

Numéro du rôle : 809
Arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 23, 24 et 25 du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, introduit par le Conseil des ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 janvier 1995 et parvenue au greffe le 16 janvier 1995, un recours en annulation des articles 23, 24 et 25 du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, publié au *Moniteur belge* du 16 juillet 1994, a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 16 janvier 1995, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 février 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 9 février 1995.

Le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 mars 1995.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 5 avril 1995.

Par ordonnances du 4 juillet 1995 et du 20 décembre 1995, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 13 janvier 1996 et 13 juillet 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 3 octobre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 26 octobre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 3 octobre 1995.

A l'audience publique du 26 octobre 1995 :

- ont comparu :

. Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet des dispositions entreprises*

Les dispositions entreprises font partie du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, qui vise à constituer et à organiser la société anonyme précitée qui reprend, pour ce qui concerne la Région flamande, les services qui étaient précédemment assurés par la société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles.

Le décret du 4 mai 1994 habilite le Gouvernement flamand à créer une association de droit public sous la forme d'une société anonyme qui a pour objet, conformément à l'article 5 dudit décret, la gestion et l'exploitation des biefs situés en Région flamande du canal Bruxelles-Rupel et de sa jonction future à l'Escaut, l'organisation de la gestion, de l'exploitation et de la commercialisation des terrains adjacents aux voies d'eau navigables de la Région flamande ainsi que la constitution de comités consultatifs régionaux et l'organisation au niveau régional d'une concertation sur les voies d'eau au sujet des terrains susvisés.

Les articles 23 à 25 litigieux constituent une section intitulée « Police administrative spéciale ». Ils s'énoncent comme suit :

« Art. 23. § 1er. 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 autres 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 § 1er, 2°, 4° et 5°.

Art. 24. Les infractions aux règlements visés à l'article 23 sont punis d'une amende de vingt-six à mille cinq cents francs.

Art. 25. Le Service des capitaines de port dont le fonctionnement et l'organisation sont régis par la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port ressortit à la société. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête*

A.1.1. Selon le premier moyen, les articles 23 et 24 du décret du 4 mai 1994 violent les articles 35, 39 et 134 de la Constitution ainsi que l'article 6, § 1er, X, en particulier 2°, 2°bis, 3° et 9°, et l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce que ces dispositions traitent de l'édiction de règlements de police, qui serait demeurée une compétence fédérale.

A.1.2. Selon le second moyen, l'article 25 du décret du 4 mai 1994 viole les articles 35, 39 et 134 de la Constitution ainsi que l'article 6, § 1er, X, en particulier 2°, 2°bis et 3°, et l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce que cette disposition porte sur l'organisation d'un service des capitaines de port et la décision de déclarer applicable la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port, compétence qui serait demeurée fédérale.

##### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.2. Dans ce mémoire, le Gouvernement wallon s'en remet à la sagesse de la Cour, sous réserve d'autres prises de position dans un mémoire en réponse.

- B -

B.1.1. En exécution de l'article 39 de la Constitution, l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, a attribué, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, les compétences suivantes aux régions :

- « 1° les routes et leurs dépendances;
- 2° les voies hydrauliques et leurs dépendances;
- 2°bis 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;
- 3° les ports et leurs dépendances;
- 4° les défenses côtières;
- 5° les digues;
- 6° les services des bacs;
- 7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-national;

8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur;

9° les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer.

Les compétences visées aux 2°, 3°, 4° et 9°, comprennent le droit d'effectuer dans les eaux territoriales et sur le plateau continental les travaux et activités, en ce compris le dragage, nécessaires à l'exercice de ces compétences. »

Dans les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transport est qualifiée de « compétence de gestion au sens large » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412).

B.1.2. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

(...)

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (...). »

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

B.2. Il appert de la combinaison des articles 6, § 1er, X, et 6, § 4, 3°, précités, 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.

B.3.1. L'article 23, § 1er, attaqué du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen habilite le Gouvernement flamand à adopter, sur proposition du conseil d'administration de la société, des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires gérées par la société.

A l'alinéa 2 de l'article 23, § 1er, précité, il est précisé que ces règlements peuvent, « dans les limites des compétences de la Région », notamment 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.

B.3.2. 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<sup>o</sup> et ne saurait avoir pour effet que 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.

B.3.3. En revanche, les dispositions des 2<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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.

B.3.4. Il résulte de ce qui précède qu'à l'article 23, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, les termes « 1<sup>o</sup> la réglementation de la navigation, y compris le pilotage et le remorquage » doivent être annulés.

B.4. Pour les raisons exposées plus haut (B.1 à B.3.3), l'article 23, § 2, attaqué du décret du 4 mai 1994, qui habilite le Gouvernement flamand à adopter, sur proposition du conseil d'administration de la société, les règlements de police pour les terrains gérés par la société, n'est pas entaché d'excès de compétence matérielle.

B.5. L'article 24 entrepris du décret du 4 mai 1994 concerne la répression des infractions aux règlements visés à l'article 23. En raison de l'annulation du 1<sup>o</sup> de l'article 23, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il ne s'applique plus qu'à la partie de l'article 23 qui n'est pas entachée d'excès de compétence. Il n'y a pas lieu de l'annuler.

B.6.1. L'article 25 attaqué du décret du 4 mai 1994 dispose qu'un service des capitaines de port dont le fonctionnement et l'organisation sont régis par la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port ressortit à la société.

B.6.2. L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, dispose :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle. »

B.6.3. L'article 25 entrepris ayant pour seul objet de créer un service des capitaines de port, il n'excède pas la compétence attribuée au législateur régional par l'article 9 précité.



Par ces motifs,

la Cour

- annule, à l'article 23, § 1er, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, les termes «1° de regeling van het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen» (1° la réglementation de la navigation, y compris le pilotage et le remorquage);

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 janvier 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève