

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.648/4

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 7 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume", a donné le 13 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 scheepvaartreglementering die toepasselijk is op sommige Belgische scheepvaartwegen bepalingen bevat die in strijd zijn met Europese normen en aanbevelingen;

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 door het ontbreken van regels voor het voeren van lichten de nachtvaart onmogelijk is, dat dit een ernstige handicap betekent voor de economische ontwikkeling van de binnenvaart, dat dit concurrentienadeel dringend moet worden opgeheven;"

*

* *

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.

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.

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

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."

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. Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas été en mesure d'examiner de manière approfondie les éventuels conflits de compétence entre les autorités fédérales et les autorités régionales, et en particulier, la pertinence des observations formulées quant à ce par les autorités régionales et des réponses données par le Ministre ayant la matière dans ses attributions.

S'agissant, en particulier, de l'article 1.23 "Manifestations" de l'annexe du Règlement général de Police pour la Navigation sur les Eaux intérieures, la section de législation relève le caractère ambigu du membre de phrase "Sauf autorisation particulière de l'autorité compétente en la matière" qui laisse incertain le point de savoir quelle est l'autorité compétente pour accorder cette autorisation.

De plus, le rapport entre cette disposition du règlement et le pouvoir conféré au Ministre par l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté royal examiné, d'y déroger et de fixer des règles spécifiques en rapport avec la sécurité et le bon ordre de la navigation n'apparaît pas clairement.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.648/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 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 "houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk", heeft op 13 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 scheepvaartreglementering die toepasselijk is op sommige Belgische scheepvaartwegen bepalingen bevat die in strijd zijn met Europese normen en aanbevelingen;

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 door het ontbreken van regels voor het voeren van lichten de nachtvaart onmogelijk is, dat dit een ernstige handicap betekent voor de economische ontwikkeling van de binnenvaart, dat dit concurrentienadeel dringend moet worden opgeheven;"

*

* *

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 verordeningsbepalingen 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 européenne 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."

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

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft binnen de korte termijn die haar is toegemeten niet op grondige wijze de eventuele bevoegdheidsconflicten tussen de federale overheid en de gewestinstanties kunnen onderzoeken, inzonderheid de relevantie van de opmerkingen die de gewestinstanties ter zake hebben gemaakt en de antwoorden die de ter zake bevoegde minister heeft verstrekt.

Inzonderheid in verband met artikel 1.23, "Evenementen", van de bijlage bij het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren wijst de afdeling wetgeving op het dubbelzinnige karakter van het zinsdeel "Behoudens bijzondere toelating van de daartoe bevoegde overheid", dat niet duidelijk aangeeft welke overheid bevoegd is om die toestemming te verlenen.

Bovendien blijkt niet duidelijk wat het verband is tussen die bepaling van het reglement en de bevoegdheid die artikel 4, derde lid, van het onderzochte koninklijk besluit aan de minister verleent om ervan af te wijken en om specifieke regels vast te stellen met betrekking tot de veiligheid en de goede orde van de scheepvaart.

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. A. LEFEBVRE, 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