

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.629/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 6 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume en ce qui concerne les dispositions relatives aux prescriptions d'équipage", a donné le 12 juin 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat de bemanningsvoorschriften die toepasselijk zijn op de Belgische scheepvaartwegen bepalingen bevatten die strijdig zijn met het Reglement van Onderzoek voor schepen die de Rijn bevaren;

Overwegende dat het voor de veiligheid van de scheepvaart essentieel is dat onverwijld dezelfde regels worden ingevoerd als diegene die gelden in de buurlanden en op de Rijn;

Overwegende dat regels voor alleenvaart in de huidige bemanningsvoorschriften ontbreken, dat dit een ernstige handicap betekent voor de economische ontwikkeling van de binnenvaart, dat dit concurrentienadeel dringend moet worden opgeheven;

Overwegende dat ook de concurrentiepositie van de sleepvaartbedrijven die ter beschikking zijn van zeevaartuigen voor het assisteren, slepen, redding en berging, tegenover buitenlandse concurrenten dient gewaarborgd te blijven; dat één der middelen daartoe het verminderen is van het aantal bemanningsleden aan boord van de sleepboten;"

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

1. Le projet examiné se donne comme fondement le pouvoir général de police que le Roi tient de l'article 37 de la Constitution, pouvoir qui s'est matérialisé dans l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume, que le projet tend à modifier.

Les discussions auxquelles a déjà donné lieu l'invocation du pouvoir autonome de police du Roi en tant que fondement unique de dispositions réglementaires a conduit le Gouvernement à déposer un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires et la loi du 30 juillet 1926 instituant un conseil d'enquête maritime", qui vise notamment à étendre à la navigation intérieure les pouvoirs conférés au Roi par cette loi en matière de navigation maritime ⁽¹⁾.

L'exposé des motifs de cet avant-projet en présente la portée dans les termes suivants :

"Bien qu'il soit admis que le Roi n'a pas besoin de loi spéciale pour édicter des règlements de police en vue du maintien de la tranquillité publique et de la sécurité dans le Royaume, il est toutefois plus conforme à la constitution et aux prérogatives du législateur que le Roi tire son pouvoir réglementaire d'une loi.

En ce qui concerne les règlements de police pour la navigation maritime, la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires répond déjà à cette aspiration. Cette loi ne concerne toutefois pas la navigation intérieure ni les formes mixtes de navigation intérieure et de navigation maritime, comme le système du Short Sea Shipping, pour lesquelles une réglementation s'impose.

Le présent projet a donc pour objet d'étendre le champ d'application de la loi du 5 juin 1972 principalement à la navigation intérieure.

Il permet, en premier lieu, à des règlements tels que le règlement des voies navigables qui en vertu du pouvoir réglementaire autonome dévolu au Roi a fait l'objet de l'arrêté royal du 15 octobre 1935, de recevoir un fondement juridique spécifique et, en second lieu, d'imposer comme règlements autonomes des dispositions qui en l'absence d'un fondement juridique spécifique avaient été insérées dans ce règlement.

Une fois coulé en loi, le projet pourra servir de fondement juridique par exemple pour un règlement de circulation pour la navigation intérieure, d'après le modèle du «Code européen des voies de navigation intérieure (CEVNI)» recommandé par la Commission économique européenne des Nations Unies. Un tel règlement permettra à la Belgique d'aligner sa réglementation sur celle en vigueur dans les autres états bateliers.

⁽¹⁾ Cet avant-projet a fait l'objet de l'avis 38.797/2/V, donné le 5 août 2005.

L'extension de la loi du 5 juin 1972 offrira aussi la possibilité d'édicter d'autres réglementations sous la forme d'arrêtés d'exécution concernant, par exemple, l'équipage, la résistance et l'équipement technique des bateaux, le transport de passagers ou le transport de matières dangereuses dans les eaux intérieures.

Le fait que tous ces règlements auront la même loi comme fondement juridique, offrira une plus grande sécurité juridique et entraînera l'exclusion d'abus dus aux incohérences existantes." ⁽²⁾

Afin de garantir la sécurité juridique, il serait effectivement souhaitable de donner un fondement légal indiscutable aux arrêtés réglementaires tels que celui ici envisagé.

2. L'article 10^{quinquies}, alinéa 2, en projet, dispose :

"Les femmes enceintes et les accouchées ne peuvent pas faire partie de l'équipage pendant 14 semaines au moins, dont au minimum 6 semaines avant la date probable de l'accouchement et 7 semaines après la date de l'accouchement."

Pareille disposition, qui a pour objet essentiel la protection de la maternité, est sans rapport immédiat avec les règles de sécurité des navires, elle ne peut donc trouver son fondement dans l'article 37 de la Constitution. Au demeurant, cette disposition n'est pas conforme à l'article 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

⁽²⁾ Il peut toutefois être relevé que les habilitations prévues, en matière de navigation intérieure, par l'article 16 de cet avant-projet (article 17^{ter}, § 1^{er}, 3°, a) à m), en projet, de la loi du 5 juin 1972 précitée) ne visent pas expressément la fixation du nombre de membres d'équipage, comme le fait l'article 4, 1°, f), de la même loi, pour ce qui concerne les navires.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.629/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 juni 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk met betrekking tot de bepalingen betreffende de bemanningsvoorschriften", heeft op 12 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat de bemanningsvoorschriften die toepasselijk zijn op de Belgische scheepvaartwegen bepalingen bevatten die strijdig zijn met het Reglement van Onderzoek voor schepen die de Rijn bevaren;

Overwegende dat het voor de veiligheid van de scheepvaart essentieel is dat onverwijld dezelfde regels worden ingevoerd als diegene die gelden in de buurlanden en op de Rijn;

Overwegende dat regels voor alleenvaart in de huidige bemanningsvoorschriften ontbreken, dat dit een ernstige handicap betekent voor de economische ontwikkeling van de binnenvaart, dat dit concurrentienadeel dringend moet worden opgeheven;

Overwegende dat ook de concurrentiepositie van de sleepvaartbedrijven die ter beschikking zijn van zeevaartuigen voor het assisteren, slepen, redding en berging, tegenover buitenlandse concurrenten dient gewaarborgd te blijven; dat één der middelen daartoe het verminderen is van het aantal bemanningsleden aan boord van de sleepboten;"

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

1. Het onderzochte ontwerp geeft bij wijze van rechtsgrond de algemene politiebevoegdheid op die de Koning ontleent aan artikel 37 van de Grondwet, welke bevoegdheid geconcretiseerd is in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Rijk, dat het ontwerp beoogt te wijzigen.

Als gevolg van de discussies waartoe het aanvoeren van de autonome politiebevoegdheid van de Koning als enige rechtsgrond voor verordeningbepalingen reeds aanleiding heeft gegeven, heeft de regering een voorontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen en van de wet van 30 juli 1926 tot instelling van eenen onderzoeksraad voor de scheepvaart" ingediend, dat er inzonderheid toe strekt de bevoegdheid die deze wet op het gebied van de scheepvaart verleent aan de Koning, uit te breiden tot de binnenscheepvaart ⁽¹⁾.

In de memorie van toelichting bij dat voorontwerp wordt de draagwijdte ervan als volgt omschreven :

"Ofschoon aangenomen wordt dat de Koning geen bijzondere wet nodig heeft om met het oog op de handhaving van de openbare rust en veiligheid in het Rijk politiereglementen uit te vaardigen, is het toch meer in overeenstemming met de grondwet en met de prerogatieven van de wetgever dat de Koning zijn bevoegdheid tot verordenen ontleent aan een wet.

Wat de politiereglementen voor de zeevaart betreft, is daarin reeds voorzien, onder andere met de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen. Die wet bestrijkt echter niet de binnenvaart of mengvormen van binnen- en zeevaart, zoals het Short Sea Shipping-systeem, die aan reglementering toe zijn.

Het voorliggend ontwerp beoogt daarom de werkingssfeer van de wet van 5 juni 1972 uit te breiden, hoofdzakelijk tot de binnenvaart.

Vooreerst krijgen daardoor reglementen als het reglement der scheepvaartwegen, dat bij het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 op grond van de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning werd uitgevaardigd, een specifieke rechtsgrond. Vervolgens wordt het daardoor mogelijk regelingen die omwille van het gemis van een specifieke rechtsgrond in dat reglement werden ondergebracht, als zelfstandige reglementen uit te vaardigen.

⁽¹⁾ Omtrent dit voorontwerp is op 5 augustus 2005 advies 38.797/2/V verstrekt.

Zo zal dit ontwerp, eens wet geworden, bijvoorbeeld kunnen dienen als rechtsgrond voor een binnenvaartverkeersreglement naar het model van de door de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties aanbevolen «Code européen des voies de navigation intérieure (CEVNI)». Met zo een reglement kan België zijn regelgeving in overeenstemming brengen met de regels die in de andere binnenvaartlanden gangbaar zijn.

De uitbreiding van de wet van 5 juni 1972 zal ook de mogelijkheid bieden om andere reglementeringen in de vorm van uitvoeringsbesluiten uit te vaardigen, bijvoorbeeld reglementering inzake de bemanning en de sterkte en technische uitrusting van binnenschepen, inzake het vervoer van passagiers of inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen op de binnenwateren.

Het feit dat al die reglementen dezelfde wet als rechtsgrond zullen hebben, zal ook tot grotere rechtszekerheid leiden en tot de uitsluiting van de misbruiken waartoe bestaande incoherenties aanleiding geven." ⁽²⁾

Met het oog op de rechtszekerheid zou het inderdaad wenselijk zijn aan de reglementaire besluiten zoals het onderhavige een ontegenzeggelijke rechtsgrond te geven.

2. Het ontworpen artikel 10^{quinquies}, tweede lid, bepaalt :

"Zwangere vrouwen en kraamvrouwen mogen geen deel uitmaken van de bemanning gedurende ten minste 14 weken, waarvan ten minste 6 weken vóór de vermoedelijke datum van de bevalling en 7 weken na de datum van de bevalling."

Een zodanige bepaling, die hoofdzakelijk de bescherming van het moederschap beoogt, houdt niet rechtstreeks verband met de veiligheidsvoorschriften inzake schepen, zodat ze haar rechtsgrond niet kan ontlelen aan artikel 37 van de Grondwet. Deze bepaling is bovendien niet conform artikel 39 van de arbeidswet van 16 maart 1971.

⁽²⁾ Evenwel valt op te merken dat de machtigingen waarin artikel 16 van dat voorontwerp (ontworpen artikel 17^{ter}, § 1, 3°, a) tot m), van de voornoemde wet van 5 juni 1972) voorziet, inzake binnenscheepvaart, niet uitdrukkelijk de vaststelling betreffen van het aantal bemanningsleden, zoals in artikel 4, 1°, f), van dezelfde wet het geval is wat de schepen betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN