

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 8 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant instauration de la liberté d'affrètement et de formation des prix dans le secteur national et international du transport de marchandises par voie navigable", a donné le 12 juin 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 8 juni 1998 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende invoering van de vrije bevrachting en de vrije prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren", heeft op 12 juni 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATION PREALABLE

La justification de l'urgence qui est donnée dans la demande d'avis doit être reproduite intégralement et fidèlement dans le préambule.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet entend puiser son fondement juridique dans la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, dont l'article 1er, alinéa 1er, dispose :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.".

.../...

L'habilitation légale se limite aux dispositions que l'Etat est tenu d'adopter en vue de satisfaire à ses obligations internationales (1).

La directive, dont le projet tend à assurer la transposition, prévoit que dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté, les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés.

Cette libéralisation implique l'abrogation des systèmes d'affrètement à tour de rôle.

-
- (1) La limitation de l'habilitation légale aux seules obligations résultant d'actes internationaux a été particulièrement mise en évidence lors des travaux préparatoires.

"Il ne peut surtout être perdu de vue que le législateur, en vertu du présent projet et plus particulièrement en vue de l'article 1er :

- ne délègue pas au Roi le pouvoir de prendre des mesures d'ordre légal qu'en sa qualité de législateur il serait libre de prendre;
- mais qu'il délègue seulement le pouvoir d'assurer le respect des obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur se trouve déjà liée.

Ce dernier critère incontestable est clairement indiqué dans le projet, là où celui-ci se réfère à l'article 1er, aux «obligations» résultant des traités et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci".

(Rapport fait au nom de la Commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones par M. Van Winghe, doc. parl., Chambre des représentants, n° 89/2 du 5 décembre 1968)

.../...

L'article 3 de la directive prévoit certes que "les Etats membres peuvent pendant une période transitoire jusqu'au 1er janvier 2000, maintenir un régime de tarifs minimaux obligatoires ainsi que des systèmes d'affrètement à tour de rôle".

Comme il ne s'agit là toutefois que d'une faculté laissée aux Etats membres, la loi du 18 février 1969 constitue une base légale suffisante aux dispositions du projet qui tendent à abroger l'actuelle organisation de l'affrètement, soit aux articles 2, 5, §§ 2 à 5, 6, § 2 et 7 du projet.

2. L'article 3 du projet, qui institue, pour les entreprises de transport, une obligation de faire inscrire dans un fichier les bateaux, remorqueurs et pousseurs qu'elles exploitent, constitue également une mesure pouvant être considérée comme nécessaire à la transposition de la directive, dès lors que son article 7 prévoit qu'"en cas de perturbation grave du marché", les Etats membres peuvent demander que la Commission prenne des mesures appropriées, "notamment des mesures visant à empêcher toute nouvelle augmentation de la capacité de transport offerte sur le marché concerné".

3. En ce qui concerne la Commission instituée par l'article 4 du projet, dès lors que sa consultation est

.../...

laissée à la discrétion du Gouvernement, aucune habilitation législative n'est requise pour sa création (1).

4. L'article 5, § 1er, du projet assigne à l'Office régulateur de la navigation intérieure l'unique objet suivant :

"L'office assure ou collabore à toutes les missions ayant trait à la navigation intérieure qui lui sont dévolues par le Ministre."

On cherche vainement en quoi cette disposition est nécessaire à l'exécution de la directive communautaire précitée. Partant, elle ne peut trouver son fondement légal dans la loi du 18 février 1969 susmentionnée.

Au surplus, la délégation au ministre du soin de déterminer les missions nouvelles qui seront, le cas échéant, attribuées à l'Office, est exorbitante et inadmissible au regard de la nature juridique des organismes d'intérêt public.

En effet, à la suite de la suppression du régime de tour de rôle et du retour à la liberté contractuelle, l'Office se trouve privé de son objet social. C'est au législateur seul qu'il appartient de définir les nouvelles

(1) Avis L. 26.242/2, donné le 23 avril 1997, sur un projet devenu le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, publié au Moniteur belge du 23 septembre 1997 (Doc. C.C.F. n° 152/1 (1996-1997)).

missions qu'il entend confier à un organisme d'intérêt public et ceci de manière suffisamment précise pour satisfaire au principe de spécialité des personnes morales.

5. En vue d'éviter toute difficulté quant au fondement légal de l'article 6, § 1er, du projet, (article 7 en projet de la loi du 8 juillet 1976 relative à la licence d'exploitation des bâtiments de navigation intérieure et au financement de l'Institut pour le transport par batellerie) il serait préférable d'omettre cette disposition et de ne pas abroger l'article 12 du statut de l'Office régulateur de la navigation intérieure (1), comme le prévoit l'article 5, § 5, du projet.

6. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier si la liste des textes légaux et réglementaires abrogés par l'article 7 du projet est exhaustive.

7. A l'article 8 du projet, hormis les manquements à l'obligation d'inscription, prévue à l'article 3 du projet, la section de législation n'aperçoit pas quels autres comportements pourraient, le cas échéant, être érigés en infractions.

(1) annexé à l'arrêté royal du 3 décembre 1968 portant refonte du statut de l'Office régulateur de la navigation intérieure, interprété et modifié par la loi du 7 septembre 1979 et modifié par l'arrêté royal n° 173 du 30 décembre 1982.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De redenen voor het verzoek om spoedbehandeling die in de adviesaanvraag worden opgegeven, moeten volledig en nauwkeurig worden weergegeven in de aanhef.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp beoogt zijn rechtsgrond te ontleen aan de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, waarvan artikel 1 als volgt luidt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.".

.../...

De door de wet verleende machtiging beperkt zich tot de bepalingen die de Staat moet goedkeuren om te voldoen aan zijn internationale verplichtingen (1).

De richtlijn die het ontwerp beoogt om te zetten, bepaalt dat in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren in de Gemeenschap, door de betrokken partijen vrij overeenkomsten worden gesloten en vrij over de prijzen wordt onderhandeld.

Die liberalisering impliceert de opheffing van de bevrachtingssystemen volgens toerbeurt.

-
- (1) Op het beperken van de door de wet verleende machtiging tot alleen de verplichtingen die voortvloeien uit internationale akten, is zeer in het bijzonder gewezen in de parlementaire voorbereiding.

"Er mag vooral niet uit het oog verloren worden dat met dit ontwerp en meer bepaald dan met artikel 1 :

- de wetgever aan de Koning niet de macht delegeert om maatregelen van wettelijke aard te nemen die hij, wetgever, vrij zou zijn te nemen;
- maar dat hij slechts de macht delegeert voor het nakomen van internationale verplichtingen ten aanzien van welke de bevoegdheid van de wetgever reeds verbonden is.

Dit laatste onbetwistbaar criterium wordt duidelijk door het ontwerp aangegeven met de verwijzing, in artikel 1, naar de "verplichtingen" die voortvloeien uit de verdragen en uit de krachtens deze verdragen genomen akten."

(Verslag namens de commissie voor het Verkeerswezen, de Posterijen, Telegrafie en Telefonie, uitgebracht door de heer Van Winghe, Gedr. st. , Kamer van volksvertegenwoordigers, nr. 89/2 van 5 december 1968).

.../...

Artikel 3 van de richtlijn bepaalt wel dat "de Lid-Staten gedurende een overgangsperiode tot 1 januari 2000 een stelsel van verplichte minimumtarieven alsmede bevrachtings-systemen volgens toerbeurt (mogen) handhaven".

Aangezien het hier evenwel om een aan de Lid-Staten gelaten mogelijkheid gaat, levert de wet van 18 februari 1969 voldoende rechtsgrond op voor de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken de huidige bevrachtingsregeling op te heffen, te weten de artikelen 2, 5, §§ 2 tot 5, 6, § 2 en 7 van het ontwerp.

2. Artikel 3 van het ontwerp, dat voor de vervoers-ondernemingen de verplichting invoert om de schepen, sleep-en duwboden die ze exploiteren te laten opnemen in een bestand, is eveneens een maatregel die noodzakelijk geacht kan worden voor de omzetting van de richtlijn, aangezien artikel 7 ervan bepaalt dat "de Lid-Staten, in geval van ernstige verstoring van de markt", de Commissie kunnen verzoeken passende maatregelen te nemen, "met name maatregelen die iedere verder toename van de op de betrokken markt aangeboden vervoerscapaciteit moeten tegengaan".

3. Voor de oprichting van de Commissie waarin artikel 4 van het ontwerp voorziet, is geen enkele door de wetgever verleende machtiging vereist, aangezien de

.../...

raadpleging ervan wordt overgelaten aan de beoordeling van de Regering (1).

4. Artikel 5, § 1, van het ontwerp schrijft de Dienst voor Regeling der Binnenvaart als enig doel het volgende toe :

"De Dienst vervult of werkt mee aan alle opdrachten met betrekking tot de binnenvaart die hem door de Minister worden toevertrouwd.".

Men ziet niet in hoe deze bepaling noodzakelijk zou zijn voor de tenuitvoerlegging van de voormelde gemeenschapsrichtlijn. Bijgevolg kan ze haar rechtsgrond niet ontlelen aan de bovenvermelde wet van 18 februari 1969.

Bovendien gaat de delegatie aan de minister van de bevoegdheid om de nieuwe taken vast te stellen, die in voorkomend geval aan de Dienst zullen worden opgedragen, veel te ver en is ze onaanvaardbaar uit het oogpunt van het rechtskarakter van de instellingen van openbaar nut.

(1) Advies L. 26.242/2, gegeven op 23 april 1997, over een ontwerp dat het decreet is geworden van 24 juli 1997 dat de prioritaire taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 september 1997 (Gedr. st. C.C.F. nr. 152/1 (1996-1997)).

Als gevolg van het afschaffen van de regeling volgens toerbeurt en van het herstel van de contractuele vrijheid, wordt de Dienst immers zijn doel ontnomen. Het staat alleen aan de wetgever de nieuwe taken te bepalen die hij wil opdragen aan een instelling van openbaar nut en zulks op voldoende duidelijke wijze opdat voldaan wordt aan het beginsel van de specialiteit van de rechtspersonen.

5. Om elke moeilijkheid te voorkomen ter zake van de rechtsgrond van artikel 6, § 1, van het ontwerp, (ontworpen artikel 7 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de vergunning voor de exploitatie van binnenvaartuigen en betreffende de financiering van het Instituut voor het transport langs de binnenwateren), zou het verkieslijk zijn die bepaling weg te laten en artikel 12 van het statuut van de Dienst voor Regeling der Binnenvaart niet op te heffen (1), zoals artikel 5, § 5, van het ontwerp bepaalt.

6. Binnen de korte termijn die aan de Raad van State is toegemeten, heeft deze niet kunnen nagaan of de lijst met de bij artikel 7 van het ontwerp opgeheven wet- en verordeningsteksten exhaustief is.

(1) Gevoegd als bijlage bij het koninklijk besluit van 3 december 1968 houdende omwerking van het statuut van de Dienst voor Regeling der Binnenvaart, geïnterpreteerd en gewijzigd bij de wet van 7 september 1979 en gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 173 van 30 december 1982.

7. Wat artikel 8 van het ontwerp betreft, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk van welke andere gedragingen dan het verzuimen van de in artikel 3 van het ontwerp voorgeschreven inschrijvingsplicht, in voorkomend geval strafbare feiten zouden kunnen worden gemaakt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. AMELYNCK, adjunct-referendaris.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN