

*Landenreclame*ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications, le 18 décembre 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution du Règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil du 27 avril 1989 relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure et du Règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission du 27 avril 1989 fixant certaines mesures d'application du Règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure", a donné le 20 décembre 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 18 december 1989 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de Verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart en van de Verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad inzake de structurele sanering van de binnenvaart", heeft op 20 december 1989 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté soumis au Conseil d'Etat tend à l'exécution du règlement (C.E.E.) n°1101/89 du Conseil du 27 avril 1989 relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (J.O.C.E. 28/4/1989, n° L. 116/25) et du règlement (C.E.E.) n° 1102/89 de la Commission du 27 avril 1989 fixant certaines mesures d'application du règlement cité en premier lieu (J.O.C.E. 28/4/1989, n° L. 116/30). La réglementation communautaire qu'il s'agit d'exécuter peut être brièvement résumée comme suit. Les bateaux de navigation intérieure affectés au transport entre deux ou plusieurs points sur les voies navigables des Etats membres sont soumis à des mesures d'assainissement structurel. Chacun des Etats membres concernés est tenu de créer, dans le cadre de sa législation nationale et avec ses moyens administratifs propres, un fonds de déchirage dont la gestion est assurée par les autorités compétentes de l'Etat membre concerné. Celui-ci associe à cette gestion ses organisations représentatives de la navigation intérieure. Le fonds verse, dans les limites des moyens financiers disponibles, des primes aux propriétaires de bateaux qui déchirent ceux-ci. Il est alimenté au moyen des cotisations - ordinaires et spéciales - versées par les propriétaires de bateaux. Les Etats membres préfinancent le fonds créé sur leur territoire. Ils peuvent prendre des mesures sociales au profit des personnes qui désirent quitter le secteur des transports par voie navigable ou se convertir dans un autre secteur d'activités.

En vue d'éviter que les effets de l'action de déchirage coordonnée soient annihilés par une mise en service simultanée d'une cale supplémentaire, des mesures sont prises qui visent à freiner ces investissements. Les mesures

.../...

que les Etats membres doivent prendre en vue de l'exécution de cette réglementation doivent être arrêtées avant le 1er juin 1990. Elles doivent notamment prévoir un contrôle permanent et efficace du respect, par les entreprises, de leurs obligations ainsi que des sanctions appropriées en cas d'infraction. L'arrêté en projet charge l'Office régulateur de la navigation intérieure d'exercer les missions confiées au fonds de déchirage, fixe les conditions dans lesquelles les cotisations - ordinaires et spéciales - et les primes de déchirage sont dues, prévoit une indemnité de réinsertion sociale dont il fixe les conditions et institue des sanctions.

Selon son préambule, les Régions ont été associées conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, à l'élaboration de la réglementation. Des pièces qui accompagnent la demande d'avis, il appert que cet arrêté constitue une des mesures d'exécution d'un protocole d'accord réglant les différentes formes de collaboration entre l'Etat et les Régions pour la mise en oeuvre de l'assainissement structurel dans la navigation intérieure belge, soumis à la signature des parties contractantes.

D'emblée se pose la question de savoir si la matière ressortit effectivement à la compétence de l'Etat et peut être réglée, comme c'est le cas en l'espèce, par la voie d'un arrêté royal. Le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que la matière ressortit essentiellement à la compétence des Régions et doit dès lors être réglée par elles. Il se fonde sur les considérations suivantes.

.../...

L'avant-projet de loi, devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoyait l'insertion dans l'article 6, § 1er, de cette loi, d'un "VIIbis" qui, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, déclarait les Régions compétentes, notamment, pour "10° La marine marchande, la pêche maritime et la navigation intérieure, en tant que secteurs d'activités économiques, et l'aide spécifique y afférente". Cette dernière disposition a été supprimée dans le texte du projet de loi à la suite de l'observation du Conseil d'Etat, section de législation, selon laquelle l'utilité de cette disposition n'apparaissait pas dès lors qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VI nouveau "la compétence régionale en matière de politique économique portera, notamment, sur les aides aux entreprises, en ce compris les aides aux entreprises des secteurs relevant actuellement de la politique nationale ..." (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 1988, projet n° 516/1, p. 42). L'exposé des motifs note à cet égard : "Comme l'indique le Conseil d'Etat, il va de soi que la marine marchande, la pêche maritime et la navigation intérieure, en tant que secteur d'activités économiques, et l'aide spécifique y afférente, sont régionalisées dans le cadre des compétences économiques, y compris les crédits inscrits au budget des communications, c'est-à-dire les aides prévues par la loi de 1948 sur le crédit maritime (1)" (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 1988, projet n° 516/1, p. 17).

.../...

(1) L'intitulé complet de cette loi est : "loi du 23 août 1948 tendant à assurer le maintien et le développement de la marine marchande, de la pêche maritime et de la construction maritime et instituant à ces fins un Fonds de l'armement et des constructions maritimes".

Bref, le transfert aux Régions porte sur le régime d'aide spécifique aux secteurs de la marine marchande, de la pêche maritime et de la navigation intérieure, mais la compétence normative et celle de réglementer le marché demeurent nationales (ibid.).

Dans le rapport de la commission sénatoriale de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions en matière de navigation intérieure a été quelque peu explicitée. Ainsi, restent de la compétence nationale, le règlement général sur les voies navigables et la réglementation sur le transport par voies d'eau intérieures, le chargement, la tarification et l'exploitation de bateaux intérieurs. A cet égard, il a été précisé que l'Office régulateur de la navigation intérieure continuerait à fonctionner sous l'autorité nationale, mais qu'on chercherait à associer les Régions à sa gestion. Par contre, est transférée aux Régions, dans le cadre de la régionalisation de la politique économique sectorielle, la compétence en matière d'aide à la navigation intérieure, en vue de l'assainissement et de la modernisation de la flotte intérieure (Doc. parl., Sénat, session extraordinaire 1988, rapport n° 405/2, pp. 117 et 118) (1). En tant qu'il vise à

.../...

(1) Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles M. J.-L. Dehaene s'était déjà prononcé dans le même sens à la séance du vendredi 29 juillet 1988 de la Chambre des Représentants : "Ook op het stuk van de binnenvaart blijft de marktorganisatie, meer bepaald ook de Dienst voor regeling van de binnenvaart nationaal, met mogelijkheid tot betrokkenheid van de Gewesten. Alles wat het bouwen van schepen betreft gaat naar de Gewesten, zowel voor de binnenvaart als voor de koopvaardij, omdat het hier om een economische sectoriële bevoegdheid gaat. Daarentegen blijft de organisatie van de koopvaardij, waartoe onder meer het koopvaardijplan en een aantal politionele en inspectiebevoegdheden behoren, op nationaal vlak" (Ann. parl., Chambre, séance plénière du vendredi 29 juillet 1988, p. 1426).

assurer l'exécution, dans l'ordre juridique interne belge, des règlements communautaires n°s 1101 et 1102/89 du 27 avril 1989 qui ont pour objectif de réaliser à bref délai, grâce à une action de déchirage coordonnée sur le plan communautaire, une réduction substantielle des surcapacités et d'assainir ainsi les structures de la navigation intérieure, l'arrêté en projet ressortit à la compétence transférée aux Régions, dans le cadre de la régionalisation de la politique économique sectorielle, en matière d'aide à la navigation intérieure, en vue de l'assainissement et de la modernisation de la flotte intérieure. L'Etat ne peut, sans excéder sa compétence, prendre de telles mesures.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot uitvoering van de verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen 28/4/1989, Nr. L. 116/25) en van de verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van de eerstgenoemde verordening (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen 28/4/1989, Nr. L. 116/30). De uit te voeren reglementering van de Gemeenschap kan kort worden samengevat als volgt. Voor de binnenschepen gebruikt voor het vervoer tussen twee of meer punten op de waterwegen van de Lid-Staten gelden maatregelen tot structurele sanering. Elke Lid-Staat moet in het kader van zijn nationale wetgeving en met zijn eigen administratieve middelen een sloopfonds oprichten dat wordt beheerd door de bevoegde autoriteiten van die Lid-Staat. Hij betreft zijn organisaties die de binnenvaart vertegenwoordigen bij dat beheer. Uit het fonds worden binnen de perken van de beschikbare financiële middelen uitkeringen gestort aan de eigenaars van schepen die deze laten slopen. Het fonds wordt gefinancierd door middel van gewone en speciale bijdragen die door de eigenaars van de schepen worden betaald. De Lid-Staten financieren het fonds dat op hun grondgebied is opgericht voor. Ze kunnen sociale maatregelen nemen ten gunste van de personen die de binnenvaart willen verlaten of naar een andere sector van het bedrijfsleven willen overgaan.

Om te voorkomen dat het effect van de gecoördineerde sloopactie wordt tenietgedaan door de gelijktijdige ingebruikneming van extra scheepsruimte worden er maatregelen genomen om die investeringen af te remmen. De Lid-Staten

moeten de maatregelen tot uitvoering van de bewuste reglementering vóór 1 januari 1990 vaststellen. Ze moeten er inzonderheid voor zorgen dat er permanent en doeltreffend op wordt toegezien dat de bedrijven hun verplichtingen nakomen en dat bij overtredingen de gepaste straffen worden opgelegd. Bij het ontworpen besluit wordt de Dienst voor Regeling der Binnenvaart belast met de opdrachten toevertrouwd aan het sloopfonds, worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de gewone en speciale bijdragen en de sloopuitkeringen moeten worden betaald en wordt voorzien in een sociale wederaanpassingsvergoeding waarvoor de voorwaarden en straffen worden bepaald.

Luidens de aanhef zijn de Gewesten overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, betrokken bij het opzetten van de reglementering. Uit de stukken die bij de adviesaanvraag gaan, blijkt dat dit besluit een van de maatregelen is tot uitvoering van een protocol tot regeling van de samenwerking tussen de Staat en de Gewesten met betrekking tot de sanering van de binnenvaart, dat door de contracterende partijen moet worden ondertekend.

Onmiddellijk rijst daarbij de vraag of de aangelegenheid wel tot de bevoegdheid van de Staat behoort en, zoals nu het geval is, kan worden geregeld bij koninklijk besluit. De Raad van State, afdeling wetgeving, is van mening dat de aangelegenheid hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort en dus daardoor moet worden geregeld. Hij steunt daarvoor op de volgende overwegingen.

Het voorontwerp van wet, dat de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is geworden, bepaalde dat in

artikel 6, § 1, van die wet een "VIIbis" zou worden ingevoegd dat de Gewesten wat de openbare werken en het vervoer betreft inzonderheid bevoegd verklaarde "10° De koopvaardij, de zeevisserij en de binnenscheepvaart als economische sectoren, en de hiermee verband houdende specifieke hulp". Deze laatste bepaling is in de tekst van het ontwerp van wet geschrapt als gevolg van de opmerking van de Raad van State, afdeling wetgeving, volgens welke het nut van die bepaling niet bleek daar krachtens het nieuwe artikel 6, § 1, VI, "de bevoegdheid van het Gewest terzake van economisch beleid onder meer zal slaan op de steun aan ondernemingen, met inbegrip van de steun aan ondernemingen behorend tot de sectoren welke thans onder het nationaal beleid ressorteren ..." (Gedr. St. Kamer, buitengewone zitting 1988, ontwerp nr. 516/1, blz. 42). In de memorie van toelichting staat in dat verband : "Zoals de Raad van State opmerkt, is het evident dat de koopvaardij, de zeevisserij en de binnenscheepvaart als economische sectoren, en de hiermee verband houdende specifieke hulp, in het raam van de economische bevoegdheden, geregionaliseerd zijn, met inbegrip van de kredieten ingeschreven op de begroting van Verkeerswezen, meer bepaald de hulp voorzien door de wet van 1948 op het scheepskrediet (1)" (Gedr. St. Kamer, Buitengewone zitting 1988, ontwerp nr. 516/1, blz. 17).

Kort gezegd, de overdracht van bevoegdheden aan de Gewesten heeft betrekking op de regeling van de specifieke steun aan de sectoren van de koopvaardij, de zeevisserij en de binnenscheepvaart, maar de normerende en marktordenende bevoegdheid blijven nationaal (ibid.).

.../...

(1) Het volledige opschrift van die wet luidt als volgt : "wet van 23 augustus 1948 strekkende tot het in stand houden en het uitbreiden van de koopvaardij en de vissersvloot en van de scheepsbouw, en houdende instelling, te dien einde, van een Fonds voor het uitreden en het aanbouwen van zeeschepen".

In het verslag van de senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet en hervorming der instellingen wordt de verdeling van de bevoegdheden inzake de binnenvaart tussen de Staat en de Gewesten ietwat uitdrukkelijker omschreven. Zo blijven het algemeen reglement op de bevaarbare waterwegen en het reglement op het vervoer via de binnenwateren, het bevrachten, de tarifiering en de exploitatie van de binnenschepen tot de nationale bevoegdheid behoren. In dat verband is gepreciseerd dat de Dienst voor Regeling der Binnenvaart verder onder nationaal gezag zal blijven functioneren maar dat men zou proberen om de Gewesten bij het beheer ervan te betrekken. Aan de andere kant wordt in het kader van de regionalisering van het sectorieel economisch beleid, de bevoegdheid inzake de steun aan de binnenscheepvaart met het oog op de sanering en de modernisering van de binnenschepen, aan de Gewesten overgedragen (Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1988, verslag nr. 405/2, blz. 117 en 118)(1).

.../...

- (1) De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen J.-L. Dehaene had zich op de vergadering van vrijdag 29 juli 1988 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers al in dezelfde zin uitgelaten : "Ook op het stuk van de binnenvaart blijft de marktorganisatie, meer bepaald ook de Dienst voor regeling van de binnenvaart nationaal, met mogelijkheid tot betrokkenheid van de Gewesten. Alles wat het bouwen van schepen betreft gaat naar de Gewesten, zowel voor de binnenvaart als voor de koopvaardij, omdat het hier om een economische sectoriële bevoegdheid gaat. Daarentegen blijft de organisatie van de koopvaardij, waartoe onder meer het koopvaardijplan en een aantal politionele en inspectiebevoegdheden behoren, op nationaal vlak" (Parlementaire Handelingen, Kamer, openbare vergadering van vrijdag 29 juli 1988, blz. 1426).

In zoverre het ontworpen besluit strekt tot uitvoering in de interne Belgische rechtsorde van de Gemeenschapsverordeningen nrs. 1101 en 1102/89 van 27 april 1989, die tot doel hebben om dankzij een op gemeenschapsniveau gecoördineerde sloopactie de overcapaciteit op korte termijn aanzienlijk te verminderen en aldus de structuren van de binnenvaart te saneren, valt het onder de bevoegdheid inzake de steun aan de binnenscheepvaart met het oog op de sanering en de modernisering van de binnenschepen, die in het kader van de regionalisering van het sectorieel economisch beleid aan de Gewesten is overgedragen. De Staat kan zulke maatregelen niet nemen zonder zijn bevoegdheid te buiten te gaan.

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
R. ANDERSEN,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Monsieur : M. FAUCONIER,
de Heer :

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

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. FAUCONIER.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. FINCOEUR.