

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.881/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.881/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "approuvant le règlement Régional de Police pour le Port de Bruxelles", a donné le 11 décembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 juli 2002 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk gewest, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot goedkeuring van de Gewestelijke Politieverordening voor de Haven van Brussel", heeft op 11 december 2002 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Observations générales

1. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, X, 2° et 3° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour ce qui concerne "les voies hydrauliques et leurs dépendances" et "les ports et leurs dépendances". Ces dispositions ont été complétées par l'article 2, § 9, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, lequel a inséré à l'article 6, § 1^{er}, X, précité un point 2°bis concernant "le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges".

La question se pose de savoir si cette compétence régionale en matière de voies hydrauliques et de ports - définie en des termes similaires à celle relative aux voiries terrestres - emporte celle de fixer les règles de police de la circulation sur ces voies navigables et celles de ces installations portuaires.

L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, dispose à cet égard :

"Les Gouvernements seront associés :

(...)

- 3° 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 communications et de transport;"

Cette question a été examinée par la Cour d'arbitrage, saisie d'un recours en annulation portant notamment sur l'article 23 du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen.

Cet article énonçait :

"Art. 23. § 1^{er}. Sur la proposition du conseil d'administration de la société, le Gouvernement flamand promulgue des règlements de police relatifs aux voies d'eau et aux zones portuaires gérées par la société.

.../...

Dans les limites des compétences de la Région, ces règlements peuvent entre autre porter sur :

- 1° la réglementation de la navigation, y compris le pilotage et le remorquage;
- 2° la réglementation de la manipulation et du stockage des marchandises et de l'embarquement et du débarquement des passagers;
- 3° la réglementation de l'accès à l'aire du canal;
- 4° la réglementation de la liberté de commerce et d'industrie, pour ce qui est des activités liées au canal et aux ports;
- 5° les réglementations visant à sauvegarder l'environnement, l'intégrité, la sécurité et l'hygiène du domaine du canal.

§ 2. Sur la proposition du conseil d'administration de la société, le Gouvernement flamand promulgue des règlements de police relatifs aux terrains gérés par la société. Dans les limites des compétences de la Région, ces règlements peuvent entre autres porter sur les matières visées au § 1^{er}, 2°, 4° et 5°."

Dans son arrêt n° 5/96 rendu le 18 janvier 1996 en cette affaire ⁽¹⁾, la Cour estime qu'"il appert de la combinaison des articles 6, § 1^{er}, X, et 6, § 4, 3°, (...) ainsi que des travaux préparatoires de ces dispositions que les régions sont effectivement compétentes pour régler la gestion de la voirie terrestre et des voies hydrauliques au sens le plus large du terme, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale ou la réglementation relatives aux communications et aux transports, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration" ⁽²⁾.

La Cour poursuit en ajoutant que "La disposition inscrite au 1° - la réglementation de la navigation - est entachée d'excès de compétence matérielle, étant donné que les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports sont demeurées une compétence exclusivement fédérale. L'ajout de la réserve aux termes de laquelle cette disposition doit être lue «dans les limites des compétences de la Région» est sans objet à l'égard du 1° et ne saurait avoir pour effet que

⁽¹⁾ Moniteur belge du 2 février 1996.

⁽²⁾ Considérant B.2.

cette disposition serait compatible avec les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions" ⁽³⁾.

Elle décide par contre que "les dispositions des 2° à 5°" et le paragraphe 2 "ne violent pas les dispositions invoquées au moyen, pour autant que les règles dont il s'agit n'excèdent pas la compétence attribuée aux régions pour «régler la gestion de la voirie au sens le plus large du terme, et pas exclusivement pour ce qui concerne les aspects purement patrimoniaux» (Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412). L'ajout de la réserve aux termes de laquelle ces dispositions doivent être lues «dans les limites des compétences de la Région» a effectivement un sens dans ce contexte : il indique que le législateur décréteil interdit que les règlements de police visés empiètent sur le domaine de la compétence fédérale exclusive" ⁽⁴⁾.

Par son arrêt n° 2/97, du 16 janvier 1997, qui se prononce sur les règles de répartition des compétences résultant de l'article 6, § 1^{er}, X, 9°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, en matière de services de pilotage, et de l'article 6, § 4, 3°, de cette loi, en ce qui concerne la police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, la Cour d'arbitrage expose notamment que la compétence régionale en matière de pilotage concerne "le guidage de chaque navire pris individuellement", tandis que la compétence fédérale en ce qui concerne les règles de circulation ont trait "au déroulement du trafic des navires dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses" ⁽⁵⁾.

En conclusion, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour régler, outre l'organisation même du port, la gestion des installations portuaires proprement dites, en ce compris, le cas échéant, la réglementation de police spécifique, nécessaire à cette organisation et à cette gestion. Elle n'est pas compétente pour régler la police générale applicable à la navigation intérieure et aux ports ni pour la réglementation relative au

⁽³⁾ Considérant B.3.2.

⁽⁴⁾ Considérant B.3.3.

⁽⁵⁾ Considérant B.4.3.

transport, même en tant qu'elle concerne la navigation dans le périmètre des ports. On peut considérer, par analogie notamment avec la solution retenue par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 2/97, précité, que, lorsque les règles tendent à assurer le déroulement du trafic portuaire dans son ensemble et, de manière plus générale, la bonne coordination des activités portuaires quant à la fluidité de la circulation et à l'accès aux installations portuaires elles-mêmes, elles doivent être qualifiées comme relevant de la police générale et ressortissant dès lors de la compétence fédérale.

Le projet doit être revu en veillant à en omettre les dispositions qui, compte tenu de la compétence de principe de l'autorité fédérale, excèdent la compétence de la Région.

2. Dès à présent, la section de législation fait observer qu'aucune des dispositions constitutionnelles et législatives mentionnées au préambule ne fournit de fondement légal suffisant pour permettre l'exercice par la Région des compétences qui sont les siennes.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Algemene opmerkingen

1. Luidens artikel 6, § 1, X, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten bevoegd voor "de waterwegen en hun aanhorigheden" en "de havens en hun aanhorigheden". Die bepalingen zijn aangevuld bij artikel 2, § 9, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur" dat in het voormelde artikel 6, § 1, X, een punt 2°bis heeft ingevoegd met betrekking tot "het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen".

De vraag rijst of deze gewestelijke bevoegdheid inzake waterwegen en havens - die wordt omschreven in soortgelijke bewoordingen als die betreffende de landwegen - de bevoegdheid met zich brengt om de regels van politie over het verkeer op die waterwegen en over die haveninstallaties vast te stellen.

Artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt in dat verband :

" De Regeringen worden betrokken bij :

(...)

- 3° 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;"

Deze kwestie is onderzocht door het Arbitragehof waarbij een beroep tot nietigverklaring was ingesteld dat onder meer betrekking had op artikel 23 van het decreet van het Vlaams Gewest van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen.

Dit artikel stelde het volgende :

"Art. 23. § 1. Op voorstel van de Raad van Bestuur van de vennootschap vaardigt de Vlaamse regering de politieverordeningen uit voor de door de vennootschap beheerde waterwegen en havengebieden.

Deze verordeningen kunnen, binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden, onder meer omvatten :

- 1° de regeling van het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen;
- 2° de regeling van de goederenbehandeling en -opslag en het in- en ontschepen van passagiers;
- 3° de regeling van de toegankelijkheid van het kanaalgebied;
- 4° de regeling van de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten;
- 5° regelingen ter vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid van het kanaaldomein.

§ 2. Op voorstel van de Raad van Bestuur van de vennootschap vaardigt de Vlaamse regering de politieverordeningen uit voor de door de vennootschap beheerde gronden. Deze verordeningen kunnen, binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden, onder meer de in § 1 onder 2°, 4° en 5° vermelde punten omvatten."

Het Arbitragehof oordeelt in zijn arrest nr. 5/96, gewezen in deze zaak ⁽¹⁾ op 18 januari 1996, dat "uit de hiervoor vermelde artikelen 6, § 1, X, en 6, § 4, 3°, in samenhang gelezen, alsmede uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, blijkt dat de gewesten wel bevoegd zijn voor de regeling van het beheer van de land- en waterwegen in de meest ruime zin van het woord, maar dat die bevoegdheidstoewijzing niet het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer omvat, wat een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken." ⁽²⁾.

Het Hof zegt voorts : "Het in het 1° bepaalde - de regeling van het scheepvaartverkeer - is aangetast door materiële bevoegdheidsoverschrijding, vermits de

⁽¹⁾ Belgisch Staatsblad van 2 februari 1996.

⁽²⁾ Considerans B.2.

regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer een exclusief federale bevoegdheid zijn gebleven. De toevoeging van het voorbehoud « binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden » is zonder voorwerp ten aanzien van het 1° en kan er niet toe leiden dat die bepaling bestaanbaar zou zijn met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten." ⁽³⁾

Het Hof besluit : "Daarentegen schendt het in 2° tot 5° bepaalde en paragraaf 2 de in het middel aangevoerde bepalingen niet, voor zover bedoelde regelingen binnen de aan de gewesten toegekende bevoegdheid tot «regeling van het beheer van de wegen in de meest ruime zin van het woord, en niet uitsluitend voor wat betreft de zuiver patrimoniale aspecten ervan» (Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558-5, p. 412) blijven. De toevoeging van het voorbehoud «binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden» heeft in dit verband wel zin : het geeft aan dat de decreetgever verbiedt dat de bedoelde politieverordeningen op het domein van de exclusief federale bevoegdheid zouden treden" ⁽⁴⁾.

Het Arbitragehof zet in zijn arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997, waarin het zich uitspreekt over de bevoegdheidsverdelende regels die voortvloeien uit artikel 6, § 1, X, 9°, van de voormelde wet van 8 augustus 1980 inzake de loodsdiensten, en uit artikel 6, § 4, 3°, van die wet, betreffende de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, onder meer uiteen dat de gewestelijke bevoegdheid inzake de loodsactiviteit betrekking heeft op "het leiden van ieder vaartuig, individueel genomen", terwijl de federale bevoegdheid inzake de verkeersregels betrekking heeft "op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en (...) erop gericht is dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden." ⁽⁵⁾.

Het besluit is dan ook dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet alleen bevoegd is voor de organisatie zelf van de haven, maar ook voor het beheer van de

⁽³⁾ Considerans B.3.2.

⁽⁴⁾ Considerans B.3.3.

⁽⁵⁾ Considerans B.4.3.

eigenlijke haveninstallaties, waarbij het, in voorkomend geval, ook bevoegd is voor het vaststellen van de specifieke politieverordeningen die noodzakelijk zijn voor die organisatie en dat beheer. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet bevoegd om de algemene politie op de binnenscheepvaart en op de havens te regelen, noch voor de regeling inzake het vervoer, zelfs niet in zoverre zij betrekking heeft op de vaart binnen de havens. Onder meer naar analogie met de door het Arbitragehof in zijn voormeld arrest nr. 2/97 gekozen oplossing, kan men ervan uitgaan dat wanneer de regels ertoe strekken te zorgen voor het verloop van het havenverkeer in zijn geheel en meer algemeen voor de goede coördinatie van de havenactiviteiten ten aanzien van de vlote doorstroming van het verkeer en de toegang tot de haveninstallaties zelf, zij geacht moeten worden te ressorteren onder de algemene politie en bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Het ontwerp moet in die zin worden herzien dat de bepalingen die, rekening houdend met de principiële bevoegdheid van de federale overheid, buiten de bevoegdheid van het Gewest vallen, eruit worden weggelaten.

2. De afdeling Wetgeving wijst er nu reeds op dat geen van de grondwets- en wetsbepalingen die in de aanhef worden vermeld, voldoende rechtsgrond oplevert opdat het Gewest de bevoegdheden kan uitoefenen die de zijne zijn.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,
F. DEHOUSSE,

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

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS