



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.814/2/V
du 12 août 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 juillet 1998 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.814/2/V
van 12 augustus 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 juli 1998 houdende de
invoering van de vrije
bevrachting en de vrije
prijsvorming in de sector
nationaal en internationaal
goederenvervoer over de
binnenwateren'

Le 22 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1998 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 août 2013. La chambre était composée de Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Luc CAMBIER, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 août 2013.

*

Op 22 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1998 houdende de invoering van de vrije bevrachting en de vrije prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Luc CAMBIER, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 22 juillet 2013.

Il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. L'alinéa 4 du préambule est consacré au visa de l'accord du Ministre du Budget sur le projet. Cet accord ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Le projet examiné ne semble toutefois pas avoir d'incidence budgétaire, ce dont prend acte l'Inspecteur général des Finances dans son avis daté du 14 juin 2013.

Il revient donc à l'auteur du projet soit de vérifier que cet accord a bien été obtenu, soit d'omettre l'alinéa 4 du préambule.

3. Le dossier joint à la demande d'avis ne comprend aucun document attestant de la réalisation de l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise. L'accomplissement de cette formalité préalable est cependant visé à l'alinéa 7 du préambule.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de vérifier que cette formalité préalable a bien été accomplie.

FONDEMENT LÉGAL

1. Tout comme l'arrêté royal du 20 juillet 1998 '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' qu'il vise à compléter, le projet examiné 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 mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable', dont l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par mer, 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 ».

Comme l'a rappelé la section de législation dans son avis 27.834/4 donné le 12 juin 1998 sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 1998 précité :

« L'habilitation légale se limite aux dispositions que l'État 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 » ².

2. Afin de mieux identifier le fondement légal du projet, il convient de viser, à l'alinéa 1^{er} de son préambule, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable', modifié par la loi du 15 mai 2006. Il serait également utile d'y insérer un considérant identifiant les dispositions de droit européen dont le respect rend nécessaire l'adoption des dispositions en projet.

*

¹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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 1^{er} :

- 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 1^{er}, 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).

² Il s'agit de la directive 96/75/CE du Conseil du 19 novembre 1996 concernant les modalités d'affrètement et de formation des prix dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté, visée à l'alinéa 2 du préambule de l'arrêté royal du 20 juillet 1998 précité.

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

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 22 juli 2013 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

2. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting met betrekking tot het ontwerp. Die akkoordbevinding komt evenwel niet voor in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is.

Het ontwerp lijkt evenwel geen budgettaire weerslag te hebben en de inspecteur-generaal van Financiën heeft daarvan akte genomen in zijn advies van 14 juni 2013.

Het staat derhalve aan de steller van het ontwerp om hetzij na te gaan dat die akkoordbevinding wel degelijk verkregen is, hetzij het vierde lid van de aanhef te schrappen.

3. Het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevat geen enkel stuk waaruit blijkt dat het voorafgaand onderzoek uitgevoerd is met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is. In het zevende lid van de aanhef wordt evenwel melding gemaakt van de vervulling van dit voorafgaande vormvereiste.

Het staat derhalve aan de steller van het ontwerp om na te gaan of aan dit voorafgaande vormvereiste voldaan is.

RECHTSGROND

1. Net als het koninklijk besluit van 20 juli 1998 'houdende de invoering van de vrije bevrachting en de vrije prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer

over de binnenwateren', waarvan het de aanvulling beoogt, geeft het voorliggende ontwerp voor 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, eerste lid, luidt als volgt:

“De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over zee, 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 afdeling Wetgeving heeft in advies 27.834/4 van 12 juni 1998 over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 1998, op het volgende gewezen:

“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 »².

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies : 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).

² Het betreft richtlijn 96/75/EG van de Raad van 19 november 1996 houdende voorschriften inzake bevrachting en prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren in de Gemeenschap, waarnaar verwezen wordt in het tweede lid van de aanhef van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 1998.

2. Om de rechtsgrond van het ontwerp beter te bepalen, behoort in het eerste lid van de aanhef ervan verwezen te worden naar artikel 1, eerste lid, van 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', gewijzigd bij de wet van 15 mei 2006. Het verdient eveneens aanbeveling om een overweging in te voegen waarin verwezen wordt naar de bepalingen van het Europees recht, voor de naleving waarvan het noodzakelijk is dat de ontworpen bepalingen goedgekeurd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Philippe QUERTAINMONT