

Rolnummer 900
Arrest nr. 68/96 van 28 november 1996

A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waalse Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden in het algemeen, ingesteld door de v.z.w. Codever Belgium en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 november 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waalse Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden in het algemeen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 mei 1995), door de v.z.w. Codever Belgium, met maatschappelijke zetel te 4630 Micheroux-Soumagne, rue du Marais 9, D. Naveau, wonende op hetzelfde adres, en P. Delwiche, wonende te 5100 Wépion, chaussée de Dinant 966.

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 13 november 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 12 december 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 1995.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 24 januari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 29 januari 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 21 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, bij op 19 maart 1996 ter post aangetekende brief;
- de verzoekende partijen, bij op 21 maart 1996 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een document met opschrift « toelichtende memorie van antwoord » ingediend bij op 30 april 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 april 1996 en 22 oktober 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 10 november 1996 en 10 juni 1997.

Bij beschikking van 10 juli 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 24 september 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 11 juli 1996 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 10 september 1996 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter-verslaggever L.P. Suetens, overleden op 2 september 1996, in die hoedanigheid is vervangen door rechter G. De Baets;

Op de openbare terechtzitting van 24 september 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Goffaux, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. *De in het geding zijnde bepalingen*

Het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 « houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waalse Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden in het algemeen » omvat vijf artikelen.

« Artikel 1. Na artikel 184 van de wet van 18 december 1854 houdende het Boswetboek, worden de volgende artikelen ingevoegd :

" *Titel XIV - Verkeer in de bossen en wouden van het Waalse Gewest in het algemeen*

*Sectie 1 - Algemene bepalingen*

Artikel 185. In de zin van deze titel wordt verstaan onder :

- voetganger : iedere persoon die zich te voet verplaatst, iedere persoon met beperkte beweeglijkheid die zich in een rolstoel verplaatst en wielrijders van minder dan 9 jaar oud;

- pad : smalle openbare weg waarvan de breedte de voor het voetgangersverkeer nodige breedte niet overschrijdt;

- weg : openbare weg die breder is dan een pad en die niet bestemd is voor het verkeer van voertuigen in het algemeen;

- baan : openbare weg waarvan de ondergrond aangelegd is voor het verkeer van voertuigen in het algemeen;

- plaats : afgebakend gebied bestemd voor de ontvangst van voetgangers, het tijdelijk parkeren van voertuigen, de uitoefening van sommige ontspanningsactiviteiten en het bivak;

- bivak : het tijdelijk kamperen in de open lucht;

- beheersactiviteiten : alle bestuurs-, exploitatie- of toezichtsverrichtingen i.v.m. bosbouw, landbouw, jacht, visserij of natuurbehoud;

- natuurbehoud : in de zin van artikel 1 van de wet op het natuurbehoud, de bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht.

Artikel 186. Deze titel reglementeert het verkeer in de al dan niet aan de bosregeling onderworpen bossen en wouden, met uitzondering van :

1° andere wegen dan de ruilverkavelingswegen, waarop twee motorvoertuigen over hun gehele lengte gemakkelijk naast elkaar voorbij kunnen;

2° de natuur- en bosreservaten, behalve wat de voor het publiek toegankelijke banen, wegen en paden betreft.

Artikel 186*bis*. De Regering kan, hetzij per gemeente, hetzij per bosgroepering, een adviescommissie instellen die met name bestaat uit de eigenaars, de gebruikers en de verenigingen voor natuurbehoud.

De Regering bepaalt de wijze van instelling van de adviescommissie.

Artikel 187. Behalve wettige redenen is elke verrichting verboden die de rust in het woud stoort, het gedrag van de wilde dieren in de war brengt of de interacties tussen levende wezens, dieren en planten en hun natuurlijk milieu schade berokkent.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 5 tot 200 F.

Artikel 188. De Regering kan, volgens de door haar bepaalde modaliteiten, het verkeer in bossen en wouden beperken of verbieden om redenen van natuurbehoud, jacht, visserij, toerisme en bos- en woudbeheer.

Overtredingen van de uitvoeringsbesluiten van deze bepaling worden gestraft met een geldboete van 26 tot 100 F.

Artikel 189. Wat de beheersactiviteiten betreft, kan de Regering, om redenen van natuurbehoud, de technische voorwaarden vaststellen die auto's en werktuigen moeten vervullen om in bossen en wouden buiten de openbare wegen te mogen rijden, alsook de voorwaarden voor het gebruik ervan.

Overtredingen van de uitvoeringsbesluiten van deze bepaling worden gestraft met een geldboete van 100 tot 200 F.

#### *Sectie 2 - Bijzondere bepalingen voor sommige vervoerwijzen of activiteiten*

Artikel 190. Honden en andere gezelschapsdieren moeten aan de lijn gehouden worden.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 5 tot 25 F.

Artikel 191. Het bivak is verboden buiten de daarvoor bestemde plaatsen.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 26 tot 50 F.

Artikel 192. Behalve wettige redenen is de toegang voor voetgangers verboden buiten de banen, wegen, paden of de daartoe afgebakende plaatsen.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 5 tot 25 F.

De geldboete wordt van 100 tot 200 F verhoogd voor de organisator van een groepsactiviteit uitgeoefend in overtreding van dit artikel.

Artikel 193. De toegang voor wielrenners, skiërs en hoeders van trek-, last- of rijdieren is verboden buiten

de banen, wegen, paden of de daartoe afgebakende plaatsen.

Onder de door haar bepaalde voorwaarden kan de Regering wielrenners, skiërs en hoeders van trek-, last- of rijdieren, toegang verlenen tot de paden en plaatsen die niet in het eerste lid vermeld zijn. Ze kan zulks doen om medische, pedagogische, wetenschappelijke, kulturele redenen, omwille van natuurbescherming of om toegang tot privé-eigendommen te verlenen.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 26 tot 100 F.

De geldboete wordt van 200 tot 300 F verhoogd voor de organisator van een groepsactiviteit uitgeoefend in overtreding van dit artikel.

Artikel 194. De toegang voor motorvoertuigen is verboden buiten de banen of de daartoe afgebakende plaatsen.

Onder de door haar bepaalde voorwaarden kan de Regering motorvoertuigen toegang verlenen tot de wegen, paden en plaatsen die niet in het eerste lid vermeld zijn. Ze kan zulks doen om medische, pedagogische, wetenschappelijke, kulturele redenen, omwille van natuurbescherming of om toegang tot privé-eigendommen te verlenen.

Overtredingen van dit artikel worden gestraft met een geldboete van 50 tot 200 F.

De geldboete wordt van 500 tot 5.000 F verhoogd voor de organisator van een groepsactiviteit uitgeoefend in overtreding van dit artikel.

Artikel 195. De artikelen 190 tot 194 zijn niet van toepassing op de eigenaar, op zijn rechthebbenden en op personen die een beheersactiviteit mogen uitoefenen.

In de bossen en wouden waarvan de eigenaar een gemeente of een openbare instelling is, mogen de in de artikelen 193 en 194 bedoelde vrijstellingen pas na goedkeuring van de bestendige deputatie van de provincieraad verleend worden, het Bosbestuur gehoord.

In de bossen en wouden waarvan de eigenaar een provincie is, mogen de in de artikelen 193 en 194 bedoelde vrijstellingen pas na goedkeuring van de Waalse Regering verleend worden, het Bosbestuur gehoord.

*Sectie 3 - Bijzondere bepalingen voor de bebakening*

AArtikel 196. De Regering bepaalt de modaliteiten voor de bebakening van banen, wegen, paden en plaatsen in bossen en wouden.

Artikel 197. De voortdurende of tijdelijke bebakening van een pad waarop het verkeer van de in artikel 193 bedoelde gebruikers is toegelaten, is aan een machtiging onderworpen.

De bebakening van een weg of een pad waarop het verkeer van de in artikel 194 bedoelde gebruikers is toegelaten, is aan een machtiging onderworpen. Behalve om gebruiksredenen mag de machtiging slechts tijdelijk worden afgegeven.

De permanente of tijdelijke aanduiding van een plaats is aan een machtiging onderworpen.

De Regering bepaalt de machtigingsprocedures en wijst de bevoegde overheid aan die de machtiging moet verlenen.

Artikel 198. De in artikel 197 bedoelde machtigingen kunnen van bijzondere voorwaarden voorzien worden. Ze kunnen ieder ogenblik door de bevoegde overheid of de eigenaar ingetrokken worden.

Artikel 199. Degene die zonder machtiging bakens plaatst of handhaaft, die ze op de één of andere manier opzettelijk vernielt of beschadigt, wordt gestraft met een geldboete van 50 F. "

Art. 2. In artikel 122 van het Boswetboek, gewijzigd bij artikel 1 van het decreet van 26 november 1987, worden de woorden " rijwielen of ski's " tussen de woorden " bromfietsen " en " van de schuldige " ingevoegd.

Art. 3. § 1. De artikelen 165, 166 en 170 van het Boswetboek worden opgeheven vanaf de inwerkingtreding van dit decreet.

§ 2. Artikel 169 van het Boswetboek wordt met het volgende punt aangevuld :

" 5° Voor de in titel XIV bedoelde overtredingen, als de overtreder een kap- of uitdelvingswerktuig of een wapen bij zich heeft, of als de overtreding tussen 1 maart en 30 juni wordt begaan. "

Art. 4. Titel XIV " Toelagen van het Waalse Gewest " wordt Titel XV van het Boswetboek.

Artikel 185 wordt artikel 200 van hetzelfde Wetboek.

Art. 5. Dit decreet wordt van kracht op 1 januari 1996. »

## IV. *In rechte*

- A -

### *Verzoekschrift*

A.1. Rekening houdend met het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij, is zij ontvankelijk om voor het Hof een decreet aan te vechten dat de mogelijkheid beperkt om trektochten te organiseren in de bossen. De twee andere verzoekers zijn leden van de vereniging zonder winstoogmerk, eerste verzoekende partij, en zijn grote amateurs van trektochten, en meer bepaald gemotoriseerde trektochten, in het bos. De derde verzoeker exploiteert bovendien een handelszaak in terreinmotorfietsen.

A.2. Ter staving van het beroep worden vijf middelen aangevoerd. De eerste drie zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels (A.3 tot A.5) en de andere twee zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (A.6 en A.7).

### *Wat betreft de schending van de bevoegdheidsregels*

A.3.1. Het eerste middel is gericht tegen het decreet van 16 februari 1995 in zijn geheel. Het is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet alsook uit de schending van de artikelen 6, § 1, II, 1<sup>o</sup>; 6, § 1, III, 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup> tot 6<sup>o</sup>; 6, § 4, 3<sup>o</sup>; 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.3.2. Het in het geding zijnde decreet regelt het verkeer van de voetgangers, fietsers, skiërs, hoeders van dieren en bestuurders van motorvoertuigen in de bossen, niet alleen buiten de openbare weg maar ook op de openbare weg. Doordat het toepassingsgebied ervan aldus wordt uitgebreid, maakt het decreet inbreuk op het domein van het wegverkeer in de zin van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 en van het koninklijk besluit van 1 december 1975, een domein dat tot de bevoegdheid van de federale wetgever is blijven behoren. Bovendien de ontstentenis van bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten ter zake, blijkt dit op impliciete wijze uit artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij aan de federale Staat de verplichting wordt opgelegd de gewestregeringen te betrekken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie inzake verkeers- en vervoermiddelen, waartoe de regels van het wegverkeer behoren.

A.3.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet was de wetgever zich bewust van die inbreuk, en de drie bevoegdheidsgronden die tijdens de genoemde voorbereiding werden aangevoerd, blijken om de volgende redenen betwistbaar.

Ten eerste werd de bevoegdheid van de gewesten inzake bossen, natuurbescherming en natuurbehoud slechts aangevoerd wat betreft het verkeer buiten de openbare wegen.

Ten tweede bepaalt artikel 3 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer dat de Minister van Landbouw aanvullende maatregelen kan vaststellen die betrekking hebben op « voor het openbaar verkeer openstaande wegen in Staatsbossen, natuur- en bosreservaten » : die bevoegdheidsgrond is inadequaat, aangezien de woorden « aanvullende reglementen » er duidelijk op wijzen dat « geen overdracht van wetgevende bevoegdheid maar de toekenning van een gewone uitvoerende verordeningbevoegdheid » wordt bedoeld.

Ten derde, wat betreft de impliciete bevoegdheden die op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn gebaseerd, ontbreken de drie voorwaarden welke, volgens de rechtspraak van het Hof, die bepaling vereist.

Allereerst ontbreekt de noodzakelijkheidsvoorwaarde, vermits andere oplossingen voorhanden waren om de door de decreetgever nagestreefde doelstelling te bereiken, met name het afsluiten van een samenwerkingsakkoord.

Vervolgens kan de inbreuk die door het decreet wordt gemaakt, niet marginaal worden genoemd. Naast het

feit dat het duizenden kilometers openbare weg betreft, vertoont het een heel andere economie dan die van het verkeersreglement op het stuk van de bebakening : zoals ze wordt geregeld in de artikelen 196 tot 199 van het decreet, brengt die bebakening geen verbodsbepalingen tot uitdrukking, maar integendeel afwijkingen van de in het decreet vervatte verbodsbepalingen. Er dient bijgevolg van uit te worden gegaan dat het decreet de federale wetgeving inzake het wegverkeer impliciet wijzigt.

Ten slotte is de politie over het wegverkeer een aangelegenheid die zich moeilijk tot een gedifferentieerde regeling leent; aldus beogen verscheidene internationale overeenkomsten de verschillende nationale wet- en regelgevingen eenvormig te maken.

A.4. Het tweede middel, gericht tegen artikel 1 van het decreet doordat het de artikelen 193, 194 en 195 in het Boswetboek invoert, is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet en de artikelen 6, § 4, 3°, en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Doordat het in de goedkeuring voorziet, door de bestendige deputatie of de Waalse Regering, van vrijstellingen betreffende de bossen die respectievelijk aan de gemeenten en de provincies toebehoren, schendt het decreet artikel 7 van de bijzondere wet : die bepaling sluit immers uit dat het gewest een bestuurlijk toezicht organiseert voor de handelingen die onder de federale bevoegdheid vallen en waarvoor de federale wetgever een specifiek toezicht heeft georganiseerd, hetgeen is gebeurd in de artikelen 2 en volgende van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer.

A.5. Het derde middel, gericht tegen het decreet in zijn geheel, is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Aangezien de Waalse bossen zich op talrijke plaatsen uitstrekken tot buiten het grondgebied van het Waalse Gewest - zoals het Zoniënwood - legde de voormelde bijzondere bepaling een overleg met de twee andere gewesten op, dat echter niet heeft plaats gevonden.

#### *Wat betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet*

A.6. Het vierde middel is gericht tegen artikel 1 van het decreet, doordat het de nieuwe artikelen 193 en 194 in het Boswetboek invoegt. Doordat het tweede lid van elk van die twee artikelen op verscheidene gronden afwijkingen toestaat zonder daarbij in de mogelijkheid te voorzien om een sport- of ontspanningsactiviteit te beoefenen, wordt een onderscheid ingesteld dat ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kan worden verantwoord, rekening houdend met de door de wetgever nagestreefde doelstelling van natuurbehoud en bescherming van de bossen.

A.7. Het vijfde middel, dat eveneens is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is gericht tegen artikel 1 van het decreet, doordat het een nieuw artikel 195 in het Boswetboek invoegt. Doordat dat artikel bepaalt dat de artikelen 190 en 194 niet van toepassing zijn op personen die een activiteit in verband met jacht en visserij mogen uitoefenen, zonder in diezelfde vrijstelling te voorzien voor tochten met sport- of ontspanningsdoeleinden, stelt het een onderscheid in dat niet kan worden verantwoord ten aanzien van de voormelde grondwettelijke bepalingen.

#### *Memorie van de Vlaamse Regering*

A.8.1. Het in het geding zijnde decreet, dat ertoe strekt de bossen te beschermen tegen « de buitensporigheden van verschillende productieve, recreatieve en sportieve activiteiten », streeft meer concreet twee oogmerken na. Enerzijds, een oogmerk van natuurbehoud, waaraan met name tegemoet wordt gekomen door het uitsluiten van motorvoertuigen op de wegen (artikel 194) en, anderzijds, een meer harmonische benadering van het bos en de ontwikkeling van een kwaliteitstoerisme, door de openbare wegen des te toegankelijker te maken naarmate het vervoermiddel het leefmilieu respecteert.

A.8.2. Wat betreft het eerste middel, moet de grondslag van het decreet in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden gevonden, over het geheel genomen in de bij II, 1° en 3°; III, 2° tot 6°; VI, 5°, en X, 2°bis, van die bepaling aan de gewesten toegewezen bevoegdheidsgronden. Ongeacht welke van die gronden in aanmerking dient te worden genomen, is er dus geen reden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden waarin artikel 10 van de bijzondere wet voorziet. Bovendien staat het noch aan de verzoekende partijen de opportuniteit te bekritisieren van de middelen die de wetgever heeft gekozen om zijn doelstellingen te bereiken, noch staat het aan het Hof daarover te oordelen.



Wat betreft het uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 afgeleide argument, heeft het decreet in de eerste plaats geen betrekking op de politie over het wegverkeer : die heeft immers, volgens het Hof van Cassatie, tot voorwerp het instandhouden van de wegen en de verkeersveiligheid, zowel van de gebruikers van de wegen als van de vervoerde personen, een dubbel voorwerp waaraan het bestreden decreet vreemd is. Uit de voormelde bijzondere bepaling kan overigens geen enkele voorbehouden federale bevoegdheid inzake de politie over het wegverkeer worden afgeleid, die hoe dan ook restrictief zou moeten worden geïnterpreteerd. Aangezien ten slotte enkel de algemene verkeerspolitie bedoeld wordt, ontsnapt aan dat begrip de bij het decreet georganiseerde bijzondere verkeerspolitie - in zoverre ze enkel de bossen van het Waalse Gewest beoogt.

A.8.3. Wat betreft het tweede middel (onregelmatig toezicht van het Gewest), impliceert het feit dat om de hiervoor vermelde redenen het decreet onder de bevoegdheid van het Gewest valt, eveneens de bevoegdheid van het Gewest om een specifiek toezicht op de ter zake genomen beslissingen van de gedecentraliseerde overheden te organiseren, een bevoegdheid die in artikel 7 van de bijzondere wet alleen maar bevestigd wordt. Bovendien mist het middel feitelijke grondslag : artikel 2 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer heeft geenszins een specifiek toezicht georganiseerd op de in artikel 195 van het Boswetboek bedoelde beslissingen, aangezien die geen aanvullende verkeersreglementen vormen, die niet noodzakelijkerwijze van gemeenteraden uitgaan en niet noodzakelijkerwijze betrekking hebben op openbare wegen.

A.8.4. Het derde middel (ontstentenis van overleg voor de niet uitsluitend Waalse bossen) lijkt contradictorisch, aangezien artikel 6, § 2, 1°, waarvan de schending wordt aangevoerd, veronderstelt dat men te maken heeft met een bepaling betreffende de bossen, die dus onder de bevoegdheid van de gewesten valt, wat precies door de verzoekende partijen in hun eerste middel wordt betwist. Ten gronde moet worden betoogd dat dat middel ongegrond is, vermits artikel 6, § 2, 1°, slechts de specifieke bepalingen beoogt, wat het in het geding zijnde decreet niet omvat; het is van algemene aard, vermits het per definitie van toepassing is op alle bossen van het Waalse Gewest.

A.8.5. Het vierde middel (mogelijkheden van discriminerende afwijkingen) mist feitelijke grondslag. Aangezien recreatie en sport deel uitmaken van het begrip cultuur, kunnen zij in aanmerking worden genomen als « culturele redenen » om de afwijkingen te verlenen waarin het tweede lid van elk van de artikelen 193 en 194 voorziet. De culturele aard van de voormelde activiteiten vloeit overigens voort uit hun kwalificatie als culturele aangelegenheid in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die is aangenomen met toepassing van artikel 127 van de Grondwet.

A.8.6. Het vijfde middel (discriminerende afwijking) mist eveneens feitelijke grondslag, in zoverre artikel 195 geenszins een onderscheid instelt tussen de jagers en de vissers, enerzijds, en de andere sportbeoefenaars of recreanten, anderzijds. De verwijzing in artikel 195 naar het begrip beheersactiviteit heeft, aangezien jagers en vissers niet onder dat begrip vallen in de zin zoals bedoeld in artikel 185, niet tot gevolg hen aan de artikelen 190 en 194 van het decreet te doen ontsnappen.

*Memorie van de Waalse Regering*

A.9.1. Na een uitvoerige beschrijving van het onderwerp van het decreet en de draagwijdte van iedere bepaling ervan, wordt ingegaan op de ontvankelijkheid van het beroep.

A.9.2. Ten aanzien van de rechtspraak van het Hof betreffende de ontvankelijkheid van de beroepen van verenigingen zonder winstoogmerk kan het duurzame karakter van de activiteit van de eerste verzoekende partij worden betwist. Zowel uit de datum van oprichting van die vereniging zonder winstoogmerk als uit de aard van haar activiteiten blijkt dat ze enkel is opgericht om het in het geding zijnde decreet aan te vechten; de verwezenlijking van andere activiteiten, in het verleden of in het heden, overeenkomstig het morele belang waarop zij zich beroept, is niet bewezen.

A.9.3. Wat betreft de tweede en de derde verzoeker, impliceert de ontstentenis van belang van de vereniging zonder winstoogmerk, eerste verzoekende partij, dat, in zoverre zij de hoedanigheid van lid ervan aanvoeren, die hoedanigheid evenmin volstaat om van hun belang te doen blijken.

De tweede aangevoerde hoedanigheid - die van grote amateurs van trektochten, en meer bepaald gemotoriseerde trektochten, in het bos - is vaag en niet relevant, aangezien de *actio popularis* niet toelaatbaar is voor het Hof. Bovendien zou de vernietiging van het decreet hun geen voordeel opleveren, aangezien het verkeer van voetgangers buiten de banen en wegen reeds bij de artikelen 165 en 166 van het Boswetboek is verboden; zij hebben er hoogstens belang bij die bepalingen van het decreet te betwisten waarbij het verkeer van motorvoertuigen in het bos wordt geregeld.

A.10.1. Wat betreft het eerste middel houdt het beperkte belang van de verzoekende partijen in dat dat middel enkel de vernietiging kan teweegbrengen van de bepalingen waarbij het verkeer van motorvoertuigen op de openbare weg wordt geregeld, namelijk enkel artikel 194 van het decreet.

A.10.2. Wat betreft de grond van dat middel, regelt het decreet, zoals de Raad van State het in zijn advies heeft geanalyseerd, de toegang tot de bossen en het verkeer hierin, hetzij op de banen, wegen en paden en op de voor het publiek toegankelijke afgebakende plaatsen, hetzij op sommige ervan, hetzij erbuiten.

Rekening houdend met dat onderwerp, vindt het een voldoende grondslag in artikel 6, § 1, III, 2° en 4°, van de bijzondere wet, waarvan de ruime draagwijdte zowel uit de bewoordingen als uit de parlementaire voorbereiding blijkt. Andere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 versterken die dubbele bevoegdheidsgrond, namelijk I, 1° (ruimtelijke ordening), II, 1° (bescherming van het leefmilieu), en III, 5° en 6° (jacht en visvangst), van artikel 6, § 1, van de genoemde wet. De Raad van State heeft overigens de bevoegdheid van de gewesten om het verkeer in de bossen te regelen niet betwist.

A.10.3. In zoverre het middel de geldigheid betwist van het decreet van 16 februari 1995 ten aanzien van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet, om reden dat het het verkeer op de openbare wegen regelt, is het niet gegrond.

De gewestbevoegdheid inzake natuurbehoud en bossen houdt de bevoegdheid in om bijkomende reglementen uit te vaardigen van de politie over het wegverkeer op de banen en wegen in de bossen, welke niet kan worden teruggebracht tot een loutere bevoegdheid om de bestaande wetsbepalingen ter zake uit te voeren. Het decreet heeft overigens een ruimere werkingssfeer dan artikel 3 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer, vermits het eveneens van toepassing is op de bossen die aan particulieren behoren.

Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt dat de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van algemene politie, staat in verband met de vervoersaangelegenheid en beoogt slechts regels van algemene politie, zodat de gewestbevoegdheid om aanvullende reglementeringen betreffende de verkeerspolitie in de bossen uit te vaardigen met die bijzondere bepaling verenigbaar is. Bovendien doet het decreet geen afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake de politie over het wegverkeer: enerzijds, heeft het noch invloed op de veiligheid van het wegennet, noch op de snelheid en, anderzijds, is het slechts van toepassing in de bossen en uitsluitend op de wegen met weinig verkeer, gelet op de in artikel 186, 1°, bedoelde uitsluiting.

Uit wat voorafgaat blijkt dat het beroep op artikel 10 niet kan worden verantwoord. Hoe dan ook, indien er sprake is van een inbreuk, is die slechts marginaal en evenredig met het nagestreefde doel, aangezien aan de

federale bevoegdheid inzake de algemene politie over het wegverkeer en aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake toerisme niet wordt geraakt; er kan bijgevolg geen sprake zijn van een samenwerkingsakkoord met de desbetreffende overheden.

A.11.1. Met betrekking tot het tweede middel, houdt het beperkte belang van de verzoekers in dat dit middel slechts ontvankelijk is wat betreft de decreetsbepalingen die het verkeer van motorvoertuigen regelen.

A.11.2. De gemeenten en de provincies kunnen, zoals iedere andere eigenaar, een persoon of een groep van personen toestaan zich in hun bossen te begeven. Terwijl zij aan de voetgangers die toelating alleen verlenen, is die toelating, naar gelang van het geval, onderworpen aan het toezicht van de bestendige deputatie of van de Waalse Regering, indien zij betrekking heeft op fietsers, skiërs, hoeders van trek-, last-of rijdieren of bestuurders van motorvoertuigen. Het aldus in het tweede en het derde lid van artikel 195 georganiseerde toezicht komt neer op een specifiek toezicht op een gewestelijke aangelegenheid - het natuurbehoud en het bosbeheer -, wat volkomen in overeenstemming is met artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.12. Artikel 6, § 1, III, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet, waarvan de schending wordt aangevoerd ter staving van het derde middel en dat een beperking vormt voor de gewestbevoegdheid en -autonomie inzake bossen, moet strikt worden geïnterpreteerd; het legt slechts overleg op voor de specifieke bepalingen, dit wil zeggen die welke betrekking hebben op bepaalde bossen die op het grondgebied van meer dan één gewest gelegen zijn, en niet voor de algemene bepalingen die, zoals het in het geding zijnde decreet, van toepassing zijn op het geheel van de bossen van een bepaald gewest.

A.13.1. Rekening houdend met het belang van de verzoekers, is het vierde middel slechts ontvankelijk ten aanzien van de decreetsbepalingen die het verkeer van motorvoertuigen regelen.

A.13.2. Ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen, is het relevant de Waalse Regering ertoe te machtigen, om de in het decreet vermelde redenen, individuele afwijkingen van de regels van het verkeer in de bossen toe te staan en zulks niet te doen voor activiteiten die veeleer aan persoonlijke belangen willen voldoen, zoals sport- en ontspanningsactiviteiten. Die blijven overigens mogelijk, enerzijds, naar gelang van het geval, op de banen, wegen, paden en daartoe afgebakende plaatsen en, anderzijds, in geval van de krachtens artikel 197 uitgevoerde bebakening of wanneer het om een privé-domein gaat, mits de toestemming van de eigenaars.

A.14. Wat betreft het vijfde middel, houden de in de artikelen 185 en 195 respectievelijk gedefinieerde en beoogde beheersactiviteiten niet het verkeer van jagers en vissers voor hun persoonlijke behoeften in; aldus geïnterpreteerd, schendt artikel 195 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

#### *Memorie van antwoord van de Waalse Regering*

A.15.1. Wat het eerste middel betreft, heeft het Hof in zijn arrest nr. 17/96 van 5 maart 1996 voor recht gezegd dat de gewestbevoegdheid inzake natuurbehoud en inzonderheid inzake het behoud van de bossen, « het gewest [machtigde] tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om ze uit te oefenen ».

A.15.2. Betreffende het tweede middel, moet artikel 195 ten slotte zo worden beschouwd dat het niet een specifiek toezicht in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 organiseert, maar wel een controle op de bestemming van de bossen die tot het Waalse bospatrimonium behoren. Het vindt een voldoende grondslag in artikel 6, § 1, III, 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet, wat wordt bevestigd door het voormelde arrest nr. 17/96 van het Hof betreffende het decreet van het Waalse Gewest van 16 september 1995, waarvan de redenering kan worden getransponeerd naar het onderhavige geval.

A.15.3. Wat de andere drie middelen betreft, verwijst de Waalse Gewestregering naar haar memorie.

#### *Memorie van antwoord van de verzoekers*

A.16.1. Wat betreft het belang van de eerste verzoekende partij, de v.z.w. Codever Belgium, om in rechte te treden, heeft zij, ondanks haar inderdaad recente oprichting, zeer talrijke activiteiten, naar het voorbeeld trouwens van de in geding zijnde activiteiten. Naast haar optreden in verband met het betwiste decreet, heeft de eerste

verzoekende partij een brochure uitgegeven, heeft zij aan talrijke tentoonstellingen, beurzen en sportevenementen deelgenomen en is zij van plan wandelingen of trektochten in de bossen te organiseren, ook al heeft ze dat in het verleden nog niet gedaan. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd haar activiteit aangehaald, waarvoor de Waalse Regering zelfs lof had. Zij doet dus blijken van een belang om in rechte te treden, hetwelk niet beperkt is tot de enkele bepalingen betreffende het verkeer van motorvoertuigen, vermits zowel uit haar statuten als uit haar activiteiten blijkt dat ze zich inzet voor de bevordering en verdediging van iedere vrijetijdsbesteding in de natuur, ongeacht of die al dan niet een voertuig vereist.

A.16.2. Rekening houdend met het onderwerp van het decreet, heeft iedere burger er belang bij het te betwisten. D. Naveau en P. Delwiche oefenen talrijke activiteiten uit binnen de vereniging zonder winst oogmerk, eerste verzoekende partij, waarvan eerstgenoemde secretaris is. Naast het feit dat beiden grote amateurs van trektochten in het bos zijn, doet de minderjarige dochter van D. Naveau er aan paardensport, terwijl P. Delwiche te Wépion een motorzaak uitbaat, die door de inwerkingtreding van het in geding zijnde decreet ernstig wordt geraakt.

A.17.1. Betreffende het eerste middel heeft de Minister van Leefmilieu tijdens de parlementaire voorbereiding erkend dat de gewestbevoegdheden inzake bossen, natuurbescherming en natuurbehoud slechts als gedeeltelijke grondslag voor het decreet konden dienen, enkel in zoverre dat decreet het verkeer buiten de openbare wegen regelde. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, III, 2° en 4°, blijkt immers geenszins dat het wegverkeer op de openbare wegen doorheen de bossen zou zijn bedoeld; werd tijdens die parlementaire voorbereiding de gewestbevoegdheid ten aanzien van het Boswetboek beoogd, dan bevat dat Wetboek geenszins een bepaling waarbij het verkeer op de openbare wegen wordt geregeld. Vermits het gewest het eigenlijke domein van de bossen verlaat om het verkeer van personen en voertuigen op de openbare weg te regelen, geeft het zich op het domein van het wegverkeer, dat onder de bevoegdheid van de federale Staat valt.

A.17.2. In tegenstelling tot de Waalse Regering betwijfelt de Vlaamse Regering ten onrechte of het decreet over de politie over het wegverkeer handelt. De doelstelling van het decreet wordt immers verward met die welke wordt beoogd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, zijnde het verkeersreglement. Zo hebben de verschillende verbodsbepalingen waarin het decreet voorziet hetzelfde onderwerp als de verbodsbepalingen waaraan vorm is gegeven door de verschillende borden die als bijlage bij het voormelde koninklijk besluit zijn gevoegd. Het feit dat de betrokken openbare wegen doorheen bossen lopen en de verbodsbepalingen gevolgen hebben voor die bossen en voor het ecosysteem ervan, wijzigt niet de aard van de in geding zijnde maatregelen - welke maatregelen inzake politie over het wegverkeer blijven - en kan niet een bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten verantwoorden.

De twee door de Vlaamse Regering aangevoerde arresten van het Hof van Cassatie ontzenuwen de stelling van de verzoekers niet. Enerzijds, kunnen zij niet een oplossing bevestigen die strijdig zou zijn met een omschrijving die door een koninklijk besluit in aanmerking werd genomen en, anderzijds, worden ze verkeerd geïnterpreteerd. Het betwiste decreet strekt ertoe de erin beoogde banen, wegen en paden te beschermen, en dus te behouden, door het verkeer in de bossen aan voorwaarden te onderwerpen op basis van de overeenstemming tussen het type van gebruikte weg en het gebruikte vervoermiddel.

A.17.3. Het verplichte betrekken ingevolge artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 veronderstelt noodzakelijkerwijze dat de aangelegenheid van de politie over het wegverkeer onder de bevoegdheid van de federale Staat valt; dat wordt bevestigd in het arrest van het Hof nr. 5/96 van 18 januari 1996.

Het door de Vlaamse Regering gemaakte onderscheid tussen de algemene politie en de bijzondere politie berust noch op de bijzondere wet noch op de parlementaire voorbereiding ervan; die stelt integendeel dat « de algemene politie [...] de politiereglementen [betreft die] van toepassing [zijn] op de verschillende vervoerswijzen, zoals [...] de politie over het wegverkeer », waarbij laatstgenoemde alle openbare wegen van het land regelt, ongeacht of ze al dan niet door een bos lopen.

A.17.4. De wetsbepalingen waarnaar de Waalse Regering verwijst om een grondslag te geven aan een decretale bevoegdheid beogen slechts een verordenende bevoegdheid en bovendien kunnen zij niet, als gewone wetten, een wetgevende bevoegdheid overdragen ten voordele van een gewest of een gemeenschap.

A.17.5. Zoals de Vlaamse Regering, is de Waalse Regering van mening dat het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet aangewezen is; zij zorgt aldus voor een ommekeer ten opzichte van de parlementaire voorbereiding van het decreet, tijdens welke de impliciete bevoegdheden uitvoerig naar voren

werden gebracht door de Waalse Minister van Leefmilieu om aan het decreet op het vlak van de bevoegdheid grondslag te geven. Aan geen enkele van de drie voorwaarden voor de toepassing van de genoemde impliciete bevoegdheden is te dezen voldaan.

In de eerste plaats was, zoals in het verzoekschrift is vermeld, een inbreuk op de federale bevoegdheid inzake de politie over het wegverkeer niet de enige manier om zijn doelstellingen inzake bossen en natuurbehoud te bereiken. Vervolgens kan die inbreuk niet als marginaal worden beschouwd : enerzijds, betreft zij duizenden kilometers openbare wegen en, anderzijds, is zij geïnspireerd op een economie die fundamenteel verschilt van die van het verkeersreglement, doordat een verplichte bebakening, in tegenstelling tot het verkeersreglement, niet de inwerkingtreding van de verbodsbepalingen die ze bevat, bepaalt. Ten slotte is de voorwaarde betreffende een mogelijke gedifferentieerde behandeling niet alleen noodzakelijk, maar bovendien is ze te dezen niet vervuld, aangezien deze aangelegenheid integendeel het voorwerp uitmaakt van internationale overeenkomsten die ertoe strekken de verschillende nationale wetgevingen eenvormig te maken.

A.18. Wat betreft het tweede middel en de in dat verband door de Vlaamse en de Waalse Regering gemaakte opmerkingen, is artikel 195 wel degelijk van toepassing op het verkeer op de openbare wegen : aangezien artikel 195 afwijkingen beoogt van de verbodsbepalingen waarin de artikelen 193 en 194 voorzien, welke betrekking hebben op bepaalde openbare wegen, heeft het dus eveneens betrekking op de openbare wegen.

De schending van artikel 7 van de bijzondere wet vereist niet dat de aan het betwiste gewestelijke toezicht onderworpen handelingen identiek zouden zijn met die welke aan het federale toezicht zijn onderworpen; het volstaat dat ze gelijkwaardig en analoog zouden zijn, wat te dezen het geval is.

A.19. Wat betreft het derde middel, dat aan de eerste twee middelen ondergeschikt is, worden in de argumentatie van de Vlaamse en de Waalse Regering oorzaak en gevolg door elkaar gehaald. Artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet houdt in werkelijkheid in dat, wanneer een gewest algemene maatregelen betreffende de bossen wenst te nemen, het voorafgaandelijk overleg moet plegen om te onderzoeken of niet in specifieke bepalingen moet worden voorzien voor de bossen die zich over het grondgebied van meer dan één gewest uitstrekken, wat te dezen niet gebeurd is, zoals impliciet blijkt uit het standpunt dat door de Vlaamse en de Waalse Regering wordt ingenomen.

A.20. Wat betreft het vierde middel, nemen de verzoekers er akte van dat voor de Vlaamse Regering de sport- en ontspanningsactiviteiten eveneens worden beoogd in het tweede lid van elk van de nieuwe artikelen 193 en 194, een interpretatie die ze graag door het Hof bevestigd willen zien.

Ten aanzien van de argumentatie van de Waalse Regering, is het voldoen aan persoonlijke belangen eveneens aanwezig in de afwijkingen die met name op een cultureel en wetenschappelijk motief zijn gebaseerd; het feit dat het verkeer in de bossen met sport- of ontspanningsdoeleinden mogelijk blijft, houdt bovendien in dat dit type van verkeer niet discriminerend mag worden behandeld.

A.21. Wat betreft het vijfde middel, kan de voor artikel 195 door de Vlaamse en de Waalse Regering aangevoerde interpretatie niet worden verzoend met de bewoordingen van die bepaling. De « exploitatieverrichtingen in verband met de visserij en de jacht » waarnaar artikel 185 verwijst, beogen in werkelijkheid respectievelijk de jacht en de visserij als sport, zodat er wel degelijk een discriminatie is tussen de sport- of ontspanningsactiviteiten en de andere activiteiten van dezelfde aard welke die afwijking niet genieten.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de « toelichtende memorie van antwoord » neergelegd door de verzoekende partijen*

B.1. Op datum van 30 april 1996 hebben de verzoekende partijen een « toelichtende memorie van antwoord » neergelegd; aangezien de termijn die voor de neerlegging van een memorie van antwoord is voorgeschreven bij artikel 89 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof verstreken is op 25 maart 1996, is voormelde memorie onontvankelijk en wordt zij uit de debatten geweerd.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep*

*Wat betreft de eerste verzoekende partij, de v.z.w. Codever Belgium*

B.2.1. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden.

B.2.2. Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij, de v.z.w. Codever Belgium, wordt in artikel 4 van haar statuten als volgt gedefinieerd :

« De vereniging heeft tot doel activiteiten en vrijetijdsbesteding in de natuur te bevorderen en te verdedigen, ongeacht of daarbij gebruik wordt gemaakt van een voortbewegingsmiddel. In dit verband kan de vereniging beurzen, tentoonstellingen, salons of eender welk ander cultureel, sport- of mediaevenement organiseren of er zijn medewerking aan verlenen, zij het op nationaal, gewestelijk of lokaal vlak. Ze kan rally's, tochten, treffens en andere gelijkaardige activiteiten organiseren. De vereniging verstrekt advies en aanbevelingen in het kader van alles wat het gebruik van openbare wegen aangaat. De vereniging kan alle handelingen stellen die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met haar hierboven gedefinieerd doel. Ze kan haar medewerking verlenen, zich onder eender welke vorm verbinden en zich aansluiten bij elke organisatie die geheel of gedeeltelijk een gelijkaardig doel nastreeft. »

B.2.3. De verzoekende vereniging voldoet aan de voormelde voorwaarden. Haar maatschappelijk doel verschilt van het algemeen belang en lijkt niet beperkt tot de verdediging van de individuele belangen van haar leden. In zoverre dat maatschappelijk doel de organisatie van « rally's, tochten, treffens en andere gelijkaardige activiteiten » beoogt, kan het door het bestreden

decreet worden geraakt. Hoewel, ten slotte, die verzoekster toegeeft dat het voormelde aspect van haar maatschappelijk doel nog niet in werking is gesteld, tonen de door haar in haar memorie van antwoord aangevoerde elementen op voldoende wijze het duurzame karakter van haar werking aan, en laten zij niet toe te oordelen dat zij haar maatschappelijk doel heeft vastgesteld met het oogmerk haar beroep tegen het betwiste decreet ontvankelijk te maken.

*Wat betreft de tweede en de derde verzoeker, D. Naveau en P. Delwiche*

B.3.1. In hun verzoekschrift voeren D. Naveau en P. Delwiche, om hun belang te verantwoorden, naast andere argumenten, hun hoedanigheid aan van amateur van trektochten, met name gemotoriseerde trektochten, in het bos. P. Delwiche voert bovendien aan dat hij een handelszaak in terreinmotorfietsen exploiteert.

B.3.2. De door D. Naveau en P. Delwiche aangevoerde hoedanigheid van amateur van trektochten, met name gemotoriseerde trektochten, in het bos, blijkt uit verscheidene bij de memorie van antwoord gevoegde stukken. Hun situatie kan, in die hoedanigheid, rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door een decreet dat, onder andere, de toegang van motorvoertuigen buiten de banen en de andere daartoe afgebakende plaatsen verbiedt. Hun beroep is ontvankelijk.

*Ten gronde*

B.4. Tot staving van hun beroep voeren de verzoekers vijf middelen aan. De eerste drie middelen zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels, de twee laatste uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

*Ten aanzien van de middelen afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels*

*Wat betreft het eerste middel*

B.5. Het eerste middel, dat het hele decreet beoogt, is afgeleid uit de schending van de

artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet en de artikelen 6, § 1, II, 1°; 6, § 1, III, 2° en 4°; 6, § 4, 3°; 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens de verzoekers voert het decreet een reglementering in van het verkeer van voetgangers, fietsers, skiërs en hoeders van trek-, last- of rijdieren, alsmede bestuurders van motorvoertuigen op de openbare wegen in de bossen, terwijl, enerzijds, de politie over het wegverkeer een federale bevoegdheid is gebleven krachtens artikel 6, § 4, van de bijzondere wet en, anderzijds, de aanneming van het decreet niet « noodzakelijk » is in de zin van artikel 10 van de voormelde bijzondere wet.

B.6. Het decreet van 16 februari 1995 regelt de toegang tot de bossen en het verkeer hierin, hetzij op de banen, wegen en paden en op de daartoe afgebakende plaatsen, hetzij op sommige ervan, hetzij erbuiten.

Volgens de memorie van toelichting (*Gedr. St.*, Waalse Gewestraad, 1994-1995, 272, nr. 22; B.Z. 1992, 17, nr. 2; B.Z. 1992, 52, nr. 2*bis*), streeft het decreet hoofdzakelijk twee doelstellingen na :

« - een doelstelling van natuurbehoud, waaraan tegemoet wordt gekomen door de uitsluiting van motorvoertuigen van de wegen in artikel 194 en door de bescherming van het boscossysteem in artikel 189;

- een doelstelling van een meer harmonische benadering van het bos en bijgevolg van de ontwikkeling van een kwaliteitstoerisme :

+ door op de openbare wegen een toegankelijkheid in te voeren die des te groter is naarmate het vervoermiddel verenigbaar is met het leefmilieu, waarbij de voetgangers toegang hebben tot de banen, wegen en paden, de fietsers, skiërs en ruiters tot de banen en wegen en de motorvoertuigen tot de banen (artikelen 192 tot 194);

+ door aan de Waalse Regering de wetstechnische middelen te verlenen om een systeem van bebakening van de banen, wegen, paden en plaatsen te organiseren voor de Waalse bossen (artikel 196 tot 199), een bebakening die eveneens kan dienen als systeem waarvan doelgericht kan worden afgeweken. »

B.7. Artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, kent aan de gewesten de bevoegdheid toe tot regeling van :



« 1° [...]

2° de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;

3° [...]

4° de bossen;

[...]. »

Door aan de gewesten de bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud en inzake bossen over te dragen, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gewesten, onder voorbehoud van de in artikel 6, § 1, III, 2°, *in fine*, vermelde uitzondering, de gehele bevoegdheid toegekend om de regels uit te vaardigen die aan die aangelegenheden eigen zijn, en zulks onverminderd hun beroep, in voorkomend geval, op artikel 10 van de bijzondere wet.

B.8. Een decreet dat op algemene wijze de bescherming van het bosecosysteem tot doel heeft, door met name de toegang tot de bossen buiten de banen, wegen en paden die er doorheen lopen te verbieden en door het gebruik van die wegen te regelen op basis van de mate waarin elk van de gebruikte vervoermiddelen dat ecosysteem verstoort, past in het kader van de gewestbevoegdheid inzake bossen alsook inzake natuurbescherming en natuurbehoud.

B.9. Er dient evenwel te worden nagegaan of het decreet, in zoverre het het verkeer in de bossen regelt, eveneens door de voormelde dubbele gewestbevoegdheid kan worden verantwoord.

B.10.1. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer [...];

[...]. »

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988,

nr. 516/1, p. 21), betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen zoals :

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart.

B.10.2. Uit de combinatie van de voormelde artikelen 6, § 1, III, 2° en 4°, en 6, § 4, 3°, blijkt dat de gewesten bevoegd zijn om alle regels aan te nemen die eigen zijn aan de aangelegenheid van de natuurbescherming en het natuurbehoud en aan die van de bossen, maar dat die bevoegdheidstoewijzing niet de bevoegdheid inhoudt om de regels van de algemene politie of de reglementering op het verkeer en het vervoer aan te nemen - met name de regels van politie over het wegverkeer -, een bevoegdheid die federaal is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij de totstandkoming ervan worden betrokken.

B.10.3. Met de uitdrukking « politie over het wegverkeer » verwees de bijzondere wetgever naar de materie die met name werd geregeld door de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, en door het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

Artikel 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer machtigt de Koning ertoe « de algemene reglementen vast [te stellen] betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren [...] ».

Ter uitvoering van die machtiging is het voormelde koninklijk besluit van 1 december 1975 aangenomen. Artikel 1, eerste lid, ervan preciseert dat dat reglement « geldt voor het verkeer op de openbare weg van voetgangers, van voertuigen, van trek-, last- of rijdieren en van vee ». In artikel 2 ervan worden verschillende begrippen gedefinieerd, waaronder de termen « pad » « aardeweg » en « autoweg ».

Titel II ervan preciseert de verkeersregels : artikel 9 regelt de plaats van de bestuurders - met

name de fietsers, de bestuurders van bromfietsen en van trek- of rijdieren - op de openbare weg; artikel 22 laat, behoudens uitzondering, alleen motorvoertuigen tot het verkeer op autowegen toe; artikel 43 heeft betrekking op de bestuurders van fietsen en bromfietsen en artikel 55 op de bestuurders van dieren.

Titel III van het koninklijk besluit van 1 december 1975 heeft zijnerzijds betrekking op de verkeerstekens. In die titel preciseert artikel 68 de verbodsborden, waaronder in het bijzonder de verboden toegang voor bestuurders van motorvoertuigen met meer dan twee wielen (bord C5), van motorfietsen, bromfietsen en rijwielen (C7, C9 en C11), voor ruiters (C15) en voor voetgangers (C19).

B.10.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de politie over het wegverkeer, die een federale bevoegdheid is gebleven, met name de regels omvat die de openbare wegen definiëren, die waarbij de categorieën van gebruikers worden gedefinieerd die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, alsmede de regels die betrekking hebben op de verkeerstekens in verband met de voormelde onderwerpen.

B.10.5. In zoverre het decreet de begrippen pad, weg en baan (artikel 185) definieert, de vervoerswijzen preciseert die er respectievelijk toegang toe hebben of die er verboden zijn (artikelen 193, 194 en 195) en er de desbetreffende bebakening reglementeert (artikelen 196 tot 199), regelt het onderwerpen die tot de politie over het wegverkeer behoren, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet. In die bepalingen doet het bijgevolg afbreuk aan een bevoegdheid die federaal is gebleven.

Er dient echter te worden nagegaan of de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake natuurbehoud en bossen niet de aanneming van de voormelde bepalingen van het decreet vergde en of zij bijgevolg, op het vlak van de bevoegdheid, niet door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, worden verantwoord.

B.11.1. Dat artikel 10 bepaalt :

« De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. »

Overeenkomstig die bepaling kunnen de gewesten een aangelegenheid regelen waarvoor de Staat bevoegd is, hetzij krachtens een uitdrukkelijk voorbehoud in de bevoegdheidsverdelende regels, hetzij op grond van zijn residuaire bevoegdheid. Om bestaanbaar te zijn met het bij de bijzondere wet ingevoerde stelsel van exclusieve bevoegdheden is een beroep op artikel 10 van die wet echter slechts toelaatbaar onder de tweevoudige voorwaarde dat de voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is.

B.11.2. Aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet is te dezen voldaan.

B.11.3. Enerzijds, blijkt dat de Waalse wetgever het op wettige wijze noodzakelijk heeft kunnen achten het verkeer, onder meer dat van motorvoertuigen, op de wegen die doorheen de bossen lopen, te regelen teneinde zijn bevoegdheid inzake bescherming van de bossen uit te oefenen.

B.11.4. Anderzijds, leent de aldus geregelde aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde behandeling en kan de bevoegdheidsoverschrijding als marginaal worden beschouwd.

De bijzondere wetgever wist immers, op het ogenblik waarop de voormelde bijzondere wet werd aangenomen, dat de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, reeds in hun artikel 3, § 1, 3<sup>o</sup>, in de mogelijkheid voorzagen voor de Minister van Landbouw om aanvullende reglementen vast te stellen voor de «voor het openbaar verkeer openstaande wegen in Staatsbossen, natuur- en bosreservaten», zodat reeds vóór de aanneming van het in het geding zijnde decreet, in een specifieke reglementering van het verkeer op de openbare wegen in de bossen was voorzien.

Het Hof merkt bovendien op dat, krachtens het nieuwe artikel 186, 1<sup>o</sup>, van het Boswetboek, ingevoegd bij artikel 1 van het decreet, dat Wetboek niet van toepassing is op wegen waarop twee motorvoertuigen over hun gehele lengte gemakkelijk naast elkaar voorbij kunnen. Daaruit volgt dat het decreet in hoofdzaak enkel het verkeer op de wegen van bijkomend belang regelt.

B.12. Uit wat voorafgaat blijkt dat de decreetgever zijn bevoegdheid vindt in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, wat betreft de bepalingen van het decreet die verband houden met het wegverkeer.

Het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

B.13.1. Het tweede middel is gericht tegen artikel 1 van het decreet van 16 februari 1995, in zoverre het de artikelen 193, 194 en 195 in het Boswetboek invoert. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet en van de artikelen 6, § 4, 3°, en 7 van de bijzondere wet, doordat de voormelde bepalingen van het decreet een bestuurlijk toezicht zouden instellen op handelingen die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen en waarvoor de federale wetgever een specifiek toezicht heeft georganiseerd.

B.13.2. Artikel 195 bepaalt dat de afwijkingen van de in de artikelen 193 en 194 uitgevaardigde verbodsbepalingen inzake verkeer ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de bestendige deputatie of de Waalse Regering, naargelang de desbetreffende bossen respectievelijk aan een gemeente of een openbare instelling, enerzijds, of aan een provincie, anderzijds, toebehoren.

Het tweede en het derde lid van artikel 195 vloeien voort uit een in de Commissie ingediend amendement (*Gedr. St.*, Waalse Gewestraad, voormeld, p. 22, en doc. 272, 1994-1995, nr. 8); uit de wijze waarop dat amendement werd verantwoord, blijkt dat de decreetgever, door het aan te nemen, zo heeft willen handelen dat de opportuniteit van de afwijkingen van de artikelen 193 en 194, die door de daartoe gemachtigde bestuurlijke overheden worden gepland, kan worden nagegaan.

B.13.3. Het decreet van 16 februari 1995 is van toepassing op alle in het Waalse Gewest gelegen bossen, met inbegrip van die welke aan de in artikel 195 beoogde gemeenten, provincies en openbare instellingen toebehoren, overigens ongeacht de gewestelijke lokalisering van die overheden. Door de goedkeuring waarin dat artikel 195 in het tweede en het derde lid voorziet,

organiseert het geen maatregel van bestuurlijk toezicht op de gemeenten, provincies of openbare instellingen die eigenaar zijn van bossen, doch stelt het een controle in op het gebruik van die bossen - die tot het Waalse bospatrimonium behoren - bedoeld om zich ervan te vergewissen dat de omvang van de door de voormelde overheden in het kader van de artikelen 193 en 194 verleende afwijkingen de in die bepalingen vervatte verbodsbepalingen niet uitholt, en meer algemeen de economie van het decreet. Een maatregel van specifiek toezicht zou trouwens niet tegemoetkomen aan de doelstelling van de Waalse gewestwetgever, in zoverre die maatregel niet van toepassing zou zijn op alle bossen die toebehoren aan de gemeenten, provincies en openbare instellingen.

B.13.4. Aangezien tijdens het onderzoek van het eerste middel is komen vast te staan dat de gewestelijke wetgever bevoegd was om de artikelen 193 en 194 aan te nemen, waarbij het verkeer op de in de bossen gelegen wegen en banen wordt geregeld, volgt daaruit dat hij, om dezelfde redenen, eveneens bevoegd was om een controle in te stellen op de toegekende afwijkingen van de op die wegen en banen van toepassing zijnde verkeersregels.

Het tweede middel is niet gegrond.

*Wat betreft het derde middel*

B.14.1. Het derde middel, dat tegen het gehele decreet is gericht, is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Aangezien sommige bossen gelegen in het Waalse Gewest slechts gedeelten zijn van bossen die zich uitstrekken over het grondgebied van meerdere gewesten, zou de in het middel bedoelde bijzondere bepaling zijn geschonden, vermits het daarin voorgeschreven overleg noch met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest noch met het Vlaamse Gewest zou hebben plaatsgevonden.

B.14.2. Artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De betrokken Regeringen moeten onderling overleg plegen wat betreft :

1<sup>o</sup> de bijzondere bepalingen betreffende de bossen gelegen op het grondgebied van meer dan één Gewest;

[...]. »

B.14.3. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling (*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, pp. 115 en 116), vindt zij haar oorsprong niet in het koninklijk besluit van 6 juli 1979 « tot afbakening van de aangelegenheden inzake de jacht, de visvangst en de bossen, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is », maar wel in artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 februari 1975 « tot afbakening, binnen het raam van de bevoegdheden van het Ministerie van Landbouw, van de aangelegenheden waarin een verschillend regionaal beleid, geheel of gedeeltelijk, verantwoord is », beide genomen ter uitvoering van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet, gewijzigd bij de wetten van 19 juli 1977 en 5 juli 1979. Dat artikel 3 bepaalde immers :

« De wetgevende en de reglementaire maatregelen worden in gemeen overleg getroffen door de Minister van Landbouw en

1. [...];
2. de betrokken regionale Ministers en Staatssecretarissen die de bossen in hun bevoegdheid hebben, voor de bossen die gelegen zijn op het grondgebied van meer dan een gewest;
3. [...]. »

Hoewel artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet het in het voormelde koninklijk besluit bedoelde gemeen overleg (« commun accord ») heeft vervangen door de vereiste van een eenvoudig overleg (« concertation ») tussen de gewestregeringen, moet het onderwerp van het laatstgenoemde overleg niettemin worden geïnterpreteerd in het licht van wat voorafgaat. De in artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, bedoelde « bijzondere bepalingen » zijn bijgevolg de gewestbepalingen die moeten worden toegepast op bossen die zich verder uitstrekken dan de grenzen van het gewest dat die bepalingen uitvaardigt.

Daaruit volgt dat, wanneer een gewest van plan is bepalingen aan te nemen die kunnen worden toegepast op bossen waarvan de grenzen die van het grondgebied van het gewest overschrijden, het voorafgaandelijk overleg moet plegen met de andere betrokken gewestelijke overheid of overheden.

B.14.4. Het decreet van 16 februari 1995 is van toepassing op alle Waalse bossen, zoals met name wordt bevestigd door het opschrift van titel XIV, dat bij artikel 1 van het decreet in het

Boswetboek is ingevoegd : « Verkeer in de bossen en wouden van het Waalse Gewest in het algemeen ». Het is dus ook van toepassing op de bossen waarvan de grenzen die van het Waalse Gewest overschrijden, wat het gedeelte ervan betreft dat in dat Gewest gelegen is. In zoverre het bestreden decreet van toepassing is op die bossen, had overleg moeten worden gepleegd met de andere betrokken gewestelijke overheden.

Volgens de verzoekers heeft dat overleg niet plaatsgevonden; het Hof stelt vast dat de Waalse Regering niet aantoot, en zelfs niet beweert, dat een dergelijk overleg heeft plaatsgehad vóór de aanneming van het decreet van 16 februari 1995. Daaruit volgt dat artikel 6, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet is geschonden.

Het bestreden decreet moet worden vernietigd in zoverre het toepasselijk is op delen van bossen die op het grondgebied van meerdere gewesten gelegen zijn.

*Ten aanzien van de middelen afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet*

*Wat betreft het vierde middel*

B.15.1. Dat middel is gericht tegen de artikelen 193 en 194, ingevoegd in het Boswetboek bij artikel 1 van het decreet. Die bepalingen zouden discriminerend zijn, doordat zij de Waalse Regering ertoe machtigen, om diverse redenen, af te wijken van de verkeersregels die zij elk in een eerste lid bepalen, zonder bij die redenen de beoefening van een sport-of ontspanningsactiviteit in te sluiten.

B.15.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.



B.15.3. Zoals werd opgemerkt in B.6, streefde de gewestelijke wetgever, door het bestreden decreet aan te nemen, in het bijzonder een doelstelling van bescherming van de natuur en van het bosecosysteem na.

Daartoe heeft hij in de artikelen 192, 193 en 194 een toegankelijkheid tot de openbare wegen die door de bossen lopen ingesteld die des te groter is naarmate de gebruikte vervoerswijze meer verenigbaar werd geacht met de nagestreefde doelstellingen : in essentie mogen de voetgangers zich op de banen, wegen en paden begeven, de andere gebruikers dan die van motorvoertuigen op de wegen en banen terwijl het verkeer van motorvoertuigen enkel tot de banen beperkt wordt. De gewestelijke wetgever heeft het nodig kunnen achten van die algemene regels, waarmee de door hem nagestreefde doelstellingen van algemeen belang kunnen worden bereikt, te kunnen afwijken wanneer overwegingen die eveneens verband houden met het algemeen belang, zulks verantwoordden. Als dusdanig worden geanalyseerd de medische, pedagogische, wetenschappelijke, culturele redenen en redenen van natuurbescherming bedoeld in het tweede lid van de artikelen 193 en 194. De door de verzoekers aangevoerde sport- en ontspanningsactiviteiten daarentegen streven de voldoening van een uitsluitend particulier belang na, waarvan de wetgever bijgevolg heeft kunnen oordelen dat het geen afwijking verantwoordde die strijdig is met zijn doelstelling van bescherming van de bossen.

Het Hof merkt bovendien op dat dat verschil in behandeling niet onevenredig is met de nagestreefde doelstellingen vermits, enerzijds, sport- en ontspanningsactiviteiten zoals die welke de verzoekers beoefenen, kunnen worden beoefend, doch met eerbiediging van de hiervoor uiteengezette algemene verkeersregels - en dit in des te ruimere mate naargelang zij de bosomgeving respecteren - en, anderzijds, diezelfde verkeersregels kunnen worden aangepast in het kader van de bebakening bedoeld in de nieuwe artikelen 196 tot 199, ingevoegd bij artikel 1, *in fine*, van het bestreden decreet.

B.15.4. Uit wat voorafgaat volgt dat het vierde middel niet gegrond is.

*Wat betreft het vijfde middel*

B.16.1. Het laatste middel is gericht tegen het nieuwe artikel 195, eerste lid, ingevoegd in het Boswetboek bij artikel 1 van het bestreden decreet. Die bepaling zou discriminerend zijn doordat zij erin voorziet dat de artikelen 190 tot 194 niet van toepassing zijn op de personen die een activiteit in verband met jacht of visserij mogen uitoefenen, maar niet in een dergelijke vrijstelling voorziet voor de personen die zich voor sport- of ontspanningsdoeleinden in de bossen wensen te begeven.

B.16.2. Artikel 195, eerste lid, bepaalt dat de nieuwe artikelen 190 tot 194 onder andere niet van toepassing zijn op personen die een beheersactiviteit mogen uitoefenen. Dat begrip wordt gedefinieerd in artikel 185, volgens hetwelk aldus worden bedoeld «alle bestuurs-, exploitatie- of toezichtsverrichtingen in verband met bosbouw, landbouw, jacht, visserij of natuurbehoud ».

B.16.3. In tegenstelling tot wat de verzoekers betogen, beoogt de uitzondering waarin voormeld artikel 195, eerste lid, voorziet, noch de jagers noch de vissers. Die uitzondering geldt enkel ten aanzien van de personen belast met bestuurs-, exploitatie- of toezichtverrichtingen met verschillende doeleinden.

Het vijfde middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 «houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waalse Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden in het algemeen », in zoverre het van toepassing is op delen van bossen die op het grondgebied van meer dan één gewest gelegen zijn;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 november 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior