

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 Affaires étrangères, le 6 février 1995, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993", a donné le 29 novembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving negende kamer, op 6 februari 1995 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen het koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993", heeft op 29 november 1995 het volgend advies gegeven :

La loi en projet porte assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993.

Depuis la loi du 8 août 1988, la matière des travaux publics et du transport est régionalisée. Cependant, comme le relevait le Ministre (F) des Réformes institutionnelles lors des travaux préparatoires, "la régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matières demeurant nationales - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part" (1). L'autorité fédérale demeure donc compétente, notamment, pour édicter les règles de police générale relatives à la navigation, objet de la Convention auquel le projet de loi entend donner assentiment.

Cependant, l'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, requiert que les gouvernements régionaux soient associés à "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". L'exposé des motifs de la loi du 8 août 1988 précise que

(1) Rapport au Sénat, p. 116, cité par B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988", A.P.T., 1988, p. 247.

"la police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, tels que (...) le règlement général des voies navigables (...), la police de la navigation maritime" (1). Les Régions doivent donc être associées à l'élaboration de la réglementation relative à la police de la navigation, le non-respect de cette formalité pouvant conduire à l'annulation de la norme par la Cour d'arbitrage (2), s'il s'agit d'une norme législative, par le Conseil d'Etat (3), s'il s'agit d'une norme réglementaire.

Les Régions auraient dû être associées à l'élaboration de la Convention elle-même. En effet, les règles de police sont contenues dans la Convention même, qui est directement applicable. Ainsi que l'a reconnu le fonctionnaire délégué, aucune réglementation interne n'est nécessaire pour permettre l'application de la Convention qui, en vertu de son article 8, "entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les Parties Contractantes se seront mutuellement notifié l'accomplissement des formalités constitutionnelles requises en la matière dans leur pays respectif".

Le fait que la réglementation soit élaborée dans un traité international ne dispensait pas l'autorité

(1) Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1; Pasin., 1988, p. 765.

(2) Article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(3) Article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

fédérale de l'obligation de respecter la formalité de l'association. Comme l'a souligné la Cour d'arbitrage, "le Constituant, qui interdit que le législateur adopte des normes législatives internes contraires aux normes visées par l'article 107ter (142 nouveau) de la Constitution, ne peut être censé autoriser ce législateur à le faire indirectement par le biais de l'assentiment donné à un traité international" (1). Or, l'article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage range les procédure de collaboration telle que l'association parmi les règles répartitrices de compétence dont la Cour d'arbitrage doit assurer le respect. L'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale, est donc une norme visée par l'article 142 de la Constitution.

Selon la section d'administration du Conseil d'Etat, "associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle de débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible" (2).

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 12/94 du 3 février 1994, C.A.-A., p. 229, B.4.

(2) Conseil d'Etat, arrêt n° 31.587 du 14 décembre 1988, Région wallonne c. Etat belge, J.L.M.B., 1988, p. 551 et l'observation de B. Haubert, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", dans : Les conflits d'intérêts,

La Convention ayant été signée le 6 janvier 1993, soit quatre ans après l'entrée en vigueur de l'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions devaient donc être associées à son élaboration. Le fait que la Convention aurait été préparée au niveau administratif pendant la période allant du 25 janvier 1984 au 26 novembre 1986, soit avant l'entrée en vigueur de l'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale est sans incidence. Seule la date de la signature doit être prise en considération.

De même est sans incidence la circonstance que par lettre du 19 janvier 1990, le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles chargé de la restructuration des Travaux publics ait communiqué "à titre de renseignement" aux ministres des Régions wallonnes et flamandes ayant les Travaux publics dans leurs attributions le texte du projet de règlement ainsi qu'une copie de l'accord à conclure entre la Belgique et les Pays-Bas en même temps qu'il les avisait qu'il marquait son accord sur ce projet, la communication à titre de renseignement ne pouvant, sous peine de dénaturer la notion d'"association", être assimilée à celle-ci.

En conclusion, le projet de loi portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur le Meuse mitoyenne, Convention à l'élaboration de laquelle les Gouvernements régionaux n'ont

quelle solution pour la Belgique de demain ?,
Namur/Bruxelles, Faculté de droit/La Charte, 1990,
p. 57.

pas été associés, ne respecte pas l'article 6, § 4, 3º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

De ontworpen wet stemt in met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993.

De openbare werken en het vervoer zijn sedert de wet van 8 augustus 1988 gewestelijke aangelegenheden geworden. De Minister (F) van Institutionele hervormingen wees bij de parlementaire voorbereiding evenwel op het volgende : "Voor de regionalisering van het vervoer is duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoersmiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economische beleid, dat aan de Gewesten wordt toegewezen" (1). De federale overheid blijft dus bevoegd, inzonderheid voor het uitvaardigen van de regels van de algemene politie met betrekking tot de scheepvaart die het onderwerp is van de overeenkomst waarmee het wetsontwerp beoogt in te stemmen.

Artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereist evenwel dat de gewestregeringen worden betrokken 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". In de memorie van toelichting bij de wet van 8 augustus 1988 wordt gewezen op het volgende : "De algemene politie betreft de politie-

(1) Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, 405/2, blz. 116.

reglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals : (...) het algemeen reglement van de scheepvaartwegen (...), de politie op de zeevaart" (1). De Gewesten moeten dus worden betrokken bij het ontwerpen van de regelgeving met betrekking tot de zeevaartpolitie, daar het niet in acht nemen van die formaliteit kan leiden tot de nietigverklaring van de rechtsregel door het Arbitragehof (2) als het een wetgevende norm betreft, door de Raad van State (3) als het een verordenende norm betreft.

De Gewesten hadden moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de Overeenkomst zelf. De regels van de politie zijn immers vervat in de Overeenkomst zelf die rechtstreeks van toepassing is. De gemachtigde ambtenaar heeft toegegeven dat geen enkele interne regelgeving noodzakelijk is voor het toepassen van de Overeenkomst die krachtens artikel 8 ervan "in werking (treedt) op de eerste dag van de tweede maand volgend op de dag waarop de Overeenkomstsluitende Partijen elkaar wederzijds de voltooiing van hun interne grondwettelijke vereisten terzake zullen hebben medegedeeld".

Het feit dat de regelgeving de vorm van een internationaal verdrag aanneemt, ontsloeg de federale overheid niet van de verplichting om de formaliteit van de betrokkenheid in acht te nemen. Het Arbitragehof heeft

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 21.

(2) Artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

(3) Artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

gewezen op het volgende : "de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever interne wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 107ter (nieuw artikel 142) van de Grondwet bedoelde normen, (kan) niet geacht worden die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag" (1). Artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof brengt de samenwerkingsprocedures, zoals de betrokkenheid, onder bij de bevoegdheidsverdelende regels voor de inachtneming waarvan het Arbitragehof moet zorgen. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet is dus een rechtsregel bedoeld in artikel 142 van de Grondwet.

Volgens de afdeling administratie van de Raad van State (2), impliceert het betrekken van een orgaan bij het opstellen van een regelgeving niet alleen het ontvangen en onderzoeken van eventuele suggesties maar bovendien het discussiëren ermee, dit wil zeggen dat alvorens de beslissing te nemen aan dat orgaan op z'n minst de redenen worden uiteengezet waarom het niet opportuun wordt geacht op de suggesties in te gaan, als dat het geval is, zodat aan dit orgaan kan worden gewaarborgd dat zijn standpunt niet zonder aanvaardbare reden wordt terzijde geschoven.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 12/94 van 3 februari 1994, B.4.

(2) Raad van State, arrest nr. 31.587 van 14 december 1988, Waals Gewest tegen Belgische Staat, J.L.M.B., 1988, blz. 551 en de noot van B. Haubert, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : "la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", in : "Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain?", Manen, Brussel, Faculté de droit/ Die Keure, 1990, blz. 57.

Aangezien de Overeenkomst is ondertekend op 6 januari 1993, te weten vier jaar na de inwerkingtreding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoorden de Gewesten dus te worden betrokken bij het ontwerpen ervan. Het feit dat de Overeenkomst op bestuursniveau voorbereid zou zijn gedurende de periode 25 januari 1984 tot 26 november 1986, te weten vóór de inwerkingtreding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet, heeft geen invloed. Alleen de datum van ondertekening moet in aanmerking worden genomen.

Evenmin invloed heeft de omstandigheid dat de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, belast met het herstructureren van de Openbare Werken, "bij wijze van inlichting" aan de ministers van het Vlaamse en Waalse Gewest bevoegd voor Openbare Werken, de tekst heeft toegezonden van het ontwerp van reglement alsmede een afschrift van de te sluiten overeenkomst tussen België en Nederland, terwijl hij ze er tevens van in kennis stelde dat hij zijn instemming betuigde met dat ontwerp, aangezien de bij wijze van inlichting gedane mededeling, wil men de juiste betekenis van het begrip "betrokkenheid" behouden, daarmee niet kan worden gelijkgesteld.

De slotsom is dat het ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas", bij het ontwerpen waarvan de Gewestregeringen niet zijn betrokken, artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet in acht neemt.

La chambre était composée de :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.