

Numéro du rôle : 942
Arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997

ARRET

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 19 avril 1995 relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif au brevet de pilote de port, introduit par le Conseil des ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, 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 4 mars 1996 et parvenue au greffe le 5 mars 1996, le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 19 avril 1995 relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif au brevet de pilote de port (publié au *Moniteur belge* du 5 septembre 1995).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 5 mars 1996, 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 20 mars 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 mars 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 mai 1996;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5000 Namur, par lettre recommandée à la poste le 6 mai 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 juin 1996.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 2 juillet 1996.

Par ordonnance du 27 juin 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 4 mars 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 novembre 1996, le président L. De Grève a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 28 novembre 1996, après avoir invité les parties à répondre à plusieurs questions, dans un mémoire complémentaire à introduire le 22 novembre 1996 au plus tard.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 6 novembre 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 21 novembre 1996;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 22 novembre 1996.

A l'audience publique du 28 novembre 1996 :

- ont comparu :

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

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

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

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François 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 attaquées*

1. Les dispositions entreprises font partie du décret de la Région flamande du 19 avril 1995 relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif au brevet de pilote de port. Ce décret vise à adapter la réglementation concernant le pilotage des bâtiments de mer aux circonstances, modifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, dans lesquelles s'effectue le pilotage des navires « de et vers les ports flamands ».

2. Une série de dispositions du décret du 19 avril 1995 qui font l'objet du recours concernent en premier lieu « l'obligation accrue de pilotage ». Aux termes de ces dispositions, le Gouvernement flamand détermine les zones dans lesquelles les navires doivent obligatoirement prendre un pilote à bord (article 7, § 1er) ou faire appel au pilotage à distance (article 7, § 3). Il est en principe défendu aux navires qui sont soumis à l'obligation accrue de pilotage et qui ne s'y conforment pas de commencer ou de continuer leur navigation en amont, en aval ou de passage (article 7, § 4). Lorsque les services de pilotage visés ne peuvent être assurés, il est en principe défendu aux navires de continuer leur voyage (article 7, § 5).

L'article 7, § 6, du décret définit une série de principes qui doivent être respectés lors de l'exécution et de l'application des dispositions relatives à l'obligation accrue de pilotage.

Les articles 11 et 13 du décret disposent que les commandants soumis à « l'obligation accrue de pilotage » en vertu de l'article 7 sont tenus de payer, selon le cas, des droits de pilotage ou une indemnité de pilotage à distance.

Les infractions aux dispositions relatives à « l'obligation accrue de pilotage » sont punies d'une amende de mille à six mille francs en vertu de l'article 20, 1^o, 2^o, 5^o et 6^o, du décret.

3. L'article 19 du décret du 19 avril 1995 dispose que les pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée doivent être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré conformément aux règles fixées par le Gouvernement flamand, après avoir réussi une épreuve d'aptitude. En vertu de cet article, le Gouvernement flamand règle également la suspension, le retrait et la durée de validité de ce brevet.

Les infractions aux dispositions concernant le brevet de pilote sont punies d'une amende conformément à l'article 20, 9^o, du décret. L'article 24 du décret prévoit que le Gouvernement flamand fixe les règles pour l'application des dispositions concernées vis-à-vis des pilotes déjà actifs à la date de l'entrée en vigueur du décret.

4. En vertu de l'article 5, § 3, du décret du 19 avril 1995, le service de pilotage est chargé de l'assistance au trafic et le Gouvernement flamand détermine les zones où l'assistance au trafic est assurée. Aux termes de l'article 14, alinéa 1er, du décret, une indemnité d'assistance au trafic est due par les commandants des navires utilisant le système d'assistance au trafic. L'alinéa 2 de cet article habilite le Gouvernement flamand à désigner les catégories de navires qui sont exemptées de l'obligation de recourir à l'assistance au trafic. L'alinéa 3 dudit article dispose que les tarifs ainsi que le mode de perception de l'indemnité d'assistance au trafic sont fixés par le Gouvernement flamand.

5. Aux termes de l'article 5, § 1er, 1^o, du décret du 19 avril 1995, seul le service de pilotage de la Région flamande est compétent pour piloter ou piloter à distance les navires se trouvant sur « la mer territoriale belge, étendue en direction occidentale jusqu'à la rade de Dunkerque, et en direction orientale, jusqu'à la rade de Flessingue ».

IV. *En droit*

- A -

Requête

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, X, en particulier les 2^o, 2^o*bis*, 3^o et 9^o, de l'article 6, § 4, 3^o, et de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que, « d'une part, les dispositions figurant aux articles 7, 11, 13 et 20, 1^o, du décret sur le pilotage dans le cadre de l'obligation accrue de pilotage imposent l'obligation de prendre un pilote à bord ou d'avoir recours au pilotage à distance, et [...] que, d'autre part, les dispositions des articles 19 et 20, 9^o, du décret sur le pilotage imposent aux pilotes actifs dans les ports et canaux à gestion décentralisée d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré conformément aux règles établies par le Gouvernement flamand, après que le pilote concerné a réussi une épreuve d'aptitude devant une commission spécialisée, alors qu'en vertu des dispositions constitutionnelles et législatives invoquées au moyen, les régions disposent en principe, dans l'attente de l'exécution de l'article 35 de la Constitution, de compétences attribuées et que la compétence régionale ' en ce qui concerne les travaux publics et le transport ', a exclusivement trait à la gestion et aux tâches d'exécution; que l'adoption de règlements de police applicables aux divers moyens de transport et la réglementation relative aux communications et aux transports au sens le plus large sont demeurées de la compétence de l'autorité

fédérale; qu'aucune compétence en matière de communications n'a d'ailleurs été attribuée aux régions; que la répression liée à de telles règles relève aussi exclusivement de l'autorité fédérale ».

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 révèlent que les compétences régionales en matière de communications et de transports portent uniquement sur la gestion et l'exécution mais non sur la réglementation.

L'insertion d'un 2^o*bis* à l'article 6, § 1er, X, de ladite loi spéciale n'enlève rien à cette constatation : en effet, cette disposition a uniquement été insérée pour habiliter les régions à régler des problèmes de propriété en rapport avec le réseau routier et à fixer la réglementation du domaine public en ce qui concerne la voirie.

La section de législation du Conseil d'Etat estimait elle aussi que les compétences régionales en matière de communications se limitent aux tâches de gestion et d'exécution, en sorte que l'avis du Conseil d'Etat concernant l'avant-projet qui a abouti au décret attaqué émettait des réserves en ce qui concerne les dispositions relatives à l'obligation accrue de pilotage. Le Conseil d'Etat a observé en outre que la Région n'est pas compétente pour édicter une mesure de police générale en vue, notamment, de la sécurité de la navigation.

L'autorité fédérale, qui est chargée de régler les communications, est du même coup compétente pour déterminer si et où s'applique l'obligation d'utiliser les services d'un pilote. Il en va de même pour les dispositions qui imposent l'obligation d'être titulaire d'un brevet délivré après que le pilote concerné a réussi une épreuve d'aptitude. Le contrôle exercé sur certaines professions dans le domaine des communications par l'imposition de conditions d'aptitude pour l'exercice de ces professions a pour objet la sécurité du trafic et relève donc, en tant que mesure de police générale et de réglementation des communications et des transports, de la compétence fédérale.

La Cour aussi a conclu dans un arrêt récent que les régions ne sont pas compétentes pour édicter les règles de police générale et la réglementation des communications et des transports, de sorte qu'elles sont incompétentes pour la réglementation de la navigation, y compris le pilotage et le remorquage.

Etant donné que les dispositions relatives à l'obligation accrue de pilotage et au brevet de pilote de port doivent être annulées, les dispositions pénales y afférentes doivent l'être aussi.

A.1.2. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6^o, et de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que, « en vertu des dispositions de l'article 19 du décret sur le pilotage, l'obligation est faite aux pilotes actifs dans les ports et canaux à gestion décentralisée d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré conformément aux règles établies par le Gouvernement flamand, après que le pilote concerné a réussi une épreuve d'aptitude devant une commission spécialisée, et que les infractions aux dispositions concernant le brevet obligatoire de pilote sont punies conformément à l'article 20, 9^o, du décret sur le pilotage, alors que, conformément aux dispositions législatives invoquées au moyen, seule l'autorité fédérale est compétente pour fixer les conditions d'accès à la profession, hormis l'exception de la compétence régionale pour fixer les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, et que l'autorité fédérale est seule compétente pour la répression des infractions à de telles prescriptions ».

L'article 19 du décret sur le pilotage impose une condition d'accès à la profession telle que la Cour l'a interprétée. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que la limitation de compétence en matière de conditions d'accès à la profession s'applique aussi en dehors des matières qui relèvent de la sphère de compétence en matière de politique économique. Par ailleurs, il a été explicitement souligné au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, en particulier en ce qui concerne le transport des personnes, que la compétence normative en matière d'accès à la profession est demeurée fédérale.

Les dispositions relatives au brevet de pilote étant entachées d'excès de compétence, les dispositions qui sanctionnent les infractions à ces normes doivent elles aussi être annulées.

A.1.3. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, X, en particulier les 2°, 2°bis, 3° et 9°, de l'article 6, § 4, 3°, et de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que, « selon l'article 5, § 3, du décret sur le pilotage, outre sa compétence exclusive pour le pilotage ordinaire et le pilotage à distance dans les eaux mentionnées à l'article 5, §§ 1er et 2, le service de pilotage de la Région flamande est également chargé de l'assistance au trafic; que, selon l'article 2, 7°, il y a lieu d'entendre par là le rassemblement, le traitement, la transmission et la communication aux commandants et à d'autres personnes physiques ou morales, de données relatives à l'ordre et à la coordination du trafic maritime », à l'exception des activités spécifiques du pilotage ordinaire et du pilotage à distance; que le Gouvernement flamand détermine les zones où l'assistance au trafic est assurée; que le Gouvernement flamand détermine, en vertu de l'article 14, le tarif de l'indemnité due pour le service d'assistance au trafic ainsi que le mode de perception de cette indemnité; que les infractions sont rendues punissables (article 20, 5° et 6°), alors qu'en vertu des dispositions constitutionnelles et législatives invoquées au moyen, les régions disposent en principe, dans l'attente de l'exécution de l'article 35 de la Constitution, de compétences attribuées et que les compétences régionales en matière de travaux publics et de transport n'incluent en aucune façon l'ordre et la coordination du trafic maritime ».

L'« ordre et la coordination du trafic maritime » sont des matières de police et de transport qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale.

A.1.4. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution, ainsi que des articles 2 et 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que « l'article 5, § 1er, P, du décret sur le pilotage mentionne la mer territoriale belge, étendue en direction occidentale jusqu'à la rade de Dunkerque, et en direction orientale, jusqu'à la rade de Flessingue », pour définir les eaux dans lesquelles seul le service de pilotage de la Région flamande est compétent pour assurer le pilotage ordinaire et le pilotage à distance, alors qu'en vertu des dispositions constitutionnelles et législatives invoquées au moyen, les régions disposent en principe, dans l'attente de l'exécution de l'article 35 de la Constitution, de compétences attribuées, que, d'une manière générale, la compétence *ratione loci* de la Région flamande s'étend exclusivement au territoire des provinces d'Anvers, de Limbourg, de Flandre orientale et de Flandre occidentale, ainsi qu'au territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain et que, de manière spécifique, en ce qui concerne les compétences régionales visées à l'article 6, § 1er, X, 2°, 3°, 4° et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'exercice de celles-ci comprend 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 ».

La Région flamande n'est pas compétente pour étendre les limites de la mer territoriale et elle ne peut exercer ses compétences en matière de services de pilotage hors des frontières fixées par l'article 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. Les dispositions décrétales relatives à « l'obligation accrue de pilotage » ne font que régler une matière transférée aux régions en vertu du texte explicite de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980, comme le confirment en détail les travaux préparatoires de celle-ci, à savoir « le service de pilotage de et vers les ports », c'est-à-dire les *tâches* - de sorte que le service de pilotage ne doit pas être compris au sens organique mais au sens fonctionnel - qui, avant le 1er janvier 1989, incombaient à l'Administration de la marine.

A l'époque, le Gouvernement fédéral était du reste pleinement conscient que l'instauration de l'« obligation accrue de pilotage » relevait de la compétence régionale, étant donné qu'il avait alors renoncé, suite à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat, à déposer un projet de loi concernant cette matière. Par ailleurs, le Gouvernement fédéral a reconnu la compétence régionale d'une autre façon encore, à savoir en concluant avec la Région flamande la convention du 11 janvier 1995 portant règlement de l'Escaut.

Le Conseil des ministres oublie que l'article 39 de la Constitution attribue aux régions une compétence normative, tandis que l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 9°, précité attribue aux régions, sans restriction, la matière des « services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer ». La compétence régionale n'est donc pas une simple compétence de gestion et d'exécution, mais implique, en vertu de la Constitution elle-même, le pouvoir de régler, c'est-à-dire édicter des règles de conduite générales contraignantes. Cela est d'ailleurs confirmé à l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui parle aussi d'une « compétence de régler ». Si le législateur spécial n'avait pas voulu attribuer aux régions la compétence d'adopter une quelconque réglementation décentralisée en matière de services de pilotage, il aurait dû le mentionner expressément, ce qu'il n'a pas fait, contrairement à d'autres dispositions dans lesquelles il a bel et bien formulé pareilles limitations de compétence. Sans doute existe-t-il une déclaration isolée du ministre des Réformes institutionnelles de l'époque qui dénie aux régions toute compétence normative, mais cette déclaration est contraire au texte explicite de la loi spéciale elle-même. Les travaux préparatoires ne sauraient prévaloir contre le texte clair de la loi elle-même, *a fortiori* lorsque l'exposé des motifs confirme sans la moindre réserve la portée littérale de ce texte. De même, l'on ne voit pas pourquoi la région serait subitement désignée comme une sorte d'administration fédérale déconcentrée. Enfin, il convient de souligner que ce qui est applicable à l'égard de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de façon générale ou pour certains éléments de cette disposition, ne vaut pas nécessairement pour le 9° de cette disposition, eu égard au texte clair de cette subdivision, qui n'est assorti d'aucune limitation. La compétence réservée de l'autorité fédérale pour ce qui est des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports n'est pas en contradiction avec l'attribution de compétence aux régions en matière de services de pilotage, cette dernière matière étant étrangère à la réglementation de la police générale ou des communications.

Subsidiairement, il convient d'observer que, quand bien même la compétence régionale en matière de services de pilotage ne serait qu'une compétence de gestion, cela n'empêche pas que l'autorité chargée de la gestion et de l'exploitation d'un port dispose toujours d'un droit de réglementation et de police, en sorte que cette compétence de gestion implique quand même une compétence normative, en particulier celle d'édicter des règlements de police. Pareille compétence est d'ailleurs également attribuée aux communes qui sont chargées de la gestion d'un port ou à la société chargée d'une concession pour la gestion et l'exploitation d'un port. L'octroi d'un pouvoir réglementaire est indissolublement lié à la compétence de gestion d'un port. Il en va *a fortiori* de même lorsqu'il s'agit de la police administrative spéciale, dont relève la réglementation du pilotage des bâtiments de mer. La Cour a déjà estimé que la police administrative spéciale relève des compétences régionales. La compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale et de réglementation des communications et des transports n'exclut dès lors pas la compétence régionale en matière de police en ce qui concerne la gestion des ports et des « services de pilotage de et vers les ports ». L'argumentation du Conseil des ministres est par ailleurs amplement réfutée dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu le décret attaqué, et cette réfutation doit être considérée comme étant reproduite ici.

A.2.2. L'article 19 du décret du 19 avril 1995 ne définit pas de conditions d'accès à la profession au sens de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, aucune condition d'exercice de la profession n'est formulée, étant donné que le brevet requis s'impose aux « pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée », en d'autres termes à des pilotes désignés par des établissements publics territorialement ou fonctionnellement décentralisés qui sont soumis à l'autorité et à la tutelle de la Région flamande et qui sont assimilés à des pilotes travaillant directement pour la Région

flamande. Il ne s'agit donc pas de professions, mais de fonctions qui peuvent être remplies pour la Région flamande ou pour des établissements dépendant de celle-ci. En outre, certains pilotes ne fournissent pas ces services publics et ne sont donc pas affectés par les dispositions décrétales entreprises.

Sans doute certaines activités sont-elles réglées, mais le fait que ces activités sont généralement exercées à titre professionnel ou le sont uniquement par ceux qui exercent un métier déterminé n'a pas pour effet que cette réglementation porte sur les conditions d'accès à cette profession. Si tel était le cas, toutes les règles de conduite formulées par les communautés et les régions qui s'appliquent uniquement aux personnes exerçant une profession déterminée au nom ou pour le compte des communautés ou des régions, ou toutes les exigences posées par les communautés et les régions en vue d'accomplir des services publics pour elles, seraient des conditions d'accès à la profession, ce qui n'est pas concevable. En outre, la Cour elle-même a déjà établi une distinction entre conditions d'accès à la profession et conditions auxquelles est soumis l'exercice, par les titulaires d'une profession déterminée, d'une mission pour le compte des pouvoirs publics : les conditions auxquelles les titulaires d'une profession déterminée doivent satisfaire pour pouvoir remplir une fonction administrative pour le compte de la Communauté flamande ne sont pas des règles relatives à l'accès à la profession au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.3. Le « système d'assistance au trafic » réglé par les dispositions décrétales entreprises relève du pilotage de navires, ainsi qu'il ressort déjà de la définition de l'« assistance au trafic » figurant à l'article 2, 7°, du décret du 19 avril 1995. L'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 traite des « services de pilotage de et vers les ports » et n'établit aucune distinction entre « pilotage au sens strict » et « pilotage au sens large », ni entre « pilotage ordinaire » et « pilotage à distance » ou d'autres formes de pilotage, si bien que toute forme de pilotage ou d'« assistance au trafic maritime » ressortit effectivement à la compétence régionale attribuée.

La Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que les attributions de compétence aux communautés et régions doivent s'interpréter au sens large et que celles-ci sont compétentes pour adopter les dispositions qu'elles estiment devoir prendre pour mener à bien leur politique. En l'espèce, il peut difficilement être admis que le « pilotage de navires de et vers les ports » puisse se faire sans assistance au trafic.

A.2.4. Le quatrième moyen manque en fait dans la mesure où il part du principe que le législateur décretaal aurait étendu les eaux territoriales belges. Le terme « étendu » figurant à l'article 5, § 1er, 1°, du décret du 19 avril 1995 ne doit pas être interprété au sens de « agrandi », mais bien au sens de « augmenté de », de sorte que la sphère d'action du service de pilotage de la Région flamande comprend plus que la mer territoriale belge.

Le moyen est de surcroît non fondé, étant donné que la compétence territoriale de la Région flamande en matière de pilotage ne doit pas être recherchée dans l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais bien dans l'article 6, § 1er, X, alinéa 2, de cette loi, lequel dispose que notamment la compétence en matière de services de pilotage comprend le droit d'effectuer dans les eaux territoriales et sur le plateau continental les travaux et activités nécessaires à l'exercice de cette compétence. Or, la Manche fait incontestablement partie du plateau continental, de sorte qu'en vertu du droit interne belge, la Région flamande y est territorialement compétente en matière de « services de pilotage de et vers les ports », ce qui ressort d'ailleurs des travaux préparatoires.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.3.1. La circonstance que la compétence régionale en matière de travaux publics et de transports a été qualifiée au cours des travaux préparatoires de compétence de gestion au sens large du terme n'implique pas que les régions soient dépourvues d'une compétence législative ou réglementaire en la matière. En effet, pareille interprétation serait en contradiction avec le texte même de la loi spéciale, qui ne réduit pas la

compétence régionale en la matière à une simple compétence d'application de dispositions législatives et réglementaires édictées par l'autorité fédérale. La Cour a par ailleurs reconnu la compétence des régions de *régler* la gestion de la voirie terrestre et des voies hydrauliques au sens le plus large du terme, en sorte que la compétence décrétole en la matière est incontestable.

Il est vrai que les gouvernements de région compétents doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale relatives aux communications et aux transports, qui sont donc demeurées de compétence fédérale, mais cette exception à la compétence régionale nécessite une interprétation stricte. Au cours des travaux préparatoires, la notion de « police générale » a été interprétée comme ayant trait aux règlements de police applicables aux divers modes de transport, tels que la police de la navigation maritime. C'est sur cette base que la Cour a estimé dans son arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996 que le législateur décrétole excède sa compétence en habilitant le Gouvernement flamand à édicter des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires, lorsque ces règlements portent sur la réglementation de la navigation. La Cour a rejeté le recours pour le surplus, confirmant ainsi l'interprétation stricte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les « services de pilotage de et vers les ports » sont expressément visés à l'article 6, § 1er, X, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Ils relèvent donc de la compétence exclusive de la région, sous réserve de l'exception précitée. La thèse du Conseil des ministres selon laquelle la compétence en matière de services de pilotage n'est qu'une compétence d'exécution ne repose sur aucun texte et vide de sa substance la compétence régionale en la matière. Dans l'arrêt n° 5/96, la Cour n'a pas mis en cause la compétence régionale en matière de pilotage, mais a uniquement dénié aux régions la compétence d'édicter des règles de police générale en matière de navigation.

Le décret attaqué n'a pas dénaturé la notion de « service de pilotage de et vers les ports », étant donné qu'il s'est inspiré de la législation fédérale antérieure en la matière. Les dispositions attaquées au premier moyen règlent le service de pilotage, mais n'édicte aucune réglementation de la navigation. Eu égard à sa compétence en matière de « pilotage de et vers les ports », la région peut subordonner le pilotage au paiement d'une indemnité et imposer aux pilotes actifs dans les ports et canaux à gestion décentralisée d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré conformément aux règles établies par le Gouvernement flamand.

A.3.2. Ni la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer - qui n'est pas mentionnée dans les travaux préparatoires concernant la notion de « conditions d'accès à la profession » - ni le décret attaqué ne règlent l'accès à la profession. Le pilotage au sens du décret s'apparente davantage à une fonction qu'à une profession au sens de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.3. En édictant des dispositions relatives à l'assistance au trafic maritime, le législateur décrétole n'a pas réglé la police de la navigation. Les dispositions attaquées ne sont pas des règles de police générale au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence de la région pour régler le pilotage comprend celle de prévoir que les commandants de navire peuvent faire appel à un service d'assistance au trafic et de subordonner ce service au paiement d'une redevance.

A.3.4. La compétence territoriale de la Région flamande est en principe limitée au territoire défini à l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est vrai qu'en vertu de l'article 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence régionale en matière de pilotage dans les ports comprend 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 cette compétence, mais en disposant de manière générale que l'ensemble du chapitre II relatif au service de pilotage s'applique aux navires utilisant ou se trouvant sur la

mer territoriale belge, de la rade de Dunkerque à la rade de Flessingue, l'article 5, § 1er, 1^o, du décret entrepris excède la compétence territoriale de la Région.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.4.1. Le Gouvernement flamand ne répond pas au premier moyen dans la mesure où il concerne l'obligation dans le chef des pilotes opérant dans les ports décentralisés d'être titulaires du brevet de pilote de port. L'argument du Gouvernement wallon selon lequel les services de pilotage de port seraient visés à l'article 6, § 1er, X, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 est contredit par les termes des dispositions attaquées, lesquelles mentionnent uniquement les services de pilotage « de et vers les ports » et nullement les services de pilotage dans les ports à gestion décentralisée. L'établissement de conditions d'aptitude et l'obligation d'être titulaire d'un brevet visent à garantir la sécurité du trafic dans les ports ainsi que la sécurité du trafic maritime, en sorte qu'il s'agit d'une mesure de police générale et de réglementation des transports, matière relevant de la compétence fédérale.

Le Conseil des ministres ne conteste pas que les régions aient un pouvoir décréteur sur les services de pilotage, mais soutient que cette compétence doit être interprétée à la lumière de la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports. La Cour s'est ralliée à ce point de vue dans son arrêt n^o 5/96.

Le texte de la loi spéciale du 8 août 1980 et ses travaux préparatoires ne sont pas contradictoires. Il est faux de parler d'une déclaration « isolée » du ministre des Réformes institutionnelles. Cette déclaration est entièrement conforme à la disposition selon laquelle l'autorité fédérale demeure compétente pour la fixation des règles de police générale relatives aux communications et aux transports.

La cosignature par la Région flamande de la convention du 11 janvier 1995 ne peut pas s'interpréter comme une reconnaissance par l'Etat belge de la compétence de la Région flamande en matière d'« obligation accrue de pilotage ». En effet, il s'agit ici d'une convention mixte impliquant aussi bien des compétences fédérales que des compétences régionales. En revanche, l'autorité fédérale a pris une série d'arrêtés royaux renforçant l'obligation de pilotage, qui ont reçu l'accord explicite du Gouvernement flamand. On peut donc difficilement parler d'un quelconque accord de l'autorité fédérale avec le renforcement de l'obligation de pilotage instauré par le décret attaqué, abstraction faite, de surcroît, du constat que semblable consentement ne saurait déroger à la répartition constitutionnelle des compétences.

L'« obligation accrue de pilotage » est bel et bien une règle de police administrative concernant l'exercice de la liberté de navigation sur la mer territoriale, sur les voies maritimes et dans les ports. Les destinataires de la norme en matière de police administrative sont en général les participants au trafic maritime, alors que la compétence régionale en matière de services de pilotage a comme destinataires de la norme l'infrastructure et les services.

En Belgique, la compétence normative en matière de police de la navigation maritime est contenue dans la loi du 24 novembre 1975 « portant approbation et exécution de la Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer, Règlement y annexé et ses Annexes, faits à Londres le 20 octobre 1972 ». L'article 2 de cette loi charge le Roi de l'exécution de la Convention. Il règle en outre « la police et la navigation dans la mer territoriale belge et les eaux belges, attenantes à la mer et accessibles aux navires de mer ».

C'est sur la base de la disposition législative précitée que les réglementations de police et de navigation ont été édictées, réglementations qui portent sur la mer territoriale et les ports littoraux, l'Escaut inférieur et le canal de Gand à Terneuzen. L'obligation de pilotage renforcée est également reprise dans les règlements en question.

La répartition des compétences ne peut pas s'interpréter à la lumière de la législation antérieure. Le fait qu'en vertu de cette législation, une compétence de police puisse être accordée à certains pouvoirs subordonnés n'implique pas que les régions détiendraient également une compétence de police.

La circonstance que la Cour, dans sa jurisprudence antérieure concernant la compétence en matière de déchets, a reconnu aux régions la compétence de prendre des mesures de police préventives n'implique pas que les régions soient également compétentes pour édicter des mesures de police en matière de services de pilotage, dès lors que ceci fait précisément l'objet de l'exception inscrite à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Dans les arrêts susvisés, la Cour a d'ailleurs souligné que l'exercice des compétences de police en matière d'élimination des déchets « ne peut pas porter atteinte aux limites fixées aux autres attributions de compétence prévues dans la loi spéciale du 8 août 1980 ».

Il n'est pas satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. L'affirmation selon laquelle l'instauration de l'« obligation accrue de pilotage » constitue la pierre angulaire du décret attaqué n'est pas en mesure d'étayer la compétence de la Région flamande. Le fait que d'autres dispositions du décret attaqué perdraient leur intérêt en cas d'annulation ne constitue pas un argument pour appliquer cet article, mais ne peut qu'inciter la Cour à étendre l'annulation. Il n'a pas été démontré pour quel motif les dispositions attaquées seraient nécessaires pour exercer de manière sensée et efficace les compétences de gestion régionales en matière de « services de pilotage de et vers les ports ». Avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, le service de pilotage a toujours été assuré sans « obligation accrue de pilotage ». La nécessité d'adapter la législation interne au nouveau règlement sur l'Escaut ne peut avoir pour conséquence de modifier l'autorité compétente au niveau interne. Enfin, il n'est pas non plus exact que la réglementation en matière d'obligation de pilotage renforcée n'interférerait pas avec les réglementations de navigation existantes.

A.4.2. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour, les dispositions relatives au brevet de pilote de port doivent effectivement être considérées comme étant des dispositions établissant des conditions d'accès à la profession. La circonstance que la compétence fédérale en matière de conditions d'accès à la profession soit formulée comme une exception à la compétence régionale en matière de politique économique n'exclut pas, selon la jurisprudence de la Cour, que cette compétence constitue également une limitation aux autres compétences communautaires et régionales.

Lors des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, X, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, il a du reste été expressément souligné que la compétence normative en matière d'accès à la profession est demeurée fédérale.

L'argument selon lequel il ne serait imposé aucune condition d'accès à la profession, mais seulement des conditions en vue de l'exercice de fonctions administratives, n'est pas valable. Outre le fait que l'imposition du brevet de pilote constitue une mesure de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports, il convient d'observer que les pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée ne sont pas soumis à l'autorité et à la tutelle de la Région flamande et qu'ils n'exercent pas un service public qui ressortit à la Région. La réglementation du pilotage y relève de la compétence de l'administration locale du port ou du canal. Dans les eaux des ports ou canaux concernées, ce sont soit des fonctionnaires de l'administration locale qui opèrent en tant que pilote, soit des travailleurs ou des associés de sociétés ou d'unions de pilotage, soit des personnes physiques qui sont en possession d'un permis ou d'un agrément.

Ce n'est pas parce que la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, qui ne contient d'ailleurs aucune disposition concernant les pilotes de port, n'est pas mentionnée dans la définition de la notion de « conditions d'accès à la profession » qui a été donnée au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, que la réglementation entreprise ne pourrait pas contenir de conditions d'accès à la profession. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les travaux préparatoires indiquent clairement que l'autorité fédérale est compétente en la matière.

A.4.3. La thèse selon laquelle le système d'assistance au trafic constitue une forme particulière du pilotage *lato sensu* est contredite par les définitions que le décret sur le pilotage donne lui-même à ces

notions. Il résulte de ces définitions que l'assistance au trafic ne peut en aucun cas être considérée comme une activité de pilotage. L'activité de pilotage vise à assister la navigation du navire piloté, même en l'absence de trafic sur la voie navigable, alors que l'assistance au trafic a pour objet la surveillance et l'organisation d'une circulation rapide et sûre ainsi que la prévention de situations dangereuses dans ce trafic. Le trafic s'entend des activités collectives de circulation des navires sur la voie navigable. Le pilotage et l'assistance au trafic portent sur des activités différentes, ont des objectifs différents et s'inscrivent dans une réglementation différente. La seule circonstance que les pilotes font également appel à l'information du système d'assistance au trafic n'implique pas que ce dernier doive être compris comme une activité de pilotage. Au demeurant, les pilotes se basent également sur les règles de trafic, qui ne relèvent pas pour autant de la notion de « pilotage ». La surveillance et l'organisation du trafic sont des aspects de la promotion et du maintien de la sécurité de la navigation maritime, matière relevant de la compétence fédérale. La loi spéciale ne contient aucune indication allant dans le sens contraire.

Le fait que la chaîne de radar ait été transférée aux régions en tant qu'infrastructure de soutien au service de pilotage ne permet pas de conclure que l'autorité fédérale ne serait plus compétente en matière d'assistance au trafic. En effet, l'infrastructure en question a été utilisée à l'époque en vue de transmettre des informations aux pilotes se trouvant à bord de navires pilotés. On ne peut donc en tirer aucune conclusion quant aux compétences qui n'ont pas été transférées aux régions par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

A.4.4. L'article 5, § 1er, 1^o, du décret sur le pilotage comprend plus qu'une simple définition du champ d'activité du service de pilotage de la Région flamande. Cette disposition permet non seulement au service de pilotage de la Région flamande d'exercer des activités dans les eaux territoriales s'étendant jusqu'à la rade de Dunkerque et à celle de Flessingue, mais énonce en outre que seul le service de pilotage de la Région flamande est compétent dans ces eaux pour fournir le pilotage ordinaire et le pilotage à distance aux navires qui s'y trouvent.

La disposition critiquée viole donc les dispositions de la Constitution et de la loi spéciale qui définissent la compétence territoriale de la Région flamande. D'une part, la mer territoriale ne fait pas partie du territoire de la Région flamande. D'autre part, en vertu de l'article 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence régionale en matière de services de pilotage implique exclusivement le droit d'effectuer dans les eaux territoriales « les travaux et activités, en ce compris le dragage, nécessaires à l'exercice de ces compétences ». Toujours en vertu de cette dernière disposition, la région ne peut donc pas édicter des normes à l'égard des eaux territoriales ni *a fortiori* à l'égard d'une extension des eaux territoriales.

Mémoire complémentaire du Gouvernement flamand

A.5.1. En vertu de l'article 2, 7^o, du décret sur le pilotage, l'assistance au trafic consiste dans le rassemblement, le traitement, la transmission et la communication aux commandants et à d'autres personnes physiques ou morales, de données relatives « à l'ordre et à la coordination du trafic maritime », à l'exception du pilotage ordinaire et du pilotage à distance.

Aux termes de l'article 2, 8^o, du même décret, le système d'assistance au trafic est le système organisationnel et opérationnel qui fournit l'assistance au trafic.

L'assistance au trafic et le système d'assistance au trafic étaient déjà instaurés par la convention de Bruxelles du 29 novembre 1978 conclue entre la Belgique et les Pays-Bas « au sujet de la mise en place d'une chaîne de radar le long de l'Escaut occidental et de ses embouchures ».

La chaîne de radar de l'Escaut consiste en 20 capteurs radar qui couvrent une zone s'étendant de la mer du Nord à Anvers. A cinq endroits se trouvent des centrales équipées de personnel captant également

les images radar des zones limitrophes. Un aperçu global de la zone est disponible au « Centre de coordination de l'Escaut » situé à Flessingue.

Les données radar et autres sont traitées par un système informatisé permettant de suivre avec précision et d'enregistrer les mouvements des navires.

Un élément important de la chaîne de radar de l'Escaut et du système d'assistance au trafic qui y est lié consiste dans le système de communication grâce auquel les communications de messages oraux et de données sont en permanence échangées entre le navire et la terre ferme.

A.5.2. Le système d'assistance au trafic entend accroître la sécurité. L'art de la navigation requiert donc que le commandant d'un navire utilise entre autres le système d'assistance au trafic. L'usage de ce système s'impose dès lors en ce sens qu'il fait partie intégrante des procédures qui doivent être suivies à l'entrée et à la sortie des ports qui sont reliés au système d'assistance au trafic.

A.5.3. La chaîne de radar de l'Escaut et le système d'assistance au trafic sont indissolublement liés. La chaîne de radar de l'Escaut sert à l'assistance au trafic et l'assistance au trafic ne fonctionne que grâce à la chaîne de radar de l'Escaut.

A.5.4. La chaîne de radar de l'Escaut et, de ce fait, le service d'assistance au trafic - qui est fourni par le « service de pilotage » flamand - sont équipés par des fonctionnaires néerlandais et flamands. Les fonctionnaires flamands appartiennent au ministère de la Communauté flamande.

Avant la troisième réforme de l'Etat, l'équipage belge du système d'assistance au trafic relevait des services de pilotage de l'Administration de la marine du ministère fédéral des Communications, mais ces services ont été intégralement transférés à la Région flamande en vertu du transfert de compétence réalisé en la matière par l'article 4 de la loi du 8 août 1988, du fait que ce transfert de compétence portait sur « les tâches qui (incombaient à l'époque) à l'Administration de la marine », donc en ce compris l'assistance au trafic.

Mémoire complémentaire du Conseil des ministres

A.6.1. Le système d'assistance au trafic, d'une part, et le pilotage, d'autre part, concernent des activités distinctes, ainsi qu'il ressort des définitions données par le décret sur le pilotage lui-même.

Le pilotage est une tâche de soutien par laquelle un pilote se trouvant soit à bord du navire lui-même, soit à distance, conseille le capitaine du navire pour ce qui est de la navigation à suivre eu égard aux circonstances locales ou aux caractéristiques de l'infrastructure (les eaux navigables), comme les bas-fonds et les courants. Le pilotage vise par conséquent à assurer la sécurité de la navigation du navire piloté, même en l'absence de trafic sur la voie navigable.

En revanche, le système d'assistance au trafic est un instrument servant à surveiller le trafic des navires dans le but d'éviter que ne se produisent des situations dangereuses dans le trafic et de garantir une utilisation optimale et sûre de la voie navigable. Le trafic est l'activité collective de circulation des navires sur la voie navigable, à savoir la somme des comportements de circulation de tous les navires sur la voie navigable. L'activité de pilotage est, ainsi qu'il a déjà été observé, le soutien à la navigation du navire piloté, même en l'absence de trafic.

Le pilotage et l'assistance au trafic ont donc des destinataires différents, concernent des activités différentes et des objectifs différents, et font l'objet de réglementations distinctes.

Il ne résulte d'aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'organisation d'un trafic maritime ou fluvial présentant des qualités de sécurité et de fluidité serait une matière régionale.

Aux Pays-Bas comme en Flandre, les activités de pilotage et l'assistance au trafic sont dissociées.

A.6.2. Ce ne sont pas les commandants qui utilisent l'assistance au trafic. Au contraire, l'assistance au trafic impose des directives contraignantes en ce qui concerne la navigation des navires. Ces directives sont inscrites dans les « Avis aux navigateurs ».

A.6.3. La chaîne de radar consiste en dix tours reliées à une des deux centrales radar. La chaîne de radar fournit essentiellement, depuis son origine, des images radar en vue du pilotage à distance, mais, depuis 1991, également à l'usage des personnes assistant le trafic. Il ne se déduit pas du transfert de la chaîne de radar que l'assistance au trafic serait une matière régionale. Le transfert de la chaîne de radar ne s'est pas fait dans le but d'étendre la communication d'informations au pilote à la communication d'instructions aux navires, matière qui relève de la compétence fédérale.

A.6.4. A ce jour, l'assistance au trafic est fournie par des fonctionnaires régionaux. Ainsi qu'il ressort du décret attaqué, ces agents ne peuvent toutefois être considérés comme des pilotes. D'ailleurs, aux termes de l'article 6, § 1er, alinéa 1er, du décret entrepris, seuls ceux qui fournissent le pilotage ordinaire et le pilotage à distance doivent être en possession d'un brevet de pilote.

De même que la constatation que la chaîne de radar a été transférée à la Région flamande ne permet pas de tirer des conclusions en ce qui concerne la compétence de la Région en matière d'assistance au trafic, il ne se déduit pas de la circonstance que l'assistance au trafic est actuellement fournie par des fonctionnaires régionaux que cette assistance au trafic serait une matière régionale. Ce n'est pas la pratique qui détermine la répartition des compétences. Il faudrait au contraire que ce soit la répartition constitutionnelle des compétences qui détermine quelle autorité fournit quel service.

- B -

En ce qui concerne le premier moyen

B.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les articles 7, 11, 13, 19 et 20, 1^o et 9^o, du décret attaqué excèdent la compétence régionale en matière de travaux publics et de transport au motif que la compétence transférée à cet égard aux régions se limiterait, selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, à des tâches de gestion et d'exécution concernant les services et infrastructures mentionnés dans la loi spéciale (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n^o 516/1, p. 13, et *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n^o 558-5, p. 412).

B.1.2. L'article 7 du décret entrepris concerne l'obligation renforcée de pilotage qui consiste en ce que, dans les zones déterminées par le Gouvernement flamand, les navires doivent en règle générale prendre un pilote à bord ou faire appel au pilotage

à distance. Les articles 11 et 13 déterminent l'indemnité due à ce titre. L'article 19 impose aux pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port. L'article 20, 1° et 9°, contient des dispositions pénales sanctionnant le non-respect des règles fixées aux articles 7 et 19.

B.2. 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 matières 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. »

B.3.1. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

Ne permettent pas d'interpréter la loi comme contenant des dispositions contraires, des déclarations faites ou des précisions données au cours des travaux préparatoires de la règle répartitrice de compétences concernée, mais qui, comme en l'espèce, ne trouvent aucun appui dans l'ensemble des règles répartitrices de compétences et qui ne sont pas davantage conformes à l'intention, exprimée dans les mêmes travaux préparatoires, de transférer des ensembles homogènes de compétences (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 2-3).

B.3.2. L'article 6, § 1er, X, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et, en ce qui concerne les services de pilotage à l'intérieur des ports, l'article 6, § 1er, X, 3°, ont donc transféré aux régions l'ensemble de la matière des services de pilotage, aussi bien au sens organique qu'au sens fonctionnel. La compétence de la région comprend dès lors également l'adoption de règles relatives à l'activité de pilotage elle-même.

B.4.1. Le Conseil des ministres fait encore valoir que les dispositions attaquées font partie des « règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports » qui continueraient de relever, sur la base de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence fédérale.

B.4.2. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée énonce :

« 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, prémétro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

Il est exact qu'il ressort de cette disposition et des précisions données dans les travaux préparatoires que l'adoption des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports ne relève pas de la compétence attribuée aux régions en ce qui concerne les travaux publics et le transport.

B.4.3. Toutefois, la réglementation relative à l'activité de pilotage n'a pas le même objet que la réglementation relative aux communications et aux transports maritimes. Les règles concernant l'activité de pilotage ont pour objet le guidage de chaque navire pris individuellement, visant à diriger celui-ci à hauteur d'obstacles naturels ou autres. Les règles de circulation ont trait au déroulement du trafic des navires dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses.

Les règles relatives au pilotage n'affectent pas les règles concernant la police de la circulation ou celles concernant la réglementation relative aux communications et aux transports. Le pilote ne possède aucun pouvoir de police, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'article 8 du décret entrepris, qui énonce que le pilote n'est que le conseiller du commandant du navire.

Les dispositions attaquées portent exclusivement sur l'activité de pilotage et ne sont donc pas des règles de police générale ou une réglementation relatives aux communications et aux transports au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.5. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.6. Le Conseil des ministres fait valoir que les articles 19 et 20, 9°, du décret attaqué violent l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, et, par voie de conséquence, l'article 11 de la loi spéciale du

8 août 1980.

L'article 19 du décret entrepris impose aux pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré à l'issue d'une épreuve d'aptitude, conformément aux règles fixées par le Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand règle également la suspension, le retrait et la durée de validité de ce brevet. L'article 20, 9°, du décret attaqué sanctionne pénalement celui qui, sans être détenteur du brevet de pilote de port, opère en tant que pilote ou se présente comme tel dans les ports et canaux à gestion décentralisée.

B.7. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, seule l'autorité fédérale est compétente en matière de conditions d'accès à la profession, sauf en matière de tourisme. Bien que cette disposition figure dans la partie de la loi spéciale du 8 août 1980 qui traite des compétences régionales en matière de politique économique, elle exprime la volonté du législateur spécial de faire en sorte que la réglementation des conditions d'accès à la profession demeure une matière fédérale.

B.8. L'article 19 du décret attaqué n'est applicable qu'aux pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée. Ces pilotes ne sont pas des fonctionnaires de la Région flamande mais, selon le cas, des fonctionnaires de l'administration locale, des travailleurs ou des associés de sociétés ou d'associations de pilotage, ou encore des

personnes physiques détentrices d'un permis ou d'un agrément (*Doc.*, Conseil flamand, 1994-1995, n° 716/1, p. 17).

B.9.1. La compétence en matière de conditions d'accès à la profession ne comprend pas celle de fixer des conditions d'accès à des fonctions publiques. Celles-ci ne sont pas, en effet, des professions au sens de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette règle s'applique non seulement aux fonctions exercées dans les services publics au sens organique du terme, mais aussi aux fonctions exercées par les personnes qui accomplissent à titre professionnel et de manière habituelle, quelle que soit la nature de leur relation juridique avec l'administration décentralisée, une tâche d'intérêt général et qui fournissent ainsi un service public au sens fonctionnel du terme.

B.9.2. En imposant aux pilotes susmentionnés, dans le cadre de sa compétence en matière de services de pilotage, l'obligation d'être détenteurs d'un brevet de pilote de port, le législateur décentral n'a pas excédé sa compétence.

B.10. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.11.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les articles 5, § 3, 14 et 20, 5°, du décret attaqué excèdent la compétence régionale en matière de communications et de transports et, par voie de conséquence, la compétence régionale en matière de répression des infractions aux décrets.

B.11.2. L'article 5, § 3, du décret entrepris dispose que le service de pilotage est chargé de l'assistance au trafic et que le Gouvernement flamand détermine les zones où l'assistance au trafic est assurée. L'article 14 du décret attaqué prévoit qu'une indemnité est due par les commandants des navires utilisant le système d'assistance au trafic. L'article 20, 5°, du décret sanctionne pénalement ceux qui entrent dans les eaux visées à l'article 5, § 2, du décret attaqué en sachant qu'ils ne sont pas en mesure de payer les montants dus pour l'assistance au trafic.

Selon le Conseil des ministres, ces dispositions sont, en tant que mesures « d'ordre et de

coordination du trafic maritime », des matières de police et de transport qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale.

B.11.3. En vertu de l'article 2, 7°, non attaqué, du décret relatif au pilotage, il faut entendre par « assistance au trafic », «le rassemblement, le traitement, la transmission et la communication aux commandants et à d'autres personnes physiques ou juridiques, de données relatives à l'ordre et à la coordination du trafic maritime, à l'exception des activités spécifiques décrites sous 4° et 5° », c'est-à-dire le pilotage ordinaire et le pilotage à distance.

B.12. Le système d'assistance au trafic est lié au fonctionnement de la chaîne de radar de l'Escaut occidental, qui se substitue au service des renseignements de l'Escaut et à la chaîne de radar restreinte.

La chaîne de radar a été créée en exécution de la convention du 29 novembre 1978 conclue entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas au sujet de la mise en place d'une chaîne de radar le long de l'Escaut occidental (*Moniteur belge* du 16 décembre 1980), modifiée par un échange de notes des 10 et 15 mai 1984 (*Moniteur belge* du 8 août 1985). Elle a pour but « de guider la navigation de la façon la plus efficace » (article 2 de la convention). Par les informations qu'elle fournit, la chaîne de radar sert aussi bien au soutien des pilotes qu'à l'assistance au trafic.

L'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 indique que la chaîne de radar le long de la côte et de l'Escaut jusqu'à la rade d'Anvers relève de la compétence de la Région (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 17). Le fait que ce commentaire ait été fourni dans le cadre du 9° de l'article 6, § 1er, X,

de la loi spéciale du 8 août 1980, qui transfère notamment aux régions la compétence en matière de services de pilotage, ne permet cependant pas de conclure que la chaîne de radar n'aurait été transférée à la Région que dans la mesure où elle fournit des informations en matière d'activités de pilotage. En effet, il ne ressort d'aucun élément que le législateur ait voulu, au niveau de la répartition des compétences, faire une distinction sur la base des tâches confiées à la chaîne de radar.

Par ailleurs, la compétence régionale en matière de chaîne de radar, en tant que cette dernière est également intégrée dans l'assistance au trafic, trouve aussi un fondement dans l'article 6, § 1er, X, 2°, combiné avec l'article 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel les régions sont compétentes pour les « voies hydrauliques et leurs dépendances ». Ressortit, entre autres, à la notion de « dépendances » « [...] tout ce qui est nécessaire pour le trafic des bateaux » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 14).

Eu égard au lien qui existe entre l'assistance au trafic et la chaîne de radar, il résulte du transfert de la chaîne de radar réalisé par la loi spéciale du 8 août 1988 que la Région est également compétente pour mettre à la disposition des participants à la navigation le système d'assistance au trafic mis en oeuvre par cette chaîne de radar. La Région puise dans l'article 173 de la Constitution sa compétence d'imposer, dans le chef des commandants qui font usage du système d'assistance au trafic, une indemnité pour cet usage.

B.13. Les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à la compétence fédérale en matière d'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, elles ne modifient pas ces règles mais se limitent à organiser un système d'assistance au trafic, à le mettre à disposition, à déterminer les modalités de cette organisation ou de cette mise à disposition et à sanctionner certaines infractions y relatives.

B.14. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.15.1. Le Conseil des ministres fait valoir que l'article 5, § 1er, 1^o, du décret attaqué viole les règles relatives à la compétence territoriale de la Région, telle que celle-ci est définie aux articles 35, 39 et 134 de la Constitution et à l'article 6, § 1er, X, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.15.2. En vertu de la partie attaquée de l'article 5, seul le service de pilotage de la Région flamande est compétent pour fournir des services de pilotage ordinaire et de pilotage à distance aux navires utilisant ou se trouvant sur la mer territoriale belge, étendue en direction occidentale jusqu'à la rade de Dunkerque et en direction orientale jusqu'à la rade de Flessingue.

B.16. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la disposition entreprise ne contient aucune réglementation relative à l'étendue, aux limites ou à la prise de possession des eaux territoriales. La disposition se borne à définir le champ d'action des activités de pilotage.

B.17.1. La règle en vertu de laquelle la région est compétente pour « les services de pilotage [...] de et vers les ports » et la règle relative aux services de balisage et aux services de sauvetage et de remorquage en mer perdraient une grande partie de leur signification si la compétence transférée à la région par la loi spéciale ne s'étendait pas aux zones à l'intérieur desquelles il doit être possible de recourir à ces services conformément aux conventions internationales.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 fait apparaître qu'une interprétation restrictive semblable à celle avancée par le Conseil des

ministres n'est pas conforme à l'attribution de compétence visée (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 17). Une confirmation de la portée plus large de la compétence attribuée se trouve à l'article 6, § 1er, X, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, aux termes duquel les compétences visées au 2°, 3°, 4° et 9° du premier alinéa de cet article 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 des compétences transférées.

B.17.2. Il résulte de ce qui précède que l'autorité, en l'occurrence la région, qui s'est vu transférer la matière du service de pilotage doit également, lorsqu'elle règle cette matière, tenir compte, dans le respect des conventions internationales, de l'ensemble du trajet que les navires doivent parcourir « de et vers les ports » à l'égard desquels la région est compétente en vertu de l'article 6, § 1er, X, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, trajet qui, de par la nature des choses, ne saurait commencer ou finir aux limites de la Région flamande fixées par l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980. Cet élément ne peut que se répercuter sur les dispositions à prendre en matière de pilotage.

B.17.3. Lue conformément à l'interprétation indiquée au B.16 et explicitée en B.17.2, la disposition entreprise est inhérente à l'attribution de compétence en matière de services de pilotage énoncée dans la loi spéciale.

B.18. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 16 janvier 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève