins de fer.

.../...

En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande; les compétences attribuées aux conseils régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-capitale, exercées par voie d'ordonnances.

A. Examen des compétences au regard des textes invoqués dans l'exposé des motifs et d'autres dispositions.

Pour fonder la compétence de la Région en matière de voirie, l'exposé des motifs invoque deux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à savoir, d'une part, l'article 6, § 1er, I, 2°, et, d'autre part, l'article 6, § 1er, X, 1° à 3°.

1° Aux termes de l'article 6, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières régionalisées au titre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire comprennent "les plans d'alignement de la voirie communale".

Si, à la lumière de l'exposé des motifs (1), la compétence visée par cette disposition inclut "la réglementation et les mesures d'exécution relatives aux plans d'ali-

(1) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, page 11.

gnement de la voirie vicinale et de la voirie innommée", il apparaît que l'ensemble de la matière relative à la voirie communale n'est pas transférée aux Régions.

Il résulte de l'avis L. 18.824/9, donné le 25 septembre 1989 par la section de législation du Conseil d'Etat au sujet d'une proposition de décret relatif à la mise à jour des plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux et des amendements à ladite proposition, que "la compétence attribuée aux Régions en vertu de cette disposition doit, selon toute vraisemblance, s'entendre d'un instrument d'organisation spatiale et être circonscrite à cet objet" (1)

L'avis précise que "compétent pour régler une matière, le Conseil régional wallon l'est également pour déterminer les effets appelés à s'attacher aux mesures qu'il adopte, pour autant toutefois qu'il ne méconnaisse pas de la sorte les règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés".

Un exemple d'effets s'attachant aux mesures prises par les Régions en matière d'alignement peut être emprunté à la matière de l'élargissement, du redressement, de l'ouverture et de la suppression des chemins vicinaux.

En vertu de l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, un chemin vicinal ne peut être ouvert ou redressé qu'après l'approbation d'un plan

(1) Doc. Conseil régional wallon, 1988-1989, n° 23/3.

général d'alignement, de telle sorte que la compétence régionale s'étend non seulement à l'article 28bis mais aussi, semble-t-il, aux articles 27 et 28 de la même loi qui, bien que consacrés strictement aux opérations d'ouverture, de redressement, d'élargissement ou de suppression d'un chemin vicinal, ont trait à des mesures pouvant être considérées comme des mesures d'exécution d'un plan qui leur est préalable (1).

Un tel exemple ne peut évidemment pas être transposé comme tel à la voirie communale innommée qui n'est pas soumise aux mêmes règles.

Un autre exemple est donné par l'avis L. 18.824/9, du 25 septembre 1989, précité :

"le Conseil régional wallon est, par conséquent, compétent pour déterminer, en renvoyant aux dispositions de la loi du 10 avril 1841, les effets vis-à-vis des tiers de la décision de la députation permanente arrêtant définitivement les plans d'alignement actualisés",

celle-ci n'opérant pas, par elle-même, transfert de la propriété des parcelles visées.

En revanche, la Région n'est pas compétente pour supprimer la distinction fondamentale établie par le légis-

(1) Voir à ce sujet l'avis L. 13.395/V.R. donné le 26 juillet 1979 par la section de législation sur un projet de loi spéciale "des régions et des communautés" (Doc. parl. Sénat, 1979, n° 261/1, annexe II, page 8), ainsi que les arrêts du Conseil d'Etat, TIELEMANS et STOCKMANS, n° 21.456, du 15 octobre 1981, et TEMMERMAN, n° 24.498, du 26 juin 1984.

lateur entre la voirie vicinale, qui nécessite une réglementation détaillée en raison de son utilité, et la voirie innommée de moins grande importance :

"Comme le législateur de 1841 le leur avait reconnu, les autorités communales doivent conserver leur pouvoir d'apprécier celles des voies de communication, qui, en raison de leur utilité, doivent bénéficier d'une protection particulière" (1).

De même, sont étrangères aux compétences régionales, les matières figurant sous les chapitres II, IV et V de la loi du 10 avril 1841 (2).

2° Par ailleurs, les compétences régionales en la matière doivent s'analyser au regard tant de l'article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, que des 2° à 6° du même X.

a) En vertu de l'article 6, § 1er, X, 1°, les matières régionales visées par l'article 107quater de la Constitution comprennent, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, les routes et leurs dépendances.

(1) Avis L. 18.824/9, précité.

(2) Ibidem.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 que :

"La notion de "routes" est celle visée par les lois du 9 août 1948 et du 12 juillet 1956. Elle s'étend donc aux routes nationales et aux autoroutes" (1).

Rien, dans la loi spéciale ou dans les travaux préparatoires, ne permet de donner au concept de "routes" ("wegen") un sens plus large qui engloberait autre chose que les autoroutes et les routes nationales transférées aux régions.

Au contraire, la voirie communale fait l'objet d'une disposition particulière de la loi spéciale qui opère un transfert de compétence limité aux plans d'alignement; ce serait donc priver la loi spéciale de toute cohérence que d'interpréter le mot "routes" comme visant également une telle voirie. De surcroît, la voirie communale est une matière d'intérêt communal dont le règlement doit, conformément à l'article 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution, être réservé au législateur national (2).

La même solution doit être retenue en ce qui concerne la voirie provinciale (article 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution), ainsi que la voirie d'agglomération (articles 108bis et 108ter de la Constitution).

(1) Doc. parl. Chambre, 1988, n° 516/1, page 13.

(2) Article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, et article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (voyez infra).

Ainsi, suivant l'enseignement de M.-A. FLAMME (1) :

"Selon les travaux préparatoires, il faut entendre par là (les routes et leurs dépendances) les voies de communication visées par les lois du 9 août 1948 et du 12 juillet 1956, c'est-à-dire les routes nationales et les autoroutes. Elles ont été transférées de plein droit aux Régions, dont elles relèvent dorénavant, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989; il n'existe donc plus de voirie nationale mais bien des voiries régionales. Par contre, la situation de la voirie provinciale est demeurée inchangée".

L'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 fait, d'ailleurs, explicitement référence, en ce qui concerne le transfert de propriété des infrastructures, à la loi de financement des communautés et des régions (2). Or, l'article 57, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne vise et ne pourrait viser que le transfert de propriété des autoroutes et des routes appartenant à l'Etat, à l'exclusion des voiries appartenant à d'autres pouvoirs publics, voire à des particuliers (3). S'il n'existe pas de corrélation nécessaire et complète entre la propriété du bien et le régime de la domanialité publique,

(1) Droit administratif, tome II, Brux., 1989, n° 434bis, page 1065.

(2) Doc. parl. Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, page 13.

(3) Voir, dans ce sens, l'arrêté royal du 6 décembre 1991 dressant la liste des routes et de leurs dépendances, transférées à la Région de Bruxelles-capitale (Moniteur belge du 23 janvier 1992 - 1ère édition).

il est symptomatique que le législateur spécial ait évoqué le transfert de la propriété des infrastructures à propos de la détermination de la compétence régionale en matière de travaux publics et de transports.

Mais, même réduite aux autoroutes et aux routes régionales, la compétence des régions est loin d'être illimitée, dès lors que la matière n'a été transférée à celles-ci qu'en tant qu'elle fait partie du "bloc de compétences" ayant trait aux travaux publics et au transport.

Ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 (1), la compétence visée sous l'intitulé "les travaux publics et le transport" est exclusivement une compétence de gestion au sens large.

Une interprétation extensive de ce bloc de compétences - lesquelles doivent rester homogènes - permet, certes, d'y inclure, outre l'entretien et la gestion proprement dite, la reconnaissance, la création ainsi que la suppression de la voirie régionale, ou encore, mais ici en ayant égard aux compétences que la nouvelle loi communale réserve aux communes - compétences que l'ordonnance n'affecte pas - l'alignement de la voirie régionale. De même, il pourrait être soutenu que les régions sont compétentes en matière de classement des routes dans la voirie régionale, provinciale ou communale (loi du 9 août 1948) et

(1) Doc. parl. Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, page 13.

en matière de financement des travaux de voirie (1), même si les dispositions prises par elles ont des répercussions sur les voiries communales ou provinciales (2).

Toutefois, il paraît impossible de ranger le reste du droit de la voirie, appliqué à la voirie régionale même, dans la compétence des régions en matière de "travaux publics et de transports".

A titre d'exemple, il ne se conçoit pas que la région, compétente en matière de travaux publics, le soit aussi, de ce seul fait, pour régler des questions de propriété en rapport avec la voirie, tels les droits de riveraineté, sauf lorsqu'il existe, à cette fin, une disposition particulière, tel l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980, relatif aux expropriations, ou lorsque sont réunies les conditions prévues par l'article 10 de la même loi.

On ajoutera que, dans son arrêt n° 32/92 du 23 avril 1992 (3), la Cour d'arbitrage a précisé que l'article 8 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui confère aux conseils le pouvoir d'adopter les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exercice

(1) Conformément à ce que prévoit l'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) B. JADOT, La réforme de l'Etat (VI), Les compétences régionales dans les matières autres que celles qui concernent l'économie, J.T., 1989, page 178, n° 2.

(3) Moniteur belge du 30 mai 1992.

des compétences qui leur sont attribuées, ne permet pas qu'il soit empiété par là sur la sphère de compétences d'un autre législateur.

Deux questions soulèvent toutefois de délicats problèmes de délimitation des compétences en matière de voirie régionale par terre : le régime de la domanialité publique (a) et la police administrative de la voirie (b), en ce qui concerne exclusivement, rappelons-le, la voirie régionale sensu stricto.

- Le régime de la domanialité publique.

L'article 12, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que

"Les biens meubles et immeubles de l'Etat, tant du domaine public que du domaine privé, indispensables à l'exercice des compétences des Régions et des Communautés, leur sont transférés sans indemnité".

Il résulte de cette disposition que le domaine public de l'Etat se trouve partagé, l'Etat lui-même n'en conservant qu'une partie, d'autres parties étant dévolues aux communautés et aux régions, comme c'est le cas pour la voirie régionale par terre. Ce partage ne concerne cependant que la voirie qui, autrefois nationale, fut transférée aux régions, à l'exclusion des routes provinciales, de la voirie d'agglomération et de la voirie communale.

.../...

C'est en raison de leur affectation à l'utilité générale, ici la circulation publique, que les biens du domaine public sont soumis à un régime juridique spécial (1).

L'autorité régionale qui a en charge la création et la gestion de la voirie relevant de son domaine public, est la mieux placée pour désigner l'autorité compétente pour décider de la reconnaissance, de l'affectation et de la désaffectation d'une voirie, ou pour déterminer les conditions et la procédure applicables à ces décisions (2).

Par contre, l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui transfère exclusivement une compétence en matière de travaux publics et de transports, ne peut être interprété comme habilitant la région à modifier, explicitement ou implicitement, les règles fondamentales qui déterminent la substance du domaine public et le régime applicable à celui-ci, quelle que soit la personne publique dans le domaine de laquelle le bien est situé. Cette matière trouve, d'ailleurs, son siège dans le Code civil.

(1) Voir, à ce sujet, l'avis L. 15.330/VR donné le 3 mai 1983 par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 27 janvier 1984 portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur certains biens publics (Moniteur belge du 17 février 1984).

(2) Pour un autre exemple, voir le décret du Conseil de la Communauté française du 28 janvier 1991 relatif à l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française (Moniteur belge du 29 mars 1991).

Il paraît de la sorte exclu que la région puisse, directement ou indirectement, porter atteinte aux règles de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité et de l'insaisissabilité des biens relevant du domaine public en général, ou à la règle qui exclut que de tels biens fassent l'objet d'une servitude qui serait incompatible avec leur destination (1).

- La police administrative de la voirie.

Il est de règle que, sous réserve de la police générale et des dispositions établissant des polices particulières, la police qui s'exerce sur les biens du domaine public, notamment la police de la conservation du domaine, appartienne aux autorités de la collectivité propriétaire (2) ou, plus précisément, gestionnaire.

Il y a, toutefois, lieu de tenir compte, en matière de voirie régionale par terre, de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, établissant une obligation d'associer les Exécutifs, implique que l'autorité nationale est demeurée compétente pour "l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

(1) Cass. 27 septembre 1990, J.T., 1991, 634.

(2) Avis L. 15.330/VR, précité, et les références citées.

Les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 ont donné, à ce sujet, l'exemple de la police de la circulation routière (1), mais cet exemple est loin d'épuiser l'exception prévue par l'article 6, § 4, 3^o (2).

Ainsi, une autre police est appelée à s'exercer sur, notamment, la voirie : celle qui est attribuée aux communes par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale et qui n'est pas limitée à la voirie communale, mais s'étend aussi aux autres voies de communication, y compris régionales, situées sur le territoire de la commune. S'agissant d'une police générale, elle doit même être citée en premier lieu, avant la police spéciale de la circulation routière.

La matière de la police générale échappe totalement à la compétence des régions qui, en ce qui concerne les communes, ne pourraient intervenir que par l'intermédiaire des procédés de tutelle.

Si, en vertu de l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, les règlements et ordonnances de police arrêtés par le conseil communal ne peuvent être contraires, notamment, aux décrets et ordonnances des régions, encore faut-il que celles-ci légifèrent dans une matière qui relève de leurs compétences.

(1) Doc. parl. Chambre, S.E. 1988, n^o 516/2, page 21; Rapport Sénat, Doc. parl., S.E. 1988, n^o 405/2.

(2) La police de la circulation routière peut avoir des incidences directes sur l'aménagement de la voirie (pour un exemple, voyez l'article 22quater de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 ainsi que l'arrêté royal du 17 septembre 1988).

b) En vertu de l'article 6, § 1er, X, 2° à 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, les matières visées à l'article 107quater de la Constitution, qui sont transférées aux régions en ce qui concerne les travaux publics et le transport, comprennent :

- "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".

La compétence régionale appelle ici "mutatis mutandis" les mêmes restrictions que celles qui ont été relevées au sujet de la voirie par terre, en ayant toutefois égard à la rédaction de l'article 6, § 1er, X, 2°, qui est rédigé en des termes plus larges que le 1° (1).

Ainsi, à la lumière des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988, sont restés, sur le vu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence de l'Etat, notamment, le règlement général sur les voies navigables ainsi que "la réglementation sur le transport par voies d'eau intérieures, le chargement, la tarification et l'exploitation des bateaux intérieurs" (2).

(1) D'un côté, le législateur utilise le terme générique de "voies" (2°), de l'autre côté, il se réfère au concept plus restreint de "routes"; cette différence semble constituer l'indice d'une compétence régionale plus large en matière de voirie par eau.

(2) Rapport Sénat, Doc. parl., S.E. 1988, n° 405/2.

3° Enfin, il est rappelé que la mise en oeuvre des compétences régionales en matière de voirie est subordonnée dans certains cas, par la loi spéciale de réformes institutionnelles, au respect de procédures de concertation (article 6, § 3, 4°, § 3bis, 2°) ou de coopération (article 92, § 2).

Aucun renseignement n'a été donné au Conseil d'Etat sur l'existence ou l'état d'avancement de telles procédures.

B. Problèmes particuliers de la voirie d'agglomération.

Il résulte de l'avis donné le 31 mars 1971 par le Conseil d'Etat sur le projet de loi "sur les agglomérations et fédérations de communes" (1), que l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 a pour effet la création d'une nouvelle catégorie de voirie, dont elle ne règle d'ailleurs que sommairement le statut.

Dans le texte qui était le sien avant sa modification par la loi du 21 août 1987, non encore entrée en vigueur, l'article 4, § 3, 1°, de la loi du 26 juillet 1971 permettait à l'agglomération ou à la fédération, avec l'accord ou à la demande de la moitié au moins des communes qui la composent et pour autant que ces communes représentent les deux tiers de la population, de régler :

(1) Doc. parl. Chambre, 1970-1971, n° 868/12, page 3.

"la création, la reprise, la gestion et l'éclairage de la voirie d'agglomération ou de fédération, les règlements complémentaires ayant pour objet la police de la circulation routière sur cette voirie, les plans d'alignement y afférents, ainsi que la délivrance de permis de lotir impliquant la création ou la modification de cette voirie".

Cette disposition a été abrogée par l'article 2, D, de la loi du 21 août 1987 dont l'article 2 C insère un paragraphe 2ter, 1^o, dans l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 aux fins de permettre à l'agglomération bruxelloise de régler "la création d'une voirie d'agglomération par la reprise de voiries communales, la gestion et l'éclairage de celles-ci".

L'entrée en vigueur de l'article 2, B, C et D, a été différée par l'article 30, § 3, de la loi du 21 août 1987 qui a été lui-même remplacé par l'article 47, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui en charge l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale.

L'exercice de la compétence de l'agglomération bruxelloise, notamment dans le domaine de la voirie d'agglomération, est réglé par l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 donnant attribution au Conseil et à l'Exécutif.

.../...

Mais les organes de la Région de Bruxelles-capitale, qui sont compétents pour mettre en vigueur les articles 2, B, C et D, de la loi du 21 août 1987 et pour exercer les attributions du conseil et du collège de l'agglomération bruxelloise, ne sont pas habilités à modifier ou abroger, même implicitement, des dispositions contenues dans la loi du 26 juillet 1971. Ainsi, la Région de Bruxelles-capitale excéderait ses compétences en supprimant "de jure" la voirie d'agglomération même si celle-ci n'existe pas encore dans les faits, ce à quoi aboutit néanmoins, de façon indirecte, l'application de l'article 19, § 1er, du projet examiné, entaché de la sorte d'un excès de compétence.

D'un autre côté, la voirie d'agglomération est une matière qui entre dans les prévisions de l'article 108ter de la Constitution. Des dispositions applicables à la voirie d'agglomération n'ont pas leur place dans le projet d'ordonnance examiné qui, ainsi que le rappelle son article 1er, règle une matière visée à l'article 107quater de la Constitution. Il y a lieu, en particulier, de tenir compte à cet égard de l'article 52 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

C. Examen de certaines objections.

Les considérations qui précèdent seraient incomplètes si le Conseil d'Etat n'examinait pas un ensemble d'objections qui ont été formulées par le délégué de l'Exécutif dans une lettre particulièrement argumentée du

.../...

19 mai 1992. Ces objections sont reproduites en annexe et justifient un approfondissement de certaines questions évoquées ci-avant.

1° Les trois premiers arguments exposés dans la lettre du 19 mai 1992 se fondent sur le texte de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

a) D'une part, l'article 6, § 1er, X, 1°, définit la compétence régionale en termes généraux et ne limite pas expressément celle-ci, comme dans d'autres dispositions, aux aspects régionaux de la voirie, ce qu'il aurait pu faire en parlant de "routes régionales", de "routes d'intérêt régional" ou des "aspects régionaux des routes".

b) D'autre part, concernant l'intitulé du bloc de compétences "les travaux publics et le transport", le délégué du ministre fait observer, d'abord, qu'un tel intitulé n'a pas de valeur normative et n'épuise pas le domaine attribué aux régions, ensuite, qu'un tel intitulé ne permet pas de déduire que la compétence régionale se réduit aux travaux sur la grande voirie; les mots "travaux publics" révèlent la volonté du législateur spécial de confier aux régions la gestion de la voirie, tandis que les "transports" constituent l'essence de toute voirie.

c) Enfin, le délégué du ministre soutient que le projet d'ordonnance organique de la voirie a été rédigé de manière à respecter les compétences de police revenant à l'autorité nationale et aux communes dans le domaine de

.../...

l'ordre public sur la voirie, ainsi que le rappelle d'ailleurs l'exposé des motifs.

Le premier argument n'est nullement convaincant. Contrairement à la politique du crédit (article 6, § 1er, VI, 2º, loi spéciale), la voirie - fût-elle limitée à la voirie par terre - ne constitue pas une matière "unifiée" sur le plan juridique; le régime juridique qui lui est applicable est organisé différemment par des textes chaque fois distincts selon qu'il s'agit des autoroutes, des routes nationales, de la voirie vicinale, etc. Quant à la politique de l'énergie (article 6, § 1er, VII, loi spéciale), on observera que le législateur spécial a pris le soin d'énumérer tous les aspects qui, étant régionaux, sont attribués aux Régions.

Le deuxième argument avancé est exact, mais il appuie précisément la thèse selon laquelle l'intitulé du bloc de compétences est un indice de la volonté exprimée, lors des travaux préparatoires, par le législateur spécial d'attribuer aux régions une compétence limitée à la gestion au sens large des infrastructures, notamment routières ou hydrauliques.

Quant au troisième argument, si ne peut être mise en doute l'intention des auteurs du projet de ne pas empiéter sur les compétences nationales et communales en

.../...

matière de police, il faut constater que cet objectif n'est pas entièrement atteint par les dispositions en projet, ainsi qu'on le verra à l'occasion de l'examen des articles 21 et 22.

2° Le délégué du ministre tire argument des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qui révéleraient la volonté réelle du législateur spécial de confier aux Régions l'ensemble de la voirie, en ce compris la voirie provinciale et communale, ainsi qu'en témoigneraient :

- a) la référence à la loi du 9 août 1948 qui vise l'ensemble de la voirie terrestre;
- b) l'expression selon laquelle la notion de routes "s'étend" aux routes nationales et aux autoroutes, ce qui sous-entend que la compétence attribuée englobe avant tout d'autres routes que celles-là, ce qui ne peut être que les routes provinciales et communales;
- c) la volonté de transférer aux régions des blocs de compétences homogènes;
- d) le fait d'exclure explicitement les infrastructures liées à la défense civile et militaire, ce qui permet d'affirmer que si le législateur spécial avait entendu écarter également la voirie provinciale et communale, il l'aurait indiqué de la même manière que pour la voirie militaire.

La loi du 9 août 1948 portant modification à la législation sur la voirie par terre ne règle que des aspects très limités et particuliers du droit de la voirie, à savoir le classement des routes faisant partie de la grande voirie, les déclarations de grande communication, les dégradations extraordinaires des chemins vicinaux, la répartition de la grande voirie en itinéraires numérotés et l'incorporation dans la voirie communale des routes de grande voirie rectifiées, détournées ou délaissées par l'Etat (1). Loin de constituer un corps de règles autonomes auxquelles il eût été aisé de se référer, la loi du 9 août 1948 procède par voie de retouches et, à l'exception des articles 7 et 8, de modifications partielles.

L'article 7 de la loi du 9 août 1948 est le seul qui utilise l'expression de "routes provinciales et communales" et c'est uniquement sous l'angle de la répartition de la grande voirie en itinéraires numérotés. Les routes provinciales ne sont évoquées que sous l'angle du classement, ce qui correspond à une compétence régionale.

(1) Les articles 3 et 9 de la loi du 9 août 1948 furent abrogés, avant les réformes institutionnelles de 1988, respectivement par les lois du 3 décembre 1984 et 5 août 1953.

Pour le surplus, la loi du 9 août 1948, pour désigner la voirie vicinale, utilise le terme de "chemin" ("buurtweg"), de sorte qu'en parlant de "routes" ("wegen") et en évoquant la loi du 9 août 1948, le législateur spécial ne peut être présumé avoir songé à la voirie communale (1).

Quant au deuxième argument, le verbe "s'étendre", utilisé dans l'exposé des motifs de la loi spéciale, y est manifestement pris dans le sens de "s'appliquer à", "comprendre", comme l'indique la version néerlandaise ("omvatten") et non pas évidemment dans celui d'"augmenter en surface".

Au surplus, il faut observer que la "voirie" ne forme pas en soi, de lege lata, une matière homogène et qu'elle ne se confond nullement avec le concept de routes.

Enfin, on peut expliquer que le législateur spécial ait explicitement évoqué les routes militaires par cela que celles-ci font partie des routes nationales transférées, en principe, aux régions, mais qu'elles doivent être écartées de la compétence de celles-ci en raison de leur appartenance au domaine militaire.

(1) Dans son sens technique premier, le mot "route" désigne la "voie de communication terrestre de première importance, appartenant à la grande voirie" (Petit Robert); ce n'est que pris dans un sens absolu ou figuré que "la route" englobe l'ensemble des routes.

Ce qui précède n'exclut pas que la région puisse, dans la sphère de ses compétences propres, prendre des dispositions ayant des répercussions sur la voirie provinciale ou communale (1).

3° Le délégué du ministre invoque ensuite, d'une part, le principe de l'autonomie des Communautés et des Régions qui implique que, sauf les exceptions prévues par la loi, c'est l'ensemble de la matière considérée qui est attribuée aux Communautés et Régions et, d'autre part, celui de l'exclusivité des compétences qui exclut l'existence, pour une matière donnée, de compétences concurrentes sauf l'une ou l'autre exceptions, lesdites exceptions étant d'interprétation restrictive et doivent donc résulter clairement du texte de la Constitution ou de la loi spéciale.

Bien qu'exclusives en principe, mais non absolues, les compétences des Communautés et des Régions demeurent des compétences d'attribution, les compétences résiduelles étant prises en charge par le législateur national. Force est de constater que la loi spéciale n'a pas attribué aux régions la matière de la voirie, mais exclusivement la gestion des routes nationales et des autoroutes, le reste du droit de la

(1) Ainsi faut-il comprendre l'article de B. JADOT cité par le délégué du ministre (op. cit., p. 178). Ces répercussions sont à analyser en rapport avec les compétences expressément dévolues aux régions et à la lumière de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

"voirie" n'étant attribué aux collectivités régionales que limité à l'alignement de la voirie communale par l'article 6, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui est le seul à évoquer le terme de "voirie" dont personne ne contestera qu'il est plus large que celui de "routes"; la voirie communale ne peut pas, en conséquence, être considérée comme une exception à une compétence générale qui reviendrait en principe aux régions.

4° Selon le délégué du ministre, le postulat de la rationalité du législateur impose de considérer que les compétences attribuées aux régions aient une portée et un contenu cohérents, ce qui implique que :

- a) les régions doivent avoir une maîtrise complète sur le statut administratif de la voirie (création et suppression de catégories de voiries, classement), à défaut de quoi l'autorité nationale pourrait, par le biais des classements, vider complètement de sa substance la compétence régionale;
- b) une politique cohérente des régions dans le domaine de la voirie suppose que la collectivité régionale puisse imposer à tous les gestionnaires de voirie, des directives communes de gestion.

.../...

Il ne peut être contesté que la compétence attribuée aux Régions en matière de gestion des routes ainsi que des dépendances de celles-ci, inclut celle de procéder au classement dans la grande voirie de la Région des voies de communication situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, ne fût-ce qu'en raison de la référence faite, lors des travaux préparatoires, à la loi du 9 août 1948.

Sous cette réserve, l'argument ne répond pas à la question : la loi spéciale qui, certes, a entendu élargir les compétences des Régions et leur transférer des blocs de compétences homogènes, peut-elle être interprétée comme ayant assimilé les "routes" - susceptibles en soi de former à elles seules un tel bloc de compétences homogènes avec les autres infrastructures énumérées à l'article 6, § 1er, X, - à l'ensemble de la voirie par terre ? On ne trouve pas trace, en effet, dans les travaux préparatoires, de l'idée qu'une politique cohérente en matière de travaux publics et de transports nécessiterait que la région ait la maîtrise de la gestion de l'ensemble de la voirie, en ce compris la voirie provinciale et communale.

5° Enfin, dans l'opinion du délégué du ministre, l'article 108 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur spécial puisse attribuer aux Communautés et aux Régions des matières qui sont réservées, par la Constitution, au législateur national, car, en matière de voirie, la loi spéciale a précisément attribué aux régions une telle matière réservée, sauf à interpréter la loi

.../...

spéciale d'une manière à ce point restrictive que la compétence régionale en matière de voirie serait limitée à la seule voirie régionale.

L'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend applicable à la Région de Bruxelles-capitale l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel le décret - ici l'ordonnance - règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que

"sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution" et que "la possibilité donnée au Conseils par l'article 10 de la loi spéciale de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi" (1).

(1) Voyez par exemple, les arrêts n° 5/90 du 17 janvier 1990 (Moniteur belge du 8 février 1990); n° 15/90 du 5 avril 1990 (Rev. rég. dr., 1990, 309, et note M. CADELLI); n° 41/90, du 21 décembre 1990 (Moniteur belge du 18 janvier 1991), et 5/91, du 26 mars 1991 (Moniteur belge du 27 avril 1991).

Les voiries communale, provinciale et d'agglomération constituent des matières d'intérêt respectivement communal, provincial et d'agglomération dont le règlement est réservé à la loi par les articles 108 à 108ter de la Constitution.

Or, on ne peut que constater que la loi spéciale ne donne, en ce domaine, aux régions aucune habilitation qui puisse être considérée comme étant à la fois "spéciale et expresse" pour le règlement de telles matières.

Si le législateur spécial avait entendu confier pareille compétence aux régions, on devrait présumer qu'en égard à l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, il aurait exprimé son intention de façon explicite et dénuée de toute ambiguïté, ce qui ne se révèle pas être le cas en l'occurrence (1).

Il s'ensuit que, sauf ce qui est dit à l'article 6, § 1er, I, 2°, une ordonnance du conseil de la Région de Bruxelles-capitale ne peut en aucun cas régler la matière de la voirie communale, provinciale ou d'agglomération, même pas sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est-à-dire en se fondant sur les pouvoirs implicites que lui confère cette dernière disposition.

(1) D'autant plus que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative aux matières réservées était fixée avant le vote de la loi du 8 août 1988 (arrêt n° 44, du 24 décembre 1987, O.V.A.M. c/DE SMET et consorts).

III. APPLICATION DES PRINCIPES ET EXAMEN DETAILLE DU PROJET.

L'application des principes qui viennent d'être énoncés et l'examen détaillé du projet conduisent à formuler, au sujet de la compétence de la Région de Bruxelles-capitale en matière de voirie, les observations suivantes :

1° Les articles 3 à 6 du projet entendent définir l'ensemble de la voirie "terrestre" et "hydraulique" qui, en raison de son affectation à la circulation publique sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, est soumise à un régime de domanialité publique que l'ordonnance vise à organiser.

Il n'appartient pas au conseil de la Région de Bruxelles-capitale, agissant par la voie d'ordonnances dans des matières visées à l'article 107quater de la Constitution, de définir ni de soumettre à un régime de domanialité publique, qu'il entend, de surcroît, "organiser", des voies de communication autres que celles relevant de la voirie régionale proprement dite, à savoir les routes nationales transférées par l'Etat à la région, celles qui ont été créées par celle-ci, ainsi que celles qui ont régulièrement pu être classées dans la voirie régionale. Ceci, sans préjudice du régime juridique particulier qu'appelle le statut des autoroutes.

La voirie hydraulique soulève des problèmes particuliers qui seront abordés à l'occasion de l'examen des articles 32 et 33 du projet.

.../...

D'un autre côté, même en ce qui concerne les routes régionales, il n'appartient pas au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, sous le couvert d'une définition de la voirie et de la soumission de celle-ci "au régime du domaine public", de modifier les critères généraux de rattachement des biens au domaine public, ni même d'adopter une réglementation relative à la définition du domaine public (cfr. supra).

Or, la combinaison des articles 3 à 6 du projet d'ordonnance aboutit à modifier, dans le domaine de la voirie, les principes qui régissent la substance du domaine public.

Ainsi, aux termes de l'exposé des motifs (p. 9) :

"L'article 6 du projet d'ordonnance soumet les éléments matériels qui constituent la voirie en vertu des articles 4 et 5 au régime du domaine public, dès qu'il existe une volonté non équivoque du pouvoir gestionnaire d'affecter un de ces éléments au service public de la voirie. C'est la raison pour laquelle l'on a retenu les termes "... sont affectés". En effet, dans le cas d'une voirie en construction, l'affectation commence à s'opérer antérieurement à l'ouverture de cette voirie. Elle peut même se produire avant que le chantier soit entrepris. Ainsi, des terrains destinés à une extension future de la voirie sont déjà frappés d'indisponibilité, s'ils sont affectés de manière certaine et non équivoque à la voirie. L'existence non contestable d'une affectation en puissance entraîne la réunion des conditions constitutives de la domanialité publique".

"De lege lata", pour qu'un bien fasse partie du domaine public, une simple destination d'utilité publique ne suffit pas; il faut une affectation réelle soit par nature,

.../...

soit par décision formelle de l'autorité publique (1). De surcroît, le régime projeté lèse gravement, et apparemment sans indemnisation, les particuliers qui sont propriétaires d'une parcelle qu'une autorité publique a l'intention d'affecter un jour à la voirie (2) (3).

2° En vertu des articles 3 à 5 du projet, les voies de communications affectées à la circulation publique ainsi que les dépendances de celles-ci, font partie de la voirie quel que soit le propriétaire de l'assiette. On n'aperçoit dès lors pas le sens qu'il y a lieu de donner à l'article 7 du projet qui instaure une présomption d'appartenance à la voirie des voies et emplacements visés à l'article 4 lorsque ceux-ci "servent à un usage public", cet usage public s'identifiant, selon l'exposé des motifs, à la circulation publique.

Quoi qu'il en soit, l'article 7 du projet appelle les mêmes critiques que celles qui ont été émises à propos des articles 3 à 6.

(1) M.-A. FLAMME, Droit administratif, tome II, Bruylant, 1989, p. 1029 et la note infrapaginale (2).

(2) Le bien, frappé d'indisponibilité, ne pourrait même pas être donné en location (Cass. 2 septembre 1982, Pas., 1983, I, 1).

(3) Ce qui est, en revanche, exact c'est qu'une propriété destinée à être incorporée à la voie publique peut être frappée d'une servitude d'alignement, sans attendre la création de la voirie publique, en raison de la force obligatoire conférée par la législation de l'urbanisme aux divers plans d'aménagement, voire à des projets de plans. Mais, cela ne revient pas à dire que cette propriété fait ipso facto partie du domaine public, faute d'affectation réelle.

3° L'article 8 appelle, lui aussi, les mêmes critiques. Il est, de surcroît, entaché d'une contradiction interne. Il est, en effet, contradictoire de soutenir en même temps, d'une part, qu'une voie, "répondant à la définition de la voirie par les articles 3 à 5", est affectée à la circulation publique et, d'autre part, qu'elle peut être exclue du régime de la domanialité publique en raison de son "caractère privatif", exclusif d'affectation à la circulation publique qui suppose un usage par tous sans distinction.

4° Les articles 9 à 15 du projet d'ordonnance ont trait à la "délimitation" de la voirie ainsi qu'à l'élaboration de "plans de délimitation".

Selon l'article 9 du projet, la délimitation a pour objet de définir la limite entre l'espace affecté à la voirie et les fonds riverains, ou entre les espaces affectés respectivement à deux ou plusieurs voiries.

Cette définition correspond partiellement à la notion d'alignement qui est réglée par l'article 123, 6°, de la nouvelle loi communale, par les articles 1er à 12 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, et par l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Si la notion de plans de délimitation a encore une existence légale et recouvre les plans qui se bornent à tracer les limites des voiries publiques dans un but de conservation, il faut observer que, depuis longtemps, la jurisprudence administrative a abandonné l'expression de

.../...

plan de délimitation pour s'en tenir à celle de plan général d'alignement qui peut fort bien s'appliquer à la notion de plan de délimitation (1).

En effet, le plan d'alignement indique les limites tant présentes que futures d'une voie publique, tandis que l'alignement particulier désigne la limite qui sépare une propriété privée déterminée de la voie publique, telle que celle-ci existe actuellement ou telle qu'elle doit exister dans l'avenir (2).

Le projet d'ordonnance examiné ne modifie ni n'abroge la réglementation relative à l'alignement, de sorte que s'il devait être adopté tel quel, coexisteraient, sans coordination aucune entre eux, deux régimes juridiques différents ayant un même objet.

Cette situation présente de nombreux inconvénients; outre qu'elle oblige les communes à élaborer deux instruments juridiques différents faisant double emploi en ce qui concerne la voirie communale, la réforme en projet risque de provoquer de nombreuses difficultés; ainsi, l'alignement est une compétence revenant aux communes même en ce qui concerne la grande voirie (voir l'article 123, 6°, de la nouvelle loi communale en ce qui concerne le collège des bourgmestre et échevins) tandis qu'en vertu des articles 9 et 10 du projet, la délimitation ressortit au gestionnaire de la voirie, avec

(1) V. BURE, Voirie et constructions - Urbanisme, Nouvelles, Lois politiques et administratives, tome IV, Brux., 1955, n° 75, pp. 180 et 181.

(2) FLAMME, op. cit., n°s 447 et sv., pp. 1087 et sv.; F. WASTIELS, La voirie publique, Dictionnaire communal, Bruges, 1971, pp. 54 et sv., n°s 64 et sv.

le risque que la mise en oeuvre de ces compétences, confiées à des autorités différentes, conduise à des décisions incompatibles entre elles en ce qui concerne la détermination de la "situation de droit ou de fait existante" (exposé des motifs, p. 14) ou l'établissement d'un plan faisant "titre du caractère public de la voirie" (article 15 du projet).

En revanche, si l'intention des auteurs du projet était de donner à la notion de "délimitation" un contenu entièrement distinct de celle d'"alignement", il faudrait en conclure que les règles du projet excèdent la compétence de la région qui, en matière de voirie communale, est limitée aux plans d'alignement.

En tout état de cause, enfin, la région n'est pas compétente pour régler, par la voie d'ordonnances, l'alignement ou la délimitation des voies publiques ne relevant, ni de la voirie communale, ni de la voirie régionale, sous réserve, de surcroît, du régime juridique spécial applicable aux autoroutes.

5° Les sections II et III du chapitre Ier du titre III du projet ont respectivement trait à la création et à la suppression de la voirie.

Le projet excède les limites de la compétence régionale en visant des voies publiques qui ne sont pas classées dans le domaine public de la Région (voirie régionale sensu stricto).

.../...

6° En ce qui concerne plus particulièrement les articles 16 et 17 du projet, la compétence des régions en matière d'expropriations pour cause d'utilité publique trouve son fondement dans l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 (1). Une telle compétence ne leur est cependant reconnue que dans les matières régionales (2).

Cette compétence est, dès lors, limitée, en matière de voirie, aux routes ainsi qu'aux autoroutes relevant du domaine public de la région.

Si l'on peut concevoir que l'ordonnance règle les cas et les modalités d'expropriations qui sont l'accessoire de plans d'alignement de la voirie communale ou de plans d'aménagement et qui sont décidées en vue de la réalisation de tels plans, force est de constater que la matière est déjà réglée par l'ordonnance du 29 août 1991 (articles 58 et 116, § 6).

La matière des expropriations, appliquée à la voirie d'agglomération, est, quant à elle, déjà réglée par l'article 54 de la loi du 26 juillet 1971 et par l'article 59, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(1) Voir, à ce sujet, M. PAQUES, Répercussions de la réforme de l'Etat en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (Compétences des institutions et recours juridictionnels), Aménagement-Environnement, 1991/3, pp. 127 et ss.

(2) Arrêts Cour d'arbitrage, n° 3/89, du 2 février 1989 (Moniteur belge 25 février 1989), et n° 13/89 ainsi que n° 14/89 du 31 mai 1989 (Moniteur belge 22 juin 1989 et J.L.M.B., 1989, 898).

7° Pour les raisons qui viennent d'être exposées, la région ne trouve, ni dans l'article 6, § 1er, I, 2°, ni dans l'article 6, § 1er, X, 1° de loi spéciale du 8 août 1980, le pouvoir de supprimer la distinction fondamentale établie par le législateur national entre la voirie vicinale et la voirie innommée, de même n'entre pas dans ses attributions le pouvoir de mettre fin à l'existence juridique de la voirie provinciale, ainsi que de la voirie d'agglomération.

Il s'ensuit que l'article 19, § 1er, du projet transgresse les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci aux fins de déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

D'autre part, si la Région de Bruxelles-capital est, en principe, compétente pour régler le classement d'une route dans la voirie régionale ou le délaissement d'une telle route à incorporer dans une autre voirie, cette compétence n'est pas absolue.

Ainsi, la compétence régionale est limitée, en matière de voirie d'agglomération, par les dispositions actuellement en vigueur de la loi du 26 juillet 1971 (article 4, § 3, 1°); la matière échappe dès lors à cette compétence.

De même, le Conseil de la Région de Bruxelles-capital ne peut, par la voie d'une ordonnance, confier à l'Exécutif le pouvoir de déterminer de façon générale, dans un règlement général de la voirie, par exemple, les modalités relatives "au raccordement des voiries dont la gestion relève de titulaires différents" (article 19, § 2, alinéa 3, du projet).

.../...

L'article 19, § 2, du projet est rédigé de manière trop large au regard des compétences du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale. Pour le surplus, l'article 19, § 2, alinéa 2, du projet semble procéder d'une confusion entre la question du classement proprement dit de la voirie et celle du transfert de propriété qui est réglé à l'article 26 et doit être examiné avec celui-ci.

En ce qui concerne le paragraphe 3, si la région est compétente pour régler les conséquences d'une décision modifiant le classement d'une voirie régionale sur la gestion de celle-ci, elle ne peut régler, sous réserve de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, n'importe quelle question de droit civil ou de droit judiciaire qui pourrait se poser à l'occasion d'une modification du classement, même s'il s'agit de reproduire les solutions applicables selon le droit commun.

8° L'article 20 du projet procède d'un excès de compétence, en tant qu'il habilite de façon générale l'Exécutif, en cas de coexistence de "plusieurs régimes distincts de domanialité publique", à déterminer, par règlement ou au cas par cas, les obligations respectives des différents titulaires de la gestion ou les modes de "délimitation" de leurs domaines respectifs.

9° Les articles 21 et 22 du projet ont trait à la gestion de la voirie. La compétence de la Région est limitée, dans ce domaine, aux voies qui sont classées dans la voirie régionale.

.../...

Mais, même limitées à la gestion de la voirie régionale, les dispositions en projet risquent, en raison des termes généraux dans lesquels elles sont rédigées, de soulever des difficultés.

L'article 22 du projet tend à procéder à une énumération des pouvoirs que comporte "la gestion" de la voirie; l'exercice de tels pouvoirs pourra, par application des articles 34 et suivants du projet, faire l'objet d'un règlement général de la voirie et de règlements particuliers de la voirie.

Cette énumération enchevêtre, en réalité, des mesures qui relèvent de la gestion de la voirie proprement dite (entretien et amélioration) (1) et des mesures relatives à la police de la voirie, à la législation sur l'urbanisme, aux droits de riveraineté (2), voire à la législation sur l'environnement.

L'imprécision des termes qui sont utilisés par l'article 22 pour définir les pouvoirs de gestion accroît encore la difficulté; on peut ainsi se demander, s'agissant de l'article 22, 1^o, ce que recouvre précisément le pouvoir de prendre des mesures en vue de "contrôler" (la voirie ?) ou d'en "assurer le fonctionnement" (la viabilité ?).

(1) En tant qu'il vise "les mesures en vue de créer" ou de "supprimer" la voirie, l'article 22, 1^o, du projet, rédigé en des termes particulièrement obscurs, devrait être précisé et prendre place dans les sections II et III du chapitre Ier, titre III, respectivement consacrées à la création et à la suppression de la voirie, de telles "mesures" dépassant les limites de la gestion (sensu stricto) de la voirie.

(2) Cfr. infra l'examen de l'article 28 du projet.

L'autorité qui a la gestion d'une voirie est compétente en matière de travaux d'amélioration et d'entretien de la voirie; cette obligation d'entretien

"à assurer par l'autorité gestionnaire couvrir, en fait, toutes les charges résultant du devoir qui incombe à cette autorité de ne mettre en service que des voies de circulation suffisamment sûres eu égard à leur destination; sont donc visées toutes les mesures d'entretien, essentiellement lourdes, à l'exception des mesures urgentes ou d'entretien superficiel, tels le dégagement ou le nettoyage, qui ressortissent davantage à la compétence de l'autorité investie du pouvoir de police" (1).

En revanche, sous réserve des autoroutes et des polices spéciales, (en matière de circulation routière, d'urbanisme, etc.), l'autorité gestionnaire n'exerce pas la police générale de la voirie, pas même celle de la grande voirie (2).

La police de la voirie, incluant la fonction de veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (article 135, § 2, alinéa 2, 1^o, de la nouvelle loi communale) est une matière d'intérêt exclusivement communal sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que les rues et voies publiques appartiennent au domaine de l'Etat, de la province ou de la commune (3).

(1) P. BOUILLARD, Aperçu du régime juridique des trottoirs, Aménag. territ. et dr. foncier, 1983, page 15.

(2) R. WILKIN, Voirie, constructions et urbanisme, Brux., 1952, pages 154 et sv.

(3) Cass. 21 octobre 1954, R.J.D.A., 1954, pp. 308 et sv., et note d'observations de P. DE VISSCHER.

Si certains pouvoirs de police reviennent à l'autorité gestionnaire, les mesures qui peuvent être prises par celle-ci et auxquelles les communes devront avoir égard, sont limitées à ce qui peut être considéré comme un corollaire de leur pouvoir de gestion et ne leur permettent pas d'empiéter sur le pouvoir de police générale de la voirie, réservé aux communes même en ce qui concerne la grande voirie. Il y va d'une police de conservation dont le but est de protéger l'intégrité matérielle du domaine et qui revêt un caractère patrimonial, alors que la police de l'ordre public n'a rien de spécial au domaine public et répugne à tout caractère patrimonial (1).

Ainsi, il serait inconcevable qu'une autorité régionale, s'autorisant de sa qualité de gestionnaire, ordonne la démolition d'un immeuble menaçant ruine ou déclare inhabitable un logement insalubre au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, cet immeuble jouxtât-il une voirie régionale. L'article 47, 6°, du projet abroge néanmoins l'article 551, 7°, du Code pénal.

La loi spéciale du 8 août 1980 n'ayant pas attribué aux régions la police générale de la voirie, cette matière réservée ne peut, par application de l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale, être réglée que par le législateur national conformément à l'article 108 de la Constitution. Il n'appartient donc pas aux Régions, même pour la grande voirie, de s'immiscer dans la police générale de la voirie ni même de limiter ce pouvoir de police en instaurant des polices spéciales dans des matières qui ne

(1) A. LOUIS, *Domaine public et permissions de voirie*, R.J.D.A., 1959, pp. 1 à 11, spéc. page 8.

leur ont pas été expressément attribuées (1). Leur pouvoir est limité à la police du domaine.

Bien que l'exposé des motifs du projet examiné s'en défende, les articles 21 et 22 empiètent, même en ce qui concerne la grande voirie, sur les pouvoirs de police réservés aux communes, par exemple :

- en confiant à l'autorité gestionnaire le pouvoir de prendre des mesures relevant exclusivement de la police générale de la voirie, en matière de nettoyage (2) ou de permis de stationnement (3) pour se limiter à ces deux exemples parmi d'autres;
- en réservant, en vertu de l'article 21 du projet, à l'autorité gestionnaire le pouvoir de prendre des décisions sur des questions qui intéressent à la fois la

(1) On trouvera des exemples de matières qui ont été expressément attribuées aux régions et qui ont des répercussions sur la voirie, dans l'article 6, V (distribution d'eau), ou VII, a et b (distribution et transport d'électricité et de gaz), le premier toutefois sous réserve de l'article 4, § 2bis, de la loi du 26 juillet 1971, modifié par la loi du 21 août 1987.

(2) Aux termes de l'article 4, § 2bis, de la loi du 26 juillet 1971, les attributions des communes relatives au balayage et au déneigement deviendront d'ailleurs des matières d'agglomération (donc non visées par l'article 107quater) lorsqu'entrera en vigueur l'article 2, B, de la loi du 21 août 1987).

(3) M.-A. FLAMME, Droit administratif, tome II, pp. 1047 et sv.

gestion et la police de la voirie, tels l'affichage (1) ou les permissions de voirie (2);

- en permettant à l'Exécutif de prendre, notamment en matière de police générale de la voirie, des règlements généraux ou particuliers auxquels les règlements de voirie arrêtés par les communes doivent être conformes (articles 34 à 40 du projet).

L'article 22, 3^o, du projet soulève, lui, en outre, des problèmes spécifiques.

La lecture de cette disposition révèle une analogie manifeste avec la réglementation de l'urbanisme et, notamment, avec l'article 164, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 qui habilite l'Exécutif à édicter des règlements régionaux d'urbanisme contenant des dispositions de nature à assurer "la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et des ses abords" (3), le contenu de ces règlements étant précisé par l'article 164, alinéa 2, tandis que les règlements communaux d'urbanisme sont traités à l'article 167, alinéa 2.

(1) P. NIHOUL, Les règlements communaux en matière de publicité et d'affichage, note sub C.E., S.A. "PUBLICITE GILQUIN", n^o 32.754, du 14 juin 1989, Rev. reg. dr., 1989, pp. 395 à 406, spéc., page 400.

(2) Sous réserve des permissions de voirie réglées par certaines lois spéciales.

(3) Sur le contenu du règlement de la bâtisse, voir l'arrêt du Conseil d'Etat, AGGLOMERATION BRUXELLOISE, n^o 20.157, du 6 mars 1980.

Les servitudes légales d'utilité publique applicables aux autoroutes sont, quant à elles, réglées par la loi du 12 juillet 1956 et l'arrêté du 4 juin 1958.

On retrouve ici, de la même manière qu'à propos des plans de délimitation, un nouvel exemple de coexistence, sans coordination, de plusieurs normes réglant différemment une même matière, avec tous les inconvénients qui s'ensuivent et que n'atténue que partiellement l'article 38 du projet, lequel de surcroît n'échappe pas à la critique d'incompétence en ce qui concerne les règlements communaux.

On ajoutera que certains exemples donnés par l'exposé des motifs au sujet de l'article 22, 3°, du projet ont trait non pas à des servitudes légales d'utilité publique, mais concernant des mesures de police, telle "l'obligation de balayage de la portion de voirie afférant au fonds dont ils (les riverains) sont propriétaires".

10° L'article 23, § 1er, du projet habilite le gestionnaire de la voirie à confier, par convention, en tout ou en partie, l'exercice du pouvoir de gestion de cette voirie à une autre personne de droit public, tout en ne perdant pas la qualité de gestionnaire au sens de l'ordonnance en projet. Selon l'exposé des motifs, une telle convention institue "un démembrement du domaine public, de la voirie, c'est-à-dire un régime de pluralité de domanialités publiques".

Sans qu'il y ait lieu d'examiner si une telle convention peut réaliser "un démembrement du domaine

.../...

public", il suffit de constater que cette disposition excède les compétences de la région en tant qu'elle s'applique à des voiries dont celle-ci n'a pas la gestion. On n'aperçoit pas, en outre, comment la région peut conserver la qualité de "gestionnaire" d'une voie qui ne ferait plus partie de son domaine public et dont elle a confié la gestion à une autre autorité.

Par ailleurs, l'article 23, § 2, du projet ne peut s'autoriser de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 tant que n'est pas en vigueur l'article 4, § 2bis, 2°, de la loi du 26 juillet 1971, modifié par l'article 2, B, de la loi du 21 août 1987.

11° La région n'est compétente qu'en matière de gestion de la voirie régionale. Elle ne peut édicter des dispositions relatives au régime de la propriété de la voirie, telles celles contenues dans les articles 25 à 27 du projet, que dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas - et l'exposé des motifs ne fournit aucune explication à cet égard - en quoi les articles 25 à 27 du projet, et en particulier l'article 25, se révéleraient nécessaires à l'exercice des compétences de gestion reconnues à la région en matière de voirie (voyez, à ce sujet, infra, 12°).

12° Les droits de riveraineté sont des attributs du droit de propriété; l'article 28 du projet, qui tend à définir le contenu de ces droits et vise à habiliter l'Exécutif à supprimer ceux-ci ou à en limiter l'exercice,

.../...

porte sur une matière qui ne relève pas en principe des compétences régionales.

Pour défendre la compétence régionale en la matière, le délégué du ministre fait observer que le Code civil n'est pas une matière réservée à l'autorité nationale et que les Communautés et les Régions peuvent, sur la base des compétences qui leur reviennent, modifier des dispositions de ce code, en recourant, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

En réalité, le droit de propriété est étranger aux compétences de gestion dévolues aux régions.

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (1), que :

"Conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les (Régions) peuvent régler une matière qui relève en principe de la compétence de l'Etat, soit en vertu d'une réserve expresse formulée dans la loi, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est cependant admissible qu'à la double condition que la matière réservée par la loi spéciale au législateur national, se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale".

(1) Voyez, par exemple, les arrêts n° 7/85, du 20 décembre 1985 (Rec., pages 101 et suiv.), n° 66/88, du 30 juin 1988 (point 13.B.), et n° 67/87, du 9 novembre 1988 (point 8.B.).

Ces deux conditions ne paraissent pas respectées par le projet, dès lors que la définition et la réglementation des droits de riveraineté, attributs du droit de propriété, appartiennent à l'essence même de la matière ressortissant au législateur national et appellent une réglementation uniforme.

13° La compétence de la région en matière de dénomination des voies publiques doit être limitée à la voirie dont celle-ci assume la gestion, sans pouvoir, toutefois, empiéter, s'agissant de toponymie, sur les compétences que la loi spéciale du 8 août 1980 attribue, en son article 4, 1°, aux communautés en ce qui concerne la défense et l'illustration de la langue (1).

14° Pour régler la matière de la voirie par eau, le projet se borne à procéder à un renvoi global aux dispositions relatives à la voirie par terre (2), à la seule exception des droits de riveraineté. L'exposé des motifs ne s'explique pas sur les motifs qui ont conduit au choix d'une telle méthode de réglementation par référence.

(1) Cfr. l'avis L. 15.102/V.R., donné le 9 novembre 1983 par la section de législation sur une proposition de loi "officialisant les noms "Waaslandhaven" et "Kallosluis", cité par l'exposé des motifs du projet.

(2) Moyennant une erreur matérielle entachant l'article 32 qui doit renvoyer au titre III, et non pas au titre II, du projet.

Or, plusieurs raisons commandent que la matière fasse l'objet d'un corps de dispositions spécifiques adaptées aux particularités de la voirie par eau, lesquelles raisons tiennent, d'une part, à la circonstance que la compétence des régions est déterminée par des règles différentes de celles qui sont applicables à la voirie par terre (1) et, d'autre part, à la nécessité d'avoir égard aux spécificités de la problématique de la voirie par eau, qui requièrent l'élaboration d'une législation adaptée.

15° Les articles 34 à 47 du projet s'exposent, de par leur objet, aux mêmes critiques que celles qui ont été formulées à propos des autres dispositions.

On observera, en particulier :

- a) qu'il n'appartient pas au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale de limiter le pouvoir réglementaire du conseil communal à l'adoption de "prescriptions complémentaires" qui doivent être conformes à un règlement général de la voirie que le projet charge l'Exécutif d'élaborer pour tout ce qui concerne la voirie située sur le territoire de la région;

(1) Article 6, § 1er, X, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale, la compétence régionale est limitée, notamment, par la compétence reconnue à l'Etat central en matière de réglementation de police, ce qui inclut l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du royaume; on observera, en particulier, que le titre III de ce règlement est consacré à la conservation des voies navigables et de leurs dépendances.

- b) que nombre de dispositions abrogatoires contenues dans l'article 47 du projet excèdent, totalement ou partiellement, les compétences de la région; il en va ainsi notamment de l'abrogation des articles 69, 60, et 78 de la loi provinciale, de la loi du 10 avril 1841 (en ce qui concerne, en tout cas, les chapitres II, IV et V), ou de l'article 551, 70, du Code pénal; en ce qui concerne l'article 8 de la loi du 13 octobre 1930, que tend à abroger l'article 47, 70, du projet, il convient d'observer que cette loi a déjà été abrogée par celle du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (non encore en vigueur à ce jour).

IV. CONCLUSIONS.

Les conclusions suivantes se dégagent de ce qui précède :

- 10 en matière de voirie communale, vicinale ou innommée, la région voit sa compétence limitée aux plans d'alignement;
- 20 la région n'est pas compétente pour prendre, par voie d'ordonnances, des dispositions applicables à la voirie d'agglomération;
- 30 elle n'est pas compétente pour légiférer en matière de voirie provinciale ou communale; si elle est a priori compétente pour classer une voirie provinciale ou communale dans la voirie régionale, l'exercice de cette compétence ne peut aboutir à supprimer jusqu'à l'existence de toute voirie provinciale ou communale sur le

.../...

territoire de la Région de Bruxelles-capitale; selon, l'exposé des motifs, il n'existe plus sur ce territoire qu'une seule route provinciale et l'on sait qu'en vertu de l'article 78 de la loi provinciale, il ne peut être créé de nouvelles routes provinciales. La région excéderait sa compétence en obligeant l'Exécutif à classer la dernière route provinciale dans la voirie régionale, ce qui équivaldrait à une suppression définitive de la voirie provinciale;

- 4° en ce qui concerne la voirie terrestre régionale, de même d'ailleurs que pour la voirie par eau, la compétence de la région est limitée à la gestion "sensu lato" de ces voiries;
- 5° en ce qui concerne les autoroutes, la même observation doit être faite. Au demeurant, les autoroutes sont soumises à un régime juridique spécial qui est déterminé par la loi du 12 juillet 1956 que le projet examiné n'entend ni abroger ni modifier; mais il englobe cette voirie dans son champ d'application et la soumet donc au régime du "domaine public" organisé par lui; ces deux régimes étant inconciliables sur de nombreux points (1), l'application simultanée de la loi du 12 juillet 1956 et du projet d'ordonnance risque de créer de nombreuses difficultés;
- 6° la région n'est pas davantage compétente pour régler les infrastructures liées à la défense civile et militaire - donc les routes militaires - ainsi que les chemins de

(1) Par exemple, en matière de plans d'alignement.

- fer qui font, néanmoins, partie de la "voirie terrestre", telle qu'elle est définie par l'article 4 du projet qui, sur ce point, excède les compétences régionales;
- 7° la matière du transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services spécialisés et les services de taxis, fait l'objet d'une disposition séparée dans la loi spéciale du 8 août 1980 (article 6, § 1er, X, 8°) et la compétence régionale en la matière inclut l'infrastructure tant souterraine qu'en surface (1);
- 8° selon l'exposé des motifs, l'ordonnance en projet sera applicable aux voiries spécialisées (par exemple, le métro ou les tramways, etc.) affectées à ce type de transports, alors que le texte même du projet ne contient pas de dispositions appropriées à de telles voiries (par exemple, l'entretien de la voie ferrée).

Il suit de ce qui précède que le projet doit être fondamentalement revu.

(1) Exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988, Doc. parl. Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, page 16.

I. INHOUD EN STREKKING VAN HET ONTWERP.

De ontworpen ordonnantie die aan de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies is voorgelegd, beoogt aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een wetgeving tot organisatie van het wegennet te geven teneinde de grondslag te leggen van een regeling voor het gehele land- en waterwegennet gelegen op het grondgebied van dit Gewest, een regeling die modern en terzelfder tijd rationeel wil zijn. Naar luid van artikel 6 beoogt die ordonnantie meer in het bijzonder een regeling van openbare domanialiteit te organiseren die toepasselijk is op de gronden en ruimten zodra deze "bestemd" worden voor het openbaar wegennet omschreven in de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp.

Het eerste gedeelte van de openbaar-domeinregeling waarin dit ontwerp voorziet, betreft de erkenning, de aanleg en de afschaffing van het landwegennet : er wordt voorzien in het feit dat wegen en plaatsen verondersteld kunnen worden deel uit te maken van het wegennet (artikel 7), onverminderd de bevoegdheid van de Executieve of de gemeente om bepaalde wegen ervan uit te zonderen (artikel 8); de erkenning van het wegennet geschiedt door middel van afbakeningsplannen (artikelen 9 tot 15); het wegennet kan door middel van onteigening tot stand komen (artikelen 16 en 17); de afschaffing van het wegennet geschiedt op grond van een openbare procedure (artikel 18).

Het tweede gedeelte van die regeling betreft de administratieve rechtstoestand van het landwegennet, met andere woorden de indeling van dit wegennet in categorieën,

.../...

voortaan beperkt tot twee : de gewestwegen en de gemeentewegen (artikelen 19 en 20); alle overige categorieën van het landwegennet worden opgeheven.

In een derde gedeelte worden in de artikelen 21 tot 24 van het ontwerp bepalingen opgenomen die zowel op het beheer van het landwegennet betrekking hebben als op de politie over het wegennet, het eigendomsrecht van de aangelanden, de stedenbouw, het leefmilieu en het privatieve gebruik van het wegennet.

De laatste drie hoofdstukken van titel III van het ontwerp regelen bepaalde aspecten van de eigendom van de grondslag van het wegennet (artikelen 25 tot 27) en van de rechten van de aangelande eigenaars (artikel 28), alsook de benaming van de landwegen (artikelen 29 en 31).

Wat de bevaarbare waterlopen betreft, welke deel uitmaken van het "waterwegennet", bepaalt het ontwerp zich ertoe in zijn geheel te verwijzen naar het bepaalde inzake het landwegennet (artikelen 32 en 33), weliswaar met twee uitzonderingen.

De bepalingen samengebracht in titel V van het ontwerp, waarvan het opschrift "Wegenreglementen" luidt, tonen aan, wegens de zeer uitgebreide delegaties die aan de Executieve worden verleend, dat het ontwerp in werkelijkheid een "kader-ordonnantie" is; de artikelen 34 tot 40 hebben niet alleen betrekking op de algemene en aanvullende wegenreglementen, waarvoor de Executieve bevoegd is, maar

.../...

ook op de wegenreglementen die de gemeenten zullen moeten vaststellen onder het waakzame toezicht van de Executieve.

De titels VI tot VIII van het ontwerp betreffen respectievelijk het centraal wegenregister, de bestraffing van de overtredingen en de berekening van de termijnen; titel IX bevat overgangs-, wijzigings- en opheffingsbepalingen.

Dit advies is uitsluitend gewijd aan de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om op het stuk van het land- en waterwegennet een regeling aan te nemen die voornoemde onderwerpen behandelt, zulks rekening houdend met de bij of krachtens de Grondwet vastgestelde regels die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen.

*

*

*

II. BEGINSELEN BETREFFENDE DE AFBAKENING VAN DE BEVOEGDHEDEN.

De openbare verkeerswegen gelegen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kunnen "de lege lata" in verscheidene categorieën, onderscheiden van de wegennetten, worden ingedeeld; de voornaamste categorieën zijn de autosnelwegen (wet van 12 juli 1956), de gewestwegen (wet van 9 augustus 1948), de provinciewegen, de

.../...

agglomeratiewegen (wet van 26 juli 1971), de buurtwegen (wet van 10 april 1841), de gemeentewegen, onbenoemd genoemd, alsook de spoorwegen.

Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen heeft het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als het Waalse en het Vlaamse Gewest; de bevoegdheden toegekend aan de Gewestraden worden, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, uitgeoefend door middel van ordonnanties.

A. Onderzoek van de bevoegdheden in het licht van de teksten aangehaald in de memorie van toelichting en van andere bepalingen.

Tot staving van de bevoegdheid van het Gewest op het stuk van het wegennet voert de memorie van toelichting twee bepalingen aan van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, te weten artikel 6, § 1, I, 2°, enerzijds en artikel 6, § 1, X, 1° tot 3°, anderzijds.

1° Naar luid van artikel 6, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren de "rooiplannen van de gemeentewegen" tot de aangelegenheden die op het stuk van stedenbouw en ruimtelijke ordening zijn geregionaliseerd.

.../...

Ofschoon volgens de memorie van toelichting (1) de in die bepaling bedoelde bevoegdheid ook "de reglementering en de uitvoeringsmaatregelen betreffende de rooiplannen van buurtwegen en van onbenoemde wegen" omvat, blijkt dat de materie inzake de gemeentewegen niet in haar geheel aan de Gewesten is overgedragen.

Uit het advies L. 18.824/9, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekt heeft op 25 september 1989 met betrekking tot een voorstel van decreet "relatif à la mise à jour des plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux et des amendements à ladite proposition" blijkt dat "la compétence attribuée aux Régions en vertu de cette disposition doit, selon toute vraisemblance, s'entendre d'un instrument d'organisation spatiale et être circonscrite à cet objet" (2).

Voorts staat in het advies te lezen : "compétent pour régler une matière, le Conseil régional wallon l'est également pour déterminer les effets appelés à s'attacher aux mesures qu'il adopte, pour autant toutefois qu'il ne méconnaisse pas de la sorte les règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés".

Een voorbeeld van gevolgen van de maatregelen die door de Gewesten worden getroffen op het gebied van de vaststelling van de rooilijn, kan worden gevonden in de

(1) Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 11.

(2) Doc. Conseil régional wallon, 1988-1989, nr. 23/3.

aangelegenheden betreffende de verbreding, de rechtmaking, de aanleg en de opheffing van de buurtwegen.

Krachtens artikel 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen mag een buurtweg pas na de goedkeuring van een algemeen rooiplan worden aangelegd of rechtgemaakt, zodat de gewestbevoegdheid zich niet alleen uitstrekt tot artikel 28bis, doch naar het zich laat aanzien ook tot de artikelen 27 en 28 van diezelfde wet; ofschoon deze artikelen 27 en 28 uitsluitend verrichtingen van aanleg, rechtmaking, verbreding of opheffing van een buurtweg betreffen, houden zij verband met maatregelen die beschouwd kunnen worden als maatregelen tot uitvoering van een plan dat eraan voorafgaat (1).

Dit voorbeeld kan uiteraard niet als zodanig dienen voor de onbenoemde gemeentewegen, waarop niet dezelfde regeling van toepassing is.

Een ander voorbeeld wordt gegeven in voornoemd advies L. 18.824/9 van 25 september 1989 :

"le Conseil régional wallon est, par conséquent, compétent pour déterminer, en renvoyant aux dispositions de la loi du 10 avril 1841, les effets vis-à-vis des tiers de la décision de la députation permanente

(1) Zie in dat verband het advies L. 13.395/V.R. dat op 26 juli 1979 door de afdeling wetgeving is verstrekt omtrent een ontwerp van "bijzondere gewest- en gemeenschapswet" (Gedr. St. Senaat, 1979, nr. 261/1, bijlage II, blz. 8), alsook de arresten van de Raad van State, TIELEMANS en STOCKMANS, nr. 21.456 van 15 oktober 1981, en TEMMERMAN, nr. 24.498 van 26 juni 1984.

arrêtant définitivement les plans d'alignement actualisés",

een beslissing die niet uit zichzelf de overgang van de eigendom van de bedoelde percelen bewerkstelligt.

Het Gewest is daarentegen niet bevoegd om het fundamentele onderscheid op te heffen dat de wetgever gemaakt heeft tussen de buurtwegen, die wegens hun nut een omstandige regelgeving vereisen, en de onbenoemde wegen, die van minder belang zijn :

"Comme le législateur de 1841 le leur avait reconnu, les autorités communales doivent conserver leur pouvoir d'apprécier celles des voies de communication, qui, en raison de leur utilité, doivent bénéficier d'une protection particulière" (1).

De Gewesten zijn evenmin bevoegd voor de aangelegenheden vermeld in de hoofdstukken II, IV en V van de wet van 10 april 1841 (2).

2° Bovendien moeten de gewestbevoegdheden ter zake onderzocht worden zowel in het licht van artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, als in het licht van de onderdelen 2° tot 6° ervan.

(1) Voornoemd advies L. 18.824/9.

(2) Ibidem.

a) Krachtens artikel 6, § 1, X, 1^o, bevatten de gewestaangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, wat de openbare werken en het vervoer betreft, de wegen en hun aanhorigheden.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, blijkt :

"Het begrip "wegen" wordt omschreven in de wetten van 9 augustus 1948 en van 12 juli 1956. Het omvat de rijkswegen en de autosnelwegen" (1).

Op grond van geen enkele bepaling in de bijzondere wet of in de voorbereiding ervan kan aan het begrip "wegen" ("routes") een ruimere betekenis worden gegeven die iets anders zou omvatten dan de autosnelwegen en de rijkswegen die aan de gewesten zijn overgedragen.

Integendeel, de gemeentewegen worden behandeld in een onderscheiden bepaling van de bijzondere wet, welke voorziet in een overdracht van bevoegdheid die zich beperkt tot de rooiplannen; indien onder het begrip "wegen" ook de gemeentewegen worden verstaan, zou de bijzondere wet dan ook van iedere samenhang ontdaan worden. Bovendien vormen de gemeentewegen een aangelegenheid van gemeentelijk belang, waarvan de regeling overeenkomstig artikel 108, tweede lid,

(1) Gedr. St. Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 13.

2°, van de Grondwet uitsluitend aan de nationale wetgever moet worden overgelaten (1).

Dezelfde oplossing moet worden aangehouden met betrekking tot de provinciewegen (artikel 108, tweede lid, 2°, van de Grondwet) en met de agglomeratiewegen (artikelen 108bis en 108ter van de Grondwet).

In dat verband stelt M.-A. FLAMME (2) :

"Selon les travaux préparatoires, il faut entendre par là (les routes et leurs dépendances) les voies de communication visées par les lois du 9 août 1948 et du 12 juillet 1956, c'est-à-dire les routes nationales et les autoroutes. Elles ont été transférées de plein droit aux Régions, dont elles relèvent dorénavant, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989; il n'existe donc plus de voirie nationale mais bien des voiries régionales. Par contre, la situation de la voirie provinciale est demeurée inchangée".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, wordt met betrekking tot de eigendomsoverdracht van de infrastructuur overigens uitdrukkelijk verwezen naar de wet tot financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (3). In

(1) Artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (zie verder).

(2) Droit administratif, deel II, Brussel, 1989, nr. 434bis, blz. 1065.

(3) Gedr. St. Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/1, blz. 13.

artikel 57, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten echter wordt en zou alleen kunnen worden bedoeld de eigendomsoverdracht van de autosnelwegen en de wegen die aan de Staat toebehoren, met uitzondering van de wegen die aan andere overheden of zelfs aan particulieren toebehoren (1). Ofschoon tussen de eigendom van het goed en de openbaardomeinregeling geen noodzakelijk en volledig verband bestaat, is het veelbetekenend dat de bijzondere wetgever de eigendomsoverdracht van de infrastructuur heeft aangehaald bij de vaststelling van de gewestbevoegdheid wat de openbare werken en het vervoer betreft.

Doch ook al bepaalt de bevoegdheid van de gewesten zich tot de autosnelwegen en de gewestwegen, toch is zij verre van onbeperkt, daar die aangelegenheid slechts aan de gewesten is overgedragen in zoverre zij deel uitmaakt van een "bevoegdheidspakket" dat verband houdt met de openbare werken en het vervoer.

Zoals wordt bepaald in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden (2), is de bevoegdheid toegekend bij de titel "de openbare werken en het vervoer" uitsluitend een beheersbevoegdheid in de ruime zin.

(1) Zie in dat verband het koninklijk besluit van 6 december 1991 tot vaststelling van de lijst van de wegen en van hun aanhorigheden overgedragen aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (Belgisch Staatsblad van 23 januari 1992 - eerste uitgave).

(2) Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 13.

Een extensieve uitlegging van dat pakket van bevoegdheden - welke homogeen moeten blijven - maakt het weliswaar mogelijk daarin naast het onderhoud en het eigenlijke beheer, ook de erkenning onder te brengen, de aanleg en de afschaffing van de gewestwegen, of nog, maar dan rekening houdend met de bevoegdheden die de nieuwe gemeentewet alleen aan de gemeenten toekent - bevoegdheden waar de ordonnantie niet aan raakt - de vaststelling van de rooilijn van de gewestwegen. Zo ook zou kunnen gesteld worden dat de gewesten bevoegd zijn op het stuk van de indeling van de wegen bij de gewestwegen, de provinciewegen of de gemeentewegen (wet van 9 augustus 1948) en van de financiering van de wegwerkzaamheden (1), ook al hebben de door de gewesten vastgestelde bepalingen een weerslag op de gemeentewegen of de provinciewegen (2).

Het blijkt evenwel onmogelijk de resterende wetgeving inzake het wegennet, op de gewestwegen zelf toegepast, te rekenen tot de bevoegdheid van de gewesten wat "de openbare werken en het vervoer" betreft.

Zo bepaalt die wetgeving bijvoorbeeld niet dat het gewest, dat bevoegd is inzake de openbare werken, op grond van die enkele omstandigheid eveneens bevoegd is om eigendomsproblemen te regelen die verband houden met het wegen-

(1) Overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(2) B. JADOT, La réforme de l'Etat (VI), Les compétences régionales dans les matières autres que celles qui concernent l'économie, J.T., 1989, blz. 178, nr. 2.

net, zoals de rechten van de aangelande eigenaars, tenzij te dien einde een bijzondere bepaling bestaat, zoals artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat betrekking heeft op de onteigeningen, of wanneer voldaan is aan de voorwaarden gesteld bij artikel 10 van diezelfde wet.

Daaraan moet worden toegevoegd dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 32/92 van 23 april 1992 (1) gesteld heeft dat artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de Raden de bevoegdheid toekent tot het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van de hun toegekende bevoegdheden, niet toelaat dat daarbij het bevoegdheidsgebied van een andere wetgever wordt betreden.

Twee punten doen evenwel een delicaat probleem rijzen omtrent de afbakening van de bevoegdheden inzake de gewestwegen te land : de openbaar-domeinregeling (a) en de administratieve politie over het wegennet (b), uitsluitend, er zij aan herinnerd, met betrekking tot de gewestwegen *stricto sensu*.

- De openbaar-domeinregeling.

Artikel 12, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

(1) Belgisch Staatsblad van 30 mei 1992.

"De roerende en onroerende goederen van de Staat, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, worden aan deze zonder schadeloosstelling overgedragen".

Uit die bepaling vloeit voort dat het openbaar domein van de Staat verdeeld wordt, waarbij de Staat zelf slechts een deel ervan behoudt en andere delen ervan overgaan naar de gemeenschappen en gewesten, zoals het geval is met de gewestwegen te land. Die verdeling betreft evenwel alleen de voormalige rijkswegen die aan de gewesten zijn overgedragen, met uitzondering van de provinciewegen, de agglomeratiewegen en de gemeentewegen.

Het is vanwege hun bestemming tot nut van het algemeen, in dit geval het openbaar verkeer, dat op de goederen van het openbaar domein een bijzondere rechtsregeling van toepassing is (1).

De gewestelijke overheid belast met de aanleg van en het beheer over het wegennet dat tot haar openbaar domein behoort, is het meest geschikt om de bevoegde overheid aan te wijzen die ermee belast wordt te beslissen over de erkenning, de bestemming en de wijziging van de bestemming

(1) Zie in dat verband het advies L. 15.330/VR, op 3 mei 1983 verstrekt door de afdeling wetgeving van de Raad van State, over het ontwerp dat het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 27 januari 1984 houdende verbod op het gebruik van onkruidverdelgingsmiddelen op bepaalde openbare goederen is geworden (Belgisch Staatsblad van 17 februari 1984).

van een weg, of om de op die beslissingen toepasselijke voorwaarden en procedure te bepalen (1).

Daarentegen mag artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat uitsluitend een bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer overdraagt, niet worden uitgelegd als een machtiging voor het gewest om de grondregels die het wezen van het openbaar domein en de daarop toepasselijke regeling bepalen, expliciet of impliciet te wijzigen, welke ook de publiekrechtelijke rechtspersoon is binnen wiens domein het goed gelegen is. Deze aangelegenheid wordt overigens geregeld bij het Burgerlijk Wetboek.

Het blijkt aldus uitgesloten dat het gewest direct of indirect afbreuk kan doen aan de regels inzake de onmogelijkheid van vervreemding, verjaring en inbeslagneming van goederen die tot het openbaar domein in het algemeen behoren, of aan de regel die uitsluit dat op zulke goederen een erfdienstbaarheid rust die onbestaanbaar is met hun bestemming (2).

- Administratieve politie over het wegennet.

De regel wil dat, onder voorbehoud van de algemene politie en de bepalingen die een bijzondere politie in-

(1) Voor een ander voorbeeld, zie het decreet van de Raad van de Franse Gemeenschap van 28 januari 1991 betreffende de vervreemding van de onroerende domeingoederen die eigendom zijn van de Franse Gemeenschap (Belgisch Staatsblad van 29 maart 1991).

(2) Cass. 27 september 1990, J.T., 1991, blz. 634.

stellen, de politie die over de goederen van het openbaar domein wordt uitgeoefend, inzonderheid de politie over de instandhouding van het domein, toekomt aan de overheden van de gemeenschap-eigenaar (1), of, om precies te zijn, van de gemeenschap-beheerder.

Wat de gewestwegen te land betreft, moet evenwel rekening worden gehouden met artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de verplichting oplegt om de Executieven te betrekken bij "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen", wat inhoudt dat de nationale overheid daarvoor bevoegd blijft.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 wordt in dat verband het voorbeeld van de politie over het wegverkeer aangehaald (2), doch de uitzondering bedoeld in artikel 6, § 4, 3°, gaat veel verder dan dat voorbeeld (3).

(1) Voornoemd advies L. 15.330/VR en de aangehaalde wijzingen.

(2) Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/2, blz. 21; Verslag Senaat, Gedr. St., B.Z. 1988, nr. 405/2.

(3) De politie over het wegverkeer kan een rechtstreekse weerslag hebben op de ordening van het wegennet (zie bv. artikel 22quater van het koninklijk besluit van 1 december 1975, alsook het koninklijk besluit van 17 september 1988).

Zo moet inzonderheid over het wegennet een andere politie worden uitgeoefend, te weten die welke bij artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet aan de gemeenten wordt toegewezen en die zich niet beperkt tot de gemeentewegen, doch zich eveneens uitstrekt tot andere verkeerswegen, waaronder de gewestwegen, gelegen op het grondgebied van de gemeente. Vermits het een algemene politie betreft, moet zij zelfs als eerste worden vermeld, vóór de bijzondere politie over het wegverkeer.

De materie van de algemene politie valt volledig buiten de bevoegdheid van de gewesten, die wat de gemeenten betreft alleen door middel van de procédés van toezicht kunnen optreden.

Krachtens artikel 119, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet mogen de reglementen en politieverordeningen vastgesteld door de gemeenteraad niet in strijd zijn met onder meer de decreten en ordonnanties van de gewesten, maar bovendien moeten deze aangelegenheden regelen die tot hun bevoegdheid behoren.

b) Krachtens artikel 6, § 1, X, 2º tot 6º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, omvatten de in artikel 107quater van de Grondwet bedoelde aangelegenheden die, wat de openbare werken en het vervoer betreft, naar de gewesten zijn overgedragen :

.../...

- "2° de waterwegen en hun aanhorigheden;
- 3° de havens en hun aanhorigheden;
- 4° de zeewering;
- 5° de dijken;
- 6° de veerdiensten".

Met betrekking tot de gewestbevoegdheid gelden in dit verband mutatis mutandis dezelfde beperkingen als die welke zijn vastgesteld inzake het landwegennet, evenwel rekening houdend met de lezing van artikel 6, § 1, X, 2°, dat ruimer gesteld is dan onderdeel 1° (1).

In het licht van de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 zijn aldus onder meer het algemeen reglement op de bevaarbare waterwegen, alsook "het reglement op het vervoer via de binnenwateren, het bevrachten, de tarifiering en de exploitatie van de binnenscheepen" (2) volgens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de Staat blijven behoren.

3° Tot slot wordt eraan herinnerd dat de bijzondere wet tot hervorming der instellingen de tenuitvoerlegging van de gewestbevoegdheden op het stuk van het wegennet in bepaalde gevallen afhankelijk stelt van de naleving van

(1) In de Franse tekst gebruikt de wetgever het verzamelwoord "voies" (2°), terwijl hij in 1° verwijst naar het beperktere concept "routes"; dit verschil lijkt erop te wijzen dat de gewestbevoegdheid op het stuk van de waterwegen ruimer is.

(2) Verslag Senaat, Gedr. St., B.Z. 1988, nr. 405/2.

procedures van overleg (artikel 6, § 3, 4º, en § 3bis, 2º) of van samenwerking (artikel 92, § 2).

Aan de Raad van State is geen enkele informatie verstrekt omtrent het bestaan of de stand van zaken van zulke procedures.

B. Bijzondere problemen in verband met de agglomeratiewegen.

Uit het advies van de Raad van State van 31 maart 1971 over het wetsontwerp "inzake de agglomeraties en de federaties van gemeenten" (1) blijkt dat artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 tot gevolg heeft dat een nieuwe categorie van wegen ontstaat, waarvan het de rechtspositie slechts zeer summier regelt.

De tekst van artikel 4, § 3, 1º, van de wet van 26 juli 1971, zoals deze gesteld was voordat hij bij de wet van 21 augustus 1987, die nog niet in werking is getreden, gewijzigd werd, staat de agglomeratie of de federatie toe om, met de toestemming of op verzoek van minstens de helft van de gemeenten die tot de agglomeratie of de federatie behoren en voor zover deze gemeenten twee derde van de bevolking vertegenwoordigen, het volgende te regelen :

"het aanleggen, de overname, het beheer en de verlichting van wegen van de agglomeratie of van de federatie, de aanvullende reglementen op de politie van het verkeer op deze wegen, de rooilijnplannen, alsook de

(1) Gedr. St., Kamer, 1970-1971, nr. 868/12, blz. 3.

afgifte van verkavelingsvergunningen die de aanleg of de wijziging van deze wegen inhouden".

Die bepaling is bij artikel 2, D, van de wet van 21 augustus 1987 opgeheven, terwijl artikel 2 C van diezelfde wet een paragraaf 2ter, 1°, invoegt in artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 om het de Brusselse agglomeratie mogelijk te maken "het creëren van agglomeratiewegen door het overnemen van gemeentewegen, het beheer en de verlichting ervan" te regelen.

De inwerkingtreding van artikel 2, B, C en D, is uitgesteld bij artikel 30, § 3, van de wet van 21 augustus 1987, dat zelf vervangen is bij artikel 47, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat er de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve mee belast.

De uitoefening van de bevoegdheid van de Brusselse agglomeratie, met name inzake de agglomeratiewegen, wordt geregeld bij artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dat de bevoegdheid toekent aan de Raad en de Executieve.

Maar de organen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die bevoegd zijn om de artikelen 2, B, C en D, van de wet van 21 augustus 1987 in werking te laten treden en om de bevoegdheden van de raad en het college van de Brusselse agglomeratie uit te oefenen, zijn niet bevoegd om bepalingen uit de wet van 26 juli 1971 te wijzigen of op te heffen, ook niet impliciet. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zou aldus zijn bevoegdheden overschrijden als het "de jure" de

.../...

agglomeratiewegen zou afschaffen, zelfs als deze nog geen feitelijk bestaan hebben. Dat laatste zou immers wel het indirecte resultaat zijn van de toepassing van artikel 19, § 1, van het onderzochte ontwerp, dat aldus een bevoegdheidsoverschrijding inhoudt.

Bovendien zijn de agglomeratiewegen een aangelegenheid waarin voorzien wordt door artikel 108ter van de Grondwet. Bepalingen die van toepassing zijn op de agglomeratiewegen horen niet thuis in de onderzochte ontwerp-ordonnantie die, zoals artikel 1 ervan in herinnering brengt, een aangelegenheid regelt waarnaar in artikel 107quater van de Grondwet wordt verwezen. In dat opzicht dient in het bijzonder rekening gehouden te worden met artikel 52 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

C. Onderzoek van sommige bezwaren.

De voornoemde beschouwingen zouden onvolledig zijn als de Raad van State niet zou ingaan op een reeks bezwaren die door de gemachtigde van de Executieve in een met argumenten gestoffeerde brief van 19 mei 1992 zijn geformuleerd. De bezwaren zijn als bijlage opgenomen en rechtvaardigen een uitdieping van sommige hierboven aangehaalde vragen.

1° De eerste drie argumenten die in de brief van 19 mei 1992 worden aangevoerd, zijn gebaseerd op de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

a) Enerzijds stelt artikel 6, § 1, X, 1°, in algemene bewoordingen de bevoegdheid van het Gewest vast, waarbij het deze, in tegenstelling tot andere bepalingen, niet uitdrukkelijk tot de gewestelijke aspecten van het wegennet beperkt, wat het had kunnen doen door over "gewest-wegen", "wegen van gewestelijk belang" of "gewestelijke aspecten van de wegen" te spreken.

b) Anderzijds merkt de gemachtigde van de minister, wat het opschrift van het bevoegdheidspakket "de openbare werken en het vervoer" betreft, in de eerste plaats op dat een dergelijk opschrift geen normatieve waarde heeft en het domein dat aan de Gewesten is toegewezen niet volledig omvat, en ten tweede dat men uit een dergelijk opschrift niet kan afleiden dat de bevoegdheden van het Gewest zich tot de werkzaamheden aan het grote wegennet beperken; uit de woorden "openbare werken" blijkt de wil van de bijzondere wetgever om het beheer over het wegennet aan de Gewesten toe te vertrouwen, terwijl "het vervoer" het wezen van elk wegennet uitmaakt.

c) Ten slotte voert de gemachtigde van de minister aan dat de politiebevoegdheden inzake de openbare orde op het wegennet die, zoals de memorie van toelichting trouwens in herinnering brengt, aan de nationale overheid en aan de gemeenten toekomen, bij het opstellen van de ontwerp-ordonnantie tot organisatie van het wegennet in acht genomen zijn.

.../...

Het eerste argument is helemaal niet overtuigend. In tegenstelling tot het kredietbeleid (art. 6, § 1, VI, 2°, bijzondere wet), is het wegnnet - in de beperkte betekenis van landwegennet - juridisch gezien geen "eengemaakte" materie; het juridisch stelsel dat erop van toepassing is, wordt verschillend geregeld in teksten die telkens anders zijn al naargelang het gaat om autosnelwegen, rijkswegen, buurtwegen, enz. Wat het energiebeleid betreft (art. 6, § 1, VII, bijzondere wet), valt op te merken dat de bijzondere wetgever zorgvuldig alle aspecten opsomt die, aangezien ze gewestelijk zijn, aan de Gewesten worden toegewezen.

Het tweede aangebracht argument is correct, maar staat precies de stelling dat het opschrift van het bevoegdheidspakket aantoont dat de bijzondere wetgever de bedoeling heeft gehad, hetgeen bij de parlementaire voorbereiding tot uiting is gekomen, om aan de Gewesten een bevoegdheid te verlenen die beperkt is tot het in de ruime zin beheren van de infrastructuur, met name die van land- of waterwegen.

Wat het derde argument betreft, ook al staat het vast dat het de bedoeling was van de stellers van het ontwerp geen inbreuk te maken op de nationale en gemeentelijke politiebevoegdheden, moet toch opgemerkt worden dat de ontworpen bepalingen dat doel niet helemaal bereiken, zoals we hierna zullen zien bij het onderzoek van de artikelen 21 en 22.

2° De gemachtigde van de minister gebruikt als argument de parlementaire voorbereiding van de bijzondere

.../...

wet van 8 augustus 1988, die de werkelijke wil van de bijzondere wetgever te kennen geeft om het gehele wegennet, de provincie- en gemeentewegen inbegrepen, aan de Gewesten toe te vertrouwen. Dat zou blijken uit :

- a) de verwijzing naar de wet van 9 augustus 1948 die de wegen als geheel betreft;
- b) de vermelding dat het begrip "wegen" "verruimd wordt" tot rijkswegen en autosnelwegen, waarbij ervan uitgegaan moet worden dat de toegewezen bevoegdheid in de eerste plaats andere wegen betreft, waarbij het slechts kan gaan om provincie- of gemeentewegen;
- c) de wil om samenhangende bevoegdheidspakketten aan de Gewesten over te dragen;
- d) de uitdrukkelijke uitsluiting van de infrastructuur die verband houdt met de burgerlijke en militaire verdediging, waaruit besloten kan worden dat als de bijzondere wetgever ook de provincie- en gemeentewegen had willen uitsluiten, hij dat op dezelfde wijze aangegeven zou hebben als voor de militaire wegen.

De wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen, regelt slechts zeer beperkte en bijzondere aspecten van de wetgeving inzake het wegennet, namelijk de rangschikking van de wegen die deel uitmaken van de grote wegen, de verklaringen tot grote verkeerswegen, de buitengewone beschadigingen van de buurtwegen, de indeling van de grote wegen in genummerde trajecten, de inlijving bij

.../...

de gemeentewegen van door de Staat rechtgetrokken, omgeleide of verwaarloosde wegen van groot verkeer (1). In plaats van een geheel van autonome regels te vormen waarnaar men gemakkelijk had kunnen verwijzen, bestaat de wet van 9 augustus 1948 veeleer uit bijwerkingen en, met uitzondering van de artikelen 7 en 8, uit gedeeltelijke wijzigingen.

Artikel 7 van de wet van 9 augustus 1948 is het enige dat de uitdrukking "provincie- en gemeentewegen" gebruikt, en slechts met betrekking tot de indeling van de grote wegen in genummerde trajecten. De provinciewegen worden alleen maar vermeld met betrekking tot de indeling, wat overeenkomt met een gewestelijke bevoegdheid.

Om een buurtweg aan te duiden gebruikt de wet van 9 augustus 1948 overigens de term "chemin" ("buurtweg") in de Franse tekst, zodat de bijzondere wetgever die in de Franse tekst over "routes" ("wegen") spreekt en naar de wet van 9 augustus 1948 verwijst, niet kan worden geacht aan de gemeentewegen te hebben gedacht (2).

Wat het tweede argument betreft, heeft het werkwoord "s'étendre", gebruikt in de Franse tekst van de

(1) De artikelen 3 en 9 van de wet van 9 augustus 1948 zijn vóór de institutionele hervormingen van 1988 respectievelijk bij de wetten van 3 december 1984 en 5 augustus 1953 opgeheven.

(2) In zijn eerste technische betekenis duidt de Franse terme "route" op een "voie de communication terrestre de première importance, appartenant à la grande voirie" (Petit Robert); slechts in absolute of figuurlijke betekenis omvat "la route" de wegen als geheel.

memorie van toelichting van de bijzondere wet, en duidelijk de betekenis van "s'appliquer à", "comprendre", zoals de Nederlandse versie weergeeft ("omvatten") en zeker niet die van "vergroten in oppervlakte".

Bovendien dient men op te merken dat het "wegennet" ("voirie") niet op zich, de lege lata, een homogene aangelegenheid vormt en geenszins samenvalt met het begrip "wegen" ("routes").

Dat de bijzondere wetgever uitdrukkelijk de militaire wegen heeft vermeld, valt ten slotte te verklaren door het feit dat zij deel uitmaken van de rijkswegen, die in principe overgedragen zijn aan de Gewesten, maar aan de bevoegdheid hiervan onttrokken moeten worden omdat zij tot het militaire domein behoren.

Het vorenstaande sluit niet uit dat het Gewest, binnen de sfeer van zijn eigen bevoegdheden, bepalingen kan uitvaardigen die een weerslag hebben op de provinciewegen of de gemeentewegen (1).

3° Voorts beroept de gemachtigde van de minister zich enerzijds op het beginsel van de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten, welk beginsel impliceert dat,

(1) In die zin dient het artikel van B. JADOT te worden opgevat, naar welk artikel de gemachtigde van de minister verwijst" (op. cit. blz. 178). Die gevolgen dienen te worden onderzocht in overeenstemming met de bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de Gewesten opgedragen zijn en aan de hand van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

behoudens de uitzonderingen waarin de wet voorziet, het geheel van de onderzochte aangelegenheid aan de Gemeenschappen en de Gewesten wordt opgedragen en, anderzijds, op het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden op grond waarvan het is uitgesloten dat voor een bepaalde aangelegenheid concurrerende bevoegdheden bestaan, behoudens de ene of de andere uitzondering, welke uitzonderingen beperkend dienen te worden geïnterpreteerd en dus duidelijk moeten blijken uit de tekst van de Grondwet of de bijzondere wet.

Alhoewel de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten in beginsel exclusieve maar geen absolute bevoegdheden zijn, blijven ze toegewezen bevoegdheden, terwijl de residuaire bevoegdheden door de nationale wetgever worden uitgeoefend. Men kan alleen maar vaststellen dat de bijzondere wet aan de Gewesten niet de aangelegenheid van de wegen heeft opgedragen, maar uitsluitend het beheer over de nationale wegen en de autowegen, terwijl wat overblijft van het wegenrecht bij artikel 6, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewestelijke overheden wordt opgedragen alleen in zoverre het de rooilijn van de gemeentewegen betreft. Het voormelde artikel is trouwens het enige dat in de Franse tekst de term "voirie" bezigt en niemand zal betwisten dat die term ruimer is dan de term "routes"; de aangelegenheid van de gemeentewegen mag derhalve niet worden beschouwd als een uitzondering op een algemene bevoegdheid die in beginsel aan de Gewesten zou toekomen.

4° Volgens de gemachtigde van de minister moet op grond van het postulaat van de redelijkheid van de wetgever worden aangenomen dat de aan de Gewesten opgedragen bevoegd-

.../...

heden een samenhangende strekking en inhoud vertonen. Dat impliceert dat :

- a) de Gewesten volledige zeggenschap moeten hebben over het administratief statuut van de wegen (oprichting en afschaffing van categorieën van wegen, indeling), bij ontstentenis waarvan de nationale overheid door middel van de indelingen, de bevoegdheid van het Gewest volledig zou kunnen uithollen;
- b) voor een samenhangend beleid van de Gewesten op het gebied van de wegen ondersteld moet worden dat de gewestelijke overheid aan alle beheerders van het wegennet gemeenschappelijke richtlijnen inzake het beheer kan opleggen.

Het staat buiten kijf dat de bevoegdheid die aan de Gewesten is opgedragen inzake het beheer van de wegen en hun aanhorigheden, de bevoegdheid insluit om verkeerswegen die gelegen zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in te delen bij de grote wegen van het Gewest, al was het maar vanwege de verwijzing die tijdens de parlementaire voorbereiding gemaakt is naar de wet van 9 augustus 1948.

Dat voorbehoud in acht genomen, verstrekt het argument geen antwoord op de volgende vraag : kan de bijzondere wet die wel de bevoegdheden van de Gewesten heeft willen verruimen en er homogene bevoegdheidspakketten aan heeft willen overdragen, zo worden uitgelegd dat de wegen (les routes) - die op zichzelf een zodanig geheel van

.../...

homogene bevoegdheden kunnen vormen met de andere infra-structuren opgesomd in artikel 6, § 1, X - worden gelijkgesteld met de landwegen als geheel? In de parlementaire voorbereiding vindt men immers geen spoor van het idee dat een samenhangend beleid inzake openbare werken en vervoer zou impliceren dat het Gewest de controle moet hebben over het beheer van het gehele wegennet, met inbegrip van de provincie- en gemeentewegen.

5° Naar de mening van de gemachtigde van de minister staat artikel 108 van de Grondwet ten slotte er niet aan in de weg dat de bijzondere wetgever aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten bevoegdheden kan opdragen die door de Grondwet worden voorbehouden aan de nationale wetgever, want inzake wegen heeft de bijzondere wet aan de Gewesten precies een zodanige voorbehouden aangelegenheid opgedragen, tenzij de bijzondere wet zo beperkend wordt uitgelegd dat de bevoegdheid van het Gewest inzake wegen zou worden beperkt tot de loutere gewestwegen.

Artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt dat artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens hetwelk het decreet - hier de ordonnantie - de aangelegenheden regelt bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, van overeenkomstige toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof kan worden opgemaakt dat

"behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, een decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden" en dat "de mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, (...) geen toepassing (kan) vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt" (1).

De gemeente-, provincie- en agglomeratiewegen zijn aangelegenheden waarvan het belang respectievelijk op het vlak van de gemeente, de provincie en de agglomeratie ligt en waarvan de regeling door de artikelen 108 tot 108ter van de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden.

Welnu, men kan alleen maar vaststellen dat de bijzondere wet in dezen aan de Gewesten geen enkele machtiging verleent die tegelijk "bijzonder en uitdrukkelijk" kan worden geacht om zodanige aangelegenheden te regelen.

(1) Zie, bijvoorbeeld, arrest nr. 5/90 van 17 januari 1990 (Belgisch Staatsblad van 8 februari 1990); arrest nr. 15/90 van 5 april 1990 (Rev. rég. dr., 1990, 309, en noot M. CADELLI); arrest nr. 41/90 van 21 december 1990 (Belgisch Staatsblad van 18 januari 1991) en arrest nr. 5/91 van 26 maart 1991 (Belgisch Staatsblad van 27 april 1991).

Indien de bijzondere wetgever een dergelijke bevoegdheid had willen toevertrouwen aan de Gewesten, zou men moeten uitgaan van de veronderstelling dat, gelet op artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hij zijn voornemen uitdrukkelijk en zonder enige dubbelzinnigheid te kennen zou hebben gegeven, wat in casu niet het geval lijkt te zijn (1).

Daaruit volgt dat, behalve wat gezegd is in artikel 6, § 1, I, 2°, een ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad hoegenaamd niet de aangelegenheid kan regelen van de gemeente-, provincie- of agglomeratiewegen, zelfs niet op de grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat wil zeggen door te steunen op de impliciete bevoegdheden welke die bepaling aan de raad verleent.

III. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN EN UITVOERIG ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

De toepassing van de zoëven geformuleerde beginselen en het uitvoerige onderzoek van het ontwerp leiden tot het maken van de volgende opmerkingen in verband met de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest inzake het wegennet :

(1) Te meer daar de rechtspraak van het Arbitragehof betreffende de voorbehouden aangelegenheden vastlag vooraleer de wet van 8 augustus 1988 aangenomen was (arrest nr. 44 van 24 december 1987, O.V.A.M./DE SMET en consorten).

1° De artikelen 3 tot 6 van het ontwerp beogen het geheel van het "land- en waterwegennet" te definiëren dat wegens de bestemming ervan voor het openbaar verkeer op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, valt onder een openbaar-domeinregeling waarvan de ordonnantie de organisatie beoogt.

Het is geen aangelegenheid van de raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, die bij wege van ordonnanties optreedt in aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, andere verkeerswegen dan die welke ressorteren onder het eigenlijke gewestelijke wegennet, te weten de rijkswegen die door de Staat zijn overgedragen aan het Gewest, de wegen die door dat Gewest zijn aangelegd alsmede de wegen die men regelmatig heeft kunnen indelen bij de gewestwegen, te definiëren of te onderwerpen aan een openbaar-domeinregeling, die hij daarenboven beoogt te "organiseren". Een en ander onverminderd de bijzondere rechtsregeling die voor het autowegenbestel moet gelden.

Het waterwegennet doet bijzondere moeilijkheden rijzen waarop zal worden ingegaan naar aanleiding van het onderzoek van de artikelen 32 en 33 van het ontwerp.

Bovendien is het, zelfs wat de gewestwegen betreft, geen aangelegenheid van de raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om door middel van een definitie van het wegennet en van het onderwerpen van dit wegennet "aan het stelsel van het openbaar domein", de algemene criteria te wijzigen op grond waarvan de goederen aan het openbaar domein worden verbonden, en evenmin om een regeling aan te

.../...

nemen met betrekking tot de definitie van het openbaar domein (cfr. supra).

Welnu, de samenlezing van de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp van ordonnantie leidt tot de wijziging, op het gebied van het wegnnet, van de beginselen die gelden voor de essentiële punten van het openbaar domein.

Aldus wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld (blz. 9) :

"Artikel 6 van het ontwerp van ordonnantie onderwerpt de materiële elementen die een weg vormen krachtens de artikelen 4 en 5 aan het stelsel van het openbaar domein zodra er bij de beherende instantie een ondubbelzinnige wil bestaat om een van deze elementen te bestemmen voor de openbare dienst van de weg. Om deze reden heeft men de woorden "... zijn bestemd" gekozen. In het geval van een weg in aanleg wordt de bestemming immers van kracht voor de opening van deze weg. Deze kan zelfs van kracht worden vooraleer de werken worden ondernomen. Aldus worden terreinen bestemd voor een toekomstige uitbreiding van de weg reeds getroffen door onbeschikbaarheid indien ze zeker en ondubbelzinnig zijn bestemd voor de weg. Het niet-betwistbaar bestaan van een virtuele bestemming heeft de vervulling van de constitutieve voorwaarden van de openbare domanialiteit tot gevolg".

Wil een goed deel uitmaken van het openbaar domein, dan volstaat "de lege lata" het loutere bestemd zijn tot nut van het algemeen niet; een echte bestemming volgende uit de aard van het goed of uit een uitdrukkelijke beslissing van

.../...

de overheid is vereist (1). Bovendien houdt de voorgenomen regeling een ernstige benadeling in van de particulieren, blijkbaar tevens zonder schadeloosstelling, die eigenaar zijn van een stuk grond ten aanzien waarvan enige overheid plannen koestert om het ooit voor wegen te bestemmen (2) (3).

2° Krachtens de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp maken de verkeerswegen die bestemd zijn voor het openbaar verkeer alsmede de aanhorigheden ervan deel uit van het wegennet, ongeacht wie de eigenaar is van de grondslag. Het is bijgevolg niet duidelijk welke betekenis dient te worden gegeven aan artikel 7 van het ontwerp, dat het vermoeden invoert dat de in artikel 4 bedoelde wegen en plaatsen deel uitmaken van het wegennet wanneer deze "dienen voor een openbaar gebruik", waarbij dat openbaar gebruik, volgens de

(1) M.- A. FLAMME, Droit administratif, deel II, Bruylant, 1989, blz. 1029 en de voetnoot (2).

(2) Het goed, dat onbeschikbaar is geworden, zou zelfs niet in huur kunnen worden gegeven (Cass. 2 september 1982, ARCAS, 1982-1983, blz. 1).

(3) Daarentegen is het juist dat op een eigendom dat bestemd is om te worden opgenomen in de openbare weg een erfdienstbaarheid van rooilijn kan worden gesteld, zonder te wachten op het aanleggen van de openbare weg, wegens de bij de wetgeving op de stedenbouw aan de verschillende plannen van aanleg en zelfs aan ontwerpen van plannen verleende bindende kracht. Maar hiermee wil niet gezegd zijn dat dit eigendom ipso facto deel uitmaakt van het openbaar domein, bij gebrek aan een reële aanwijzing hiervoor.

memorie van toelichting, gelijk staat met het openbaar verkeer.

Bij artikel 7 van het ontwerp behoren hoe dan ook dezelfde aanmerkingen te worden gemaakt als die welke gemaakt zijn in verband met de artikelen 3 tot 6.

3° Bij artikel 8 behoren eveneens dezelfde aanmerkingen te worden gemaakt. Bovendien wordt het gekenmerkt door interne tegenstrijdigheid. Het is immers tegenstrijdig terzelfder tijd enerzijds te beweren dat een weg "(die) beantwoordt (...) aan de definitie van het wegnnet gegeven in de artikelen 3 en 5", bestemd is voor het openbaar verkeer en anderzijds dat hij buiten de openbaar-domeinregeling kan vallen wegens "het privé-karakter" ervan, hetgeen een bestemming voor het openbaar verkeer, waarbij het gebruik door iedereen zonder onderscheid verondersteld wordt, uitsluit.

4° De artikelen 9 tot 15 van het ontwerp van ordonnantie hebben betrekking op "de afbakening" van de wegen alsmede op het maken van "afbakeningsplannen".

Volgens artikel 9 van het ontwerp heeft de afbakening tot doel de grens te bepalen tussen de ruimte die bestemd is voor het wegnnet en de aangrenzende grondstukken of tussen de ruimten die respectievelijk zijn bestemd voor twee of meer wegen.

.../...

Die definitie stemt gedeeltelijk overeen met het begrip vaststelling van de rooilijnen dat wordt geregeld in artikel 123, 6°, van de nieuwe gemeentewet, in de artikelen 1 tot 12 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen en in de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Hoewel het begrip afbakeningsplannen nog een wettelijk bestaan heeft en de plannen omvat die er zich toe beperken de grenzen te bepalen van de openbare wegen om ze in stand te houden, dient te worden opgemerkt dat de administratieve rechtspraak de uitdrukking afbakeningsplan al lang heeft laten varen en zich houdt aan de uitdrukking algemeen rooiplan, die zeer goed kan worden toegepast op het begrip afbakeningsplan (1).

Het rooiplan geeft immers zowel de bestaande als de toekomstige grenzen van een openbare weg aan, terwijl de individuele rooilijn de grens aangeeft die een bepaalde particuliere eigendom scheidt van de openbare weg, zoals die thans bestaat of er in de toekomst moet uitzien (2).

Het onderzochte ontwerp van ordonnantie wijzigt de regelgeving betreffende de vaststelling van de rooilijnen niet en heft ze ook niet op, zodat, als het ontwerp als zodanig werd aangenomen, twee verschillende rechtsregelingen

(1) V. BURE, Voirie et construction - Urbanisme, Nouvelles, Lois politiques et administratives, deel IV, Brussel, 1955, nr. 75, blz. 180 en 181.

(2) FLAMME, op. cit., nrs. 447 e.v., blz. 1087 e.v.; F. WASTIELS, La voirie publique, Dictionnaire communal, Brugge, 1971, blz. 54 e.v., nrs. 64 e.v.

met hetzelfde onderwerp naast elkaar zouden bestaan, zonder enige onderlinge coördinatie.

Die toestand heeft verscheidene nadelen; behalve dat hij de gemeenten verplicht twee verschillende rechtsmiddelen uit te werken die elkaar overlappen wat de gemeentewegen betreft, kan de ontworpen hervorming vele moeilijkheden doen ontstaan; zo vallen de rooilijnen, wat de grote wegen betreft, onder de bevoegdheid van de gemeenten zelf (zie artikel 123, 6°, van de nieuwe gemeentewet betreffende het college van burgemeester en schepenen) terwijl de afbakening, krachtens de artikelen 9 en 10 van het ontwerp, onder de bevoegdheid van de beheerder van de wegen valt, met het gevaar dat de uitoefening van die bevoegdheden, die aan verschillende overheden worden toevertrouwd, tot onderling onverenigbare beslissingen leiden inzake de vaststelling van "een van rechtswege of feitelijke bestaande situatie" (memorie van toelichting, blz. 13) of de uitwerking van een plan dat "melding (maakt) van het openbaar karakter van de weg" (artikel 15 van het ontwerp).

Als het daarentegen de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om aan het begrip "afbakening" een inhoud te geven die totaal verschilt van het begrip "vaststellen van rooilijnen", dan zou men hieruit moeten besluiten dat de voorschriften van het ontwerp de bevoegdheid van het Gewest overschrijden die, wat de gemeentewegen betreft, tot de rooiplannen is beperkt.

Kortom, het Gewest is hoe dan ook niet bevoegd om bij wege van ordonnanties de rooilijnen vast te leggen of de afbakening van de openbare wegen te regelen die noch onder

.../...

de gemeentewegen noch onder de gewestwegen vallen, waarbij bovendien een voorbehoud moet worden gemaakt voor de bijzondere rechtsregeling die van toepassing is op de autosnelwegen.

5° Afdelingen II en III van hoofdstuk I van Titel III van het ontwerp gaan respectievelijk over de aanleg en de afschaffing van wegen.

Het ontwerp overschrijdt de grenzen van de gewestelijke bevoegdheid in zoverre het openbare wegen betreft die niet ingedeeld zijn bij het openbaar domein van het Gewest (gewestwegen in enge zin).

6° Wat meer bepaald de artikelen 16 en 17 van het ontwerp betreft, is de rechtsgrond van de bevoegdheid van de Gewesten voor onteigeningen ten algemenen nutte terug te vinden in artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1). Zulk een bevoegdheid wordt ze echter alleen maar toegekend inzake gewestelijke aangelegenheden (2).

(1) Zie in verband hiermee, M. PAQUES, Répercussions de la réforme de l'Etat en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (Compétences des institutions et recours juridictionnels), Aménagement-Environnement, 1991/3, blz. 127 e.v.

(2) Arresten Arbitragehof, nr. 3/89, van 2 februari 1989, (B.S. 25 februari 1989), en nr. 13/89, alsook nr. 14/89 van 31 mei 1989 (B.S. 22 juni 1989 en J.L.M.B., 1989, 898).

Die bevoegdheid is bijgevolg wat het wegnnet betreft, beperkt tot de wegen en de autosnelwegen die tot het openbaar domein van het Gewest behoren.

Ook al kan men begrijpen dat de ordonnantie bepaalt in welke gevallen en op welke wijze onteigeningen plaatshebben die een uitvloeisel zijn van rooiplannen van de gemeentewegen of van plannen van aanleg, en waartoe besloten wordt met het oog op de uitvoering van dergelijke plannen, dient erop gewezen te worden dat die aangelegenheid reeds door de ordonnantie van 29 augustus 1991 (artikelen 58 en 116, § 6) is geregeld.

Onteigeningen in verband met agglomeratiewegen zijn een aangelegenheid die reeds is geregeld bij artikel 54 van de wet van 26 juli 1971 en bij artikel 59, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

7° Om de zoëven uiteengezette redenen, vindt het Gewest noch in artikel 6, § 1, I, 2°, noch in artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid om het fundamentele onderscheid tussen de buurtwegen en de onbenoemde wegen, gemaakt door de nationale wetgever, op te heffen; evenmin bezit het de bevoegdheid om een einde te maken aan het juridische bestaan van de provinciewegen, noch aan dat van de agglomeratiewegen.

Daaruit volgt dat artikel 19, § 1, van het ontwerp de regels overschrijdt die door of krachtens de Grondwet

.../...

worden gesteld om de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten vast te stellen.

Daarbij komt dat al is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in beginsel bevoegd om een regeling te treffen in verband met het indelen van een weg bij de gewestwegen of het opgeven van een zodanige weg die in een ander wegennet moet worden opgenomen, die bevoegdheid niet absoluut is.

Zo wordt de gewestelijke bevoegdheid inzake agglomeratiewegen beperkt door de thans van kracht zijnde bepalingen van de wet van 26 juli 1971 (artikel 4, § 3, 1°); een aangelegenheid die bijgevolg niet onder die bevoegdheid valt.

De raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kan evenmin bij een ordonnantie aan de Executieve de bevoegdheid toekennen om op algemene wijze, in een algemeen wegenreglement bijvoorbeeld, de nadere regels te bepalen met betrekking tot "de aansluiting van de wegen waarvan het beheer onder de bevoegdheid van verschillende titularissen valt" (artikel 19, § 2, derde lid, van het ontwerp).

Artikel 19, § 2, van het ontwerp is te ruim wat de bevoegdheden van de raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft. Bovendien lijkt artikel 19, § 2, tweede lid, van het ontwerp ontstaan te zijn uit een verwarring tussen de eigenlijke indeling van de weg en de eigendoms-overdracht die bij artikel 26 geregeld wordt en samen met dit artikel onderzocht moet worden.

.../...

Wat paragraaf 3 betreft is het Gewest weliswaar bevoegd tot het regelen van de gevolgen die een beslissing tot wijziging van de indeling van een gewestweg voor het beheer over die weg heeft, maar, onder voorbehoud van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan het Gewest niet onverschillig welke civielrechtelijke of procesrechtelijke aangelegenheid regelen die zou kunnen rijzen naar aanleiding van een gewijzigde indeling, zelfs al gaat het erom de regels over te nemen die volgens het gemene recht toepassing vinden.

8° Artikel 20 van het ontwerp berust op een bevoegdheidsoverschrijding, in zoverre het op algemene wijze de Executieve machtigt om, in geval van naast elkaar bestaan van "verschillende stelsels van publieke domanialiteit", de respectieve verplichtingen van de verschillende beheer-gerechtigde autoriteiten of de wijzen van "afbakening" van hun respectieve domeinen te bepalen via een reglement of geval voor geval.

9° De artikelen 21 en 22 van het ontwerp betreffen het beheer over het wegennet. De bevoegdheid van het Gewest is op dit gebied beperkt tot de wegen die ingedeeld zijn bij het gewestelijk wegennet.

Maar ofschoon de ontwerp-bepalingen slechts het beheer over het gewestelijk wegennet betreffen, bestaat toch het gevaar dat ze moeilijkheden zullen doen ontstaan door de algemene bewoordingen waarin zij zijn gesteld.

.../...

Artikel 22 van het ontwerp wil de bevoegdheden die "het beheer" over de weg met zich meebrengt, opsommen; de uitoefening van dergelijke bevoegdheden zal, met toepassing van de artikelen 34 en volgende van het ontwerp, bepaald kunnen worden in een algemeen wegenreglement en in bijzondere wegenreglementen.

Die opsomming brengt eigenlijk verwarring teweeg tussen maatregelen die onder het beheer over het eigenlijke wegennet vallen (onderhoud en verbetering) (1), en maatregelen met betrekking tot de politie over de wegen, de wetgeving op de stedenbouw, de rechten van de aangelande eigenaars (2), en zelfs de milieuwetgeving.

De onnauwkeurigheid van de termen die gebruikt worden in artikel 22 om de beheersbevoegdheden te bepalen vergroot het probleem nog; men kan zich aldus afvragen met betrekking tot artikel 22, 1°, wat de bevoegdheid om maatregelen te nemen met het oog op de "controle" (over de weg ?) of om te "zorgen voor de werking" ervan (de leefbaarheid ?) (lees : bruikbaarheid) juist inhoudt.

-
- (1) In zoverre het "de maatregelen met het oog op de aanleg" of de "afschaffing" van wegen betreft, zou artikel 22, 1°, van het ontwerp, dat in bijzonder vage bewoordingen is gesteld, nauwkeuriger bepaald moeten worden en geplaatst moeten worden in de afdelingen II en III van hoofdstuk I, titel III, respectievelijk gewijd aan de aanleg en de afschaffing van wegen, aangezien dergelijke "maatregelen" de grenzen van het beheer (in enge zin) over het wegennet overschrijden.
- (2) cfr. hierna het onderzoek van artikel 28 van het ontwerp.

.../...

De overheid die een weg beheert is bevoegd inzake de verbeterings- en onderhoudswerken ervan; deze verplichting tot onderhoud

"à assurer par l'autorité gestionnaire couvrir, en fait, toutes les charges résultant du devoir qui incombe à cette autorité de ne mettre en service que des voies de circulation suffisamment sûres eu égard à leur destination; sont donc visées toutes les mesures d'entretien, essentiellement lourdes, à l'exception des mesures urgentes ou d'entretien superficiel, tels le dégagement ou le nettoyage, qui ressortissent davantage à la compétence de l'autorité investie du pouvoir de police" (1).

De beherende overheid daarentegen oefent niet, onder voorbehoud van de autosnelwegen en de speciale polities, (inzake wegverkeer, stedenbouw, enz.), de algemene politie over de wegen uit, zelfs niet die over de grote wegen (2).

De politie over de wegen, die het toezicht op een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen inhoudt (artikel 135, § 2, tweede lid, 1^o, van de nieuwe gemeentewet) is een uitsluitend gemeentelijke aangelegenheid zonder dat hierbij een onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen de openbare wegen en straten al

(1) P. BOUILLARD, Aperçu du régime juridique des trottoirs, Aménag. territ. et dr. foncier, 1983, blz. 15.

(2) R. WILKIN, Voirie, constructions et urbanisme, Brussel, 1952, blz. 154 e.v.

naargelang ze tot het domein van de Staat, de provincie of de gemeente behoren (1).

Ook al vallen sommige politiebevoegdheden onder de beherende overheid, de maatregelen die deze kan nemen en waarmee de gemeenten rekening moeten houden, zijn beperkt tot wat zou kunnen worden beschouwd als een logisch gevolg van hun beheersbevoegdheid en staan de gemeenten niet toe inbreuk te maken op de bevoegdheid van algemene politie over de wegen, een bevoegdheid die, wat de grote wegen betreft, voorbehouden is aan de gemeenten zelf. Het gaat hier om op instandhouding gerichte maatregelen waarmee het materiële behoud van het domein beoogd wordt en die van vermogensrechtelijke aard zijn, terwijl de politie over de openbare orde niet in het bijzonder het openbaar domein betreft en zich niet verdraagt met welke vermogensrechtelijke aangelegenheid ook (2).

Zo zou het ondenkbaar zijn dat een gewestelijke overheid, zich beroepend op haar hoedanigheid van beheerder, het slopen van een bouwvallig gebouw beveelt of een ongezonde woning onbewoonbaar verklaart in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, ook al zou dat gebouw aan een gewestweg grenzen. Artikel 47, 6°, van het ontwerp heft niettemin artikel 551, 7°, van het Strafwetboek op.

(1) Cass. 21 oktober 1954, R.J.D.A., 1954, blz. 308 e.v., en noot met opmerkingen van P. DE VISSCHER.

(2) A. LOUIS, *Domaine public et permissions de voirie*, R.J.D.A., 1959, blz. 1 tot 11, inz. blz. 8.

Aangezien de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de algemene politie over de wegen niet aan de Gewesten heeft toegekend, kan die voorbehouden materie, met toepassing van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet slechts geregeld worden door de nationale wetgever conform artikel 108 van de Grondwet. Het is dus niet de taak van de Gewesten, zelfs niet wat de grote wegen betreft, zich in te laten met de algemene politie over de wegen noch die politiebevoegdheid te beperken door bijzondere polities in te stellen inzake aangelegenheden die niet uitdrukkelijk aan de Gewesten zijn toegewezen (1). Hun bevoegdheid is beperkt tot de politie over het domein.

De artikelen 21 en 22 plegen, ofschoon de memorie van toelichting van het onderzochte ontwerp dit probeert te weerleggen, inbreuk op de politiebevoegdheden die aan de gemeenten zijn voorbehouden, zelfs wat de grote wegen betreft, bijvoorbeeld :

- door aan de beherende overheid de bevoegdheid toe te kennen om maatregelen te nemen die uitsluitend onder de algemene politie over de wegen vallen, inzake onder-

(1) Voorbeelden van aangelegenheden die uitdrukkelijk aan de Gewesten zijn toegewezen en die gevolgen hebben inzake het wegennet zijn terug te vinden in artikel 6, V (watervoorziening), of VII, a en b (distributie en vervoer van elektriciteit en gas), het eerste echter onder voorbehoud van artikel 4, § 2bis, van de wet van 26 juli 1971, gewijzigd bij de wet van 21 augustus 1987.

houd (1) en parkeervergunning (2) om maar twee van de voorbeelden te noemen;

- door, krachtens artikel 21 van het ontwerp, de bevoegdheid om beslissingen te nemen over aangelegenheden die zowel het beheer als de politie over het wegennet betreffen, zoals de affichevoorzieningen (3) en de wegvergunningen (4), voor te behouden aan de beherende overheid;
- door de Executieve toe te staan algemene of bijzondere reglementen in te voeren, met name inzake de algemene politie over de wegen, waarmee de wegenreglementen, vastgesteld door de gemeenten overeen moeten stemmen (artikelen 34 tot 40 van het ontwerp).

Bovendien brengt artikel 22, 3°, van het ontwerp specifieke problemen met zich mee.

(1) Volgens artikel 4, § 2bis, van de wet van 26 juli 1971, gaan de bevoegdheden van de gemeenten inzake het schoonvegen en de sneeuwopruiming over naar de agglomeraties (dus niet bedoeld in artikel 107quater) wanneer artikel 2, B, van de wet van 21 augustus 1987 in werking zal treden.

(2) M.-A. FLAMME, Droit administratif, deel II, blz. 1047 e.v.

(3) P. NIHOUL, Les règlements communaux en matière de publicité et d'affichage, noot onder R.v.S., S.A. "PUBLICITE GILQUIN", nr. 32.754, van 14 juni 1989, Rev. reg. dr., 1989, blz. 395 tot 406, inz. blz. 400.

(4) Onder voorbehoud van de wegvergunningen die door sommige bijzondere wetten geregeld worden.

Die bepaling vertoont bij het lezen ervan een duidelijke overeenkomst met de regelgeving inzake stedenbouw en inzonderheid met artikel 164, eerste lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 die de Executieve machtigt om gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen die bepalingen bevatten om onder meer te voorzien in "de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en omgeving ervan" (1), waarbij de inhoud van die verordeningen nader bepaald wordt bij artikel 164, tweede lid, terwijl de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen behandeld worden in artikel 167, tweede lid.

De wettelijke erfdienstbaarheden van algemeen nut die op de autosnelwegen van toepassing zijn, zijn geregeld bij de wet van 12 juli 1956 en het besluit van 4 juni 1958.

Ook hier vindt men, net zoals bij de afbakeningsplannen, een ander voorbeeld terug van naast elkaar bestaan van verscheidene rechtsregels zonder enige onderlinge coördinatie, die op verschillende wijze een zelfde aangelegenheid regelen, met alle nadelige gevolgen die daaruit voortvloeien, en die door artikel 38 van het ontwerp slechts gedeeltelijk verzacht worden, waarbij dit artikel bovendien niet ontsnapt aan de kritiek van onbevoegdheid wat de gemeenteverordeningen betreft.

(1) Over de inhoud van de bouwverordening, zie het arrest van de Raad van State, BRUSSELSE AGGLOMERATIE, nr. 20.157, van 6 maart 1980.

Hierbij komt nog dat sommige voorbeelden die in de memorie van toelichting gegeven worden inzake artikel 22, 3°, van het ontwerp geen betrekking hebben op wettelijke erfdienstbaarheden van algemeen nut, maar op politiemaatregelen, bijvoorbeeld "de verplichting tot het vegen van het wegvak dat behoort bij de grond waarvan ze (de aangelanden) eigenaar zijn".

10° Artikel 23, § 1, van het ontwerp machtigt de beheerder van een weg om de uitoefening van de bevoegdheid voor het beheer over die weg door middel van een overeenkomst geheel of gedeeltelijk aan een andere publiekrechtelijk persoon toe te vertrouwen, waarbij hij de hoedanigheid van beheerder in de zin van de ontwerp-ordonnantie niet verliest. Volgens de memorie van toelichting werkt een dergelijke overeenkomst "een splitsing van het openbaar domein van de weg (in de hand), dit wil zeggen, een stelsel van pluraliteit van openbare domanialiteiten".

Zonder dat men hoeft na te gaan of een dergelijke overeenkomst "een splitsing van het openbaar domein" kan bewerkstelligen, volstaat het vast te stellen dat die bepaling de bevoegdheden van het Gewest overschrijdt in zoverre zij van toepassing is op wegen die zich niet onder het beheer van dat Gewest bevinden. Bovendien ziet men niet in hoe het Gewest de hoedanigheid van "beheerder" van een weg die geen deel meer uitmaakt van zijn openbaar domein en waarvan het Gewest het beheer aan een andere overheid heeft overgedragen, kan behouden.

.../...

Artikel 23, § 2, van het ontwerp kan overigens niet steunen op artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 zolang artikel 4, § 2bis, 2°, van de wet van 26 juli 1971, gewijzigd bij artikel 2, B, van de wet van 21 augustus 1987, niet in werking is getreden.

11° Het Gewest is alleen bevoegd inzake het beheer over de gewestwegen. Slechts onder de voorwaarden gesteld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan het bepalingen uitvaardigen inzake de regeling van de eigendom van de wegen, zoals die vervat in de artikelen 25 tot 27 van het ontwerp. Het is de Raad van State niet duidelijk - en de memorie van toelichting bevat geen enkele uitleg ter zake - in welk opzicht de artikelen 25 tot 27 van het ontwerp, inzonderheid artikel 25, noodzakelijk zouden zijn voor de uitoefening van de beheersbevoegdheden die aan het Gewest zijn toegewezen op het stuk van het wegennet (zie ter zake hierna, punt 12).

12° De rechten van de aangelande eigenaars zijn eigen aan het eigendomsrecht; artikel 28 van het ontwerp, dat de inhoud van die rechten beoogt te bepalen en tot doel heeft de Executieve te machtigen om de rechten van de aangelande eigenaars af te schaffen of de uitoefening ervan te beperken, betreft een aangelegenheid die in beginsel niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Ter staving van de gewestbevoegdheid ter zake merkt de gemachtigde van de minister op dat het Burgerlijk Wetboek

.../...

geen materie is die uitsluitend de nationale overheid aangaat en dat de Gemeenschappen en Gewesten op grond van de bevoegdheden die hen toekomen bepalingen van dat Wetboek kunnen wijzigen, zo nodig gebruik makend van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

In werkelijkheid heeft het eigendomsrecht niets van doen met de beheersbevoegdheden die aan de Gewesten zijn toegekend.

Overigens blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof (1) :

"Op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kunnen de (Gewesten) een aangelegenheid regelen waarvoor de Staat in beginsel bevoegd is, hetzij krachtens een uitdrukkelijke erkenning door de wet, hetzij op grond van zijn residuaire bevoegdheid. Om verenigbaar te zijn met het door de bijzondere wet ingevoerde stelsel van de exclusieve bevoegdheden, is het beroep op artikel 10 van die wet slechts toelaatbaar onder de dubbele voorwaarde dat de voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is".

In het ontwerp lijkt aan die twee voorwaarden niet voldaan te zijn, daar de begripsomschrijving en de regeling van de rechten van de aangelande eigenaars, eigen aan het eigendomsrecht, wezenlijk deel uitmaken van de aangelegen-

(1) Zie bijvoorbeeld de arresten nr. 7/85 van 20 december 1985 (Verz., blz. 101 e.v.), nr. 66/88 van 30 juni 1988 (punt 13.B.), en nr. 67/87 van 9 november 1988 (punt 8.B.).

heden die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren en een eenvormige regeling behoeven.

13° De bevoegdheid van het Gewest op het stuk van de benaming van de openbare wegen moet worden beperkt tot de wegen waarvan het Gewest het beheer waarneemt, zonder dat het evenwel, aangezien zulks de plaatsnaamkunde betreft, de bevoegdheden mag betreden die artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen toekent inzake de bescherming en de luister van de taal (1).

14° Wat de regeling van de aangelegenheid van het waterwegennet betreft, bepaalt het ontwerp zich ertoe te verwijzen naar de voorschriften inzake het landwegennet in hun geheel (2), met uitzondering van de enkele rechten van de aangelande eigenaars. De memorie van toelichting verstrekt geen uitleg omtrent de gronden die geleid hebben tot de keus van een zodanige wijze van regelgeving door verwijzing.

(1) Cfr. het advies L. 15.102/V.R., door de afdeling wetgeving verstrekt op 9 november 1983 omtrent een voorstel van wet "tot instelling van de plaatsaanduidingen Waaslandhaven en Kallosluis als officiële benaming", geciteerd in de memorie van toelichting bij het ontwerp.

(2) Met dien verstande dat een misslag is gemaakt met betrekking tot artikel 32, dat niet naar titel II van het ontwerp behoort te verwijzen, doch naar titel III.

Om verscheidene redenen echter moet die aangelegenheid geregeld worden door middel van specifieke bepalingen die zijn aangepast aan de eigenheid van het waterwegennet; die redenen houden enerzijds verband met de omstandigheid dat de bevoegdheid van de Gewesten bepaald wordt door regels die verschillen van die welke toepasselijk zijn op het landwegennet (1), en anderzijds met de noodzaak om de eigenheid van het probleem van het waterwegennet in aanmerking te nemen, waardoor de uitwerking van een aangepaste wetgeving vereist is.

15° In verband met de artikelen 34 tot 47 van het ontwerp moeten, vanwege hun onderwerp, dezelfde bezwaren worden gemaakt als het geval is met betrekking tot de overige bepalingen.

Inzonderheid moet worden opgemerkt dat :

- a) het niet aan de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest toekomt de verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad te beperken tot het aannemen van "bepalingen

(1) Artikel 6, § 1, X, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet wordt de gewestbevoegdheid inzonderheid beperkt door de bevoegdheid die op het stuk van de regels van politie is toegekend aan de centrale overheid, met inbegrip van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk; inzonderheid moet worden opgemerkt dat titel III van dat reglement gewijd is aan de instandhouding van de waterwegen en van hun aanhorigheden.

welke (...) algemene voorschriften aanvullen", bepalingen die in overeenstemming moeten zijn met een algemeen wegenreglement dat naar luid van het ontwerp door de Executieve moet worden uitgewerkt voor alle aangelegenheden betreffende het wegennet gelegen op het grondgebied van het Gewest;

- b) vele opheffingsbepalingen vervat in artikel 47 van het ontwerp de bevoegdheid van het Gewest geheel of gedeeltelijk overschrijden; dit is inzonderheid het geval voor de opheffing van de artikelen 69, 6°, en 78 van de provinciewet, van de wet van 10 april 1841 (althans wat de hoofdstukken II, IV en V betreft), of van artikel 551, 7°, van het Strafwetboek; omtrent artikel 8 van de wet van 13 oktober 1930, waarvan artikel 47, 7°, van het ontwerp de opheffing beoogt, valt op te merken dat die wet reeds is opgeheven bij die van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (heden nog niet in werking getreden).

IV. CONCLUSIES.

Uit wat voorafgaat, kunnen de volgende conclusies worden getrokken :

- 1° wat de gemeentewegen betreft, de buurtwegen of de onbenoemde wegen, is de bevoegdheid van het Gewest beperkt tot de rooiplannen;

.../...

- 2° het Gewest is niet bevoegd om bij wege van ordonnanties bepalingen vast te stellen die toepasselijk zijn op de agglomeratiewegen;
- 3° het Gewest is niet bevoegd om rechtsregels uit te vaardigen betreffende de provinciewegen of de gemeentewegen; ofschoon het a priori bevoegd is om een provincieweg of een gemeenteweg in te delen bij de gewestwegen, kan de uitoefening van die bevoegdheid niet ertoe leiden dat tot het bestaan toe van alle provinciewegen of gemeentewegen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt afgeschaft; volgens de memorie van toelichting bestaat er op dit grondgebied nog slechts één enkele provincieweg, en bekend is dat krachtens artikel 78 van de provinciewet geen nieuwe provinciewegen mogen worden gecreëerd. Het Gewest zou zijn bevoegdheid te buiten gaan indien het de Executieve verplicht de laatste provincieweg in te delen bij de gewestwegen, wat zou neerkomen op de definitieve afschaffing van de provinciewegen;
- 4° wat de gewestwegen te land betreft, alsook de waterwegen overigens, is de bevoegdheid van het Gewest beperkt tot het beheer "sensu lato" van die wegen;
- 5° met betrekking tot de autosnelwegen behoort dezelfde opmerking te worden gemaakt. Voor het overige is op de autosnelwegen een bijzondere rechtsregeling toepasselijk die is vastgesteld bij de wet van 12 juli 1956, welke het onderzochte ontwerp niet tot doel heeft op te heffen of te wijzigen; de autosnelwegen behoren echter wel tot de

.../...

werkingssfeer van deze regeling, en zij onderwerpt die autosnelwegen dus aan de regeling van het door haar ingestelde "openbaar domein"; op tal van punten zijn die twee regelingen onbestaanbaar (1), zodat de gelijktijdige toepassing van de wet van 12 juli 1956 en het ontwerp van ordonnantie vele moeilijkheden kan doen rijzen;

- 6° het Gewest is evenmin bevoegd om de infrastructuur te regelen die verband houdt met de burgerlijke en militaire verdediging, met andere woorden de militaire wegen, evenmin de spoorwegen, die nochtans deel uitmaken van het "landwegennet", zoals het is bepaald bij artikel 4 van het ontwerp, dat in dat opzicht de gewestbevoegdheid te buiten gaat;
- 7° de aangelegenheden van het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer en de taxidiensten, worden behandeld in een afzonderlijke bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel 6, § 1, X, 8°), en de gewestbevoegdheid ter zake bevat eveneens de infrastructuur, zowel ondergronds als bovengronds (2);
- 8° volgens de memorie van toelichting is de ontworpen ordonnantie toepasselijk op de gespecialiseerde wegennetten (metro of tram bijvoorbeeld) die voor deze vorm

(1) Bijvoorbeeld wat de rooiplannen betreft.

(2) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 16.

van vervoer bestemd zijn; de tekst zelf van het ontwerp bevat echter geen bepalingen specifiek voor zulke wegennetten (bijvoorbeeld het onderhoud van de spoorweg).

Uit wat voorafgaat, volgt dat het ontwerp grondig moet worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

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

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, premier président.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, eerste voorzitter.

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.