

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.555/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 23 avril 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 13 septembre 1998 portant contrôle par l'Etat du port et modification de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime, et l'arrêté royal du 12 janvier 1998 portant fixation d'exigences essentielles de sécurité pour les bateaux de plaisance", a donné le 27 avril 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.555/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 april 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende de zeevaartinspectiereglement, en van het koninklijk besluit van 12 januari 1998 houdende vaststelling van essentiële veiligheidsvoorschriften voor pleziervaartuigen", heeft op 27 april 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 2, eerste lid, van richtlijn 1999/97/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1999 houdende wijziging van richtlijn 95/21/EG van de Raad betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 13 december 2000 aan de richtlijn te voldoen.

Overwegende dat België met brief van 15 februari 2001 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in gebreke werd gesteld wegens niet tijdige omzetting in het nationale recht van deze richtlijn en bijgevolg deze richtlijn dringend moet omzetten in nationaal recht om alsnog een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen."

*

* *

Observation préliminaire

Il convient que l'auteur du projet examine - ce que le Conseil d'Etat n'a pu faire dans le bref délai

.../...

qui lui est imparti - dans quelle mesure l'arrêté royal du 13 septembre 1998 portant contrôle par l'Etat du port et modification de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime devrait être coordonné avec les dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime modifié à de nombreuses reprises.

En effet, les deux arrêtés traitent de la même matière, à savoir l'inspection des navires.

Observations générales

Formalités préalables

Les Gouvernements régionaux ont marqué leur accord sur le projet d'arrêté. Le Gouvernement flamand a cependant précisé que cet accord était donné

"onder voorbehoud van de vrijwaring van haar aanspraken op eigen bevoegdheid ter zake",

ce qui ne pose pas de problème, puisque l'autorité fédérale est compétente en la matière (voir infra).

Compétence de l'auteur de l'acte

Il résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que l'Etat fédéral est compétent pour

.../...

"l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.".

Dans un avis 29.511/4, donné le 7 juillet 1999 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 décembre 1999 modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1998 relatif aux équipements marins et modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que :

"Le projet soumis à l'avis de la section de législation, qui modifie des règles relatives aux équipements des navires et à l'inspection maritime, constitue un règlement de police générale de la navigation maritime et relève par conséquent de la compétence de l'Etat fédéral.".

Fondement légal

Le projet d'arrêté royal a pour fondement légal la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires et notamment les articles 3, § 1er, 4°, et 4.

Il n'y a pas lieu de viser dans le préambule, comme fondement légal, les lois portant assentiment aux diverses conventions internationales.

.../...

Observations particulières

Examen du projet

Article 19

L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que l'article 19 du projet semble conférer une portée plus large à l'article 10 de l'arrêté royal du 12 janvier 1998, en ce qu'il est dorénavant référé aux "membres du personnel des services de police" alors que l'article 10, dans sa version actuelle, ne vise que les seuls "officiers de police judiciaire".

Article 22

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur la discordance entre le texte néerlandais et le texte français qui est introduit au point 3.5. de l'Annexe I, les mots "le cas échéant" figurant uniquement dans la version française.

Observations sur les annexes

Annexe I, chapitre 1er, en projet, de l'arrêté royal du 13 septembre 1998

1. L'alinéa 2 de la partie II en projet dispose que les agents chargés du contrôle de la navigation désignés à cet effet déterminent l'ordre de priorité des inspections

.../...

des navires à l'aide des coefficients de ciblage contenus dans le "mémorandum d'entente de Paris". Comme l'indique l'article 1er, b), de l'arrêté du 13 septembre 1998, il s'agit du mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port, signé à Paris le 26 janvier 1982, dans la version en vigueur au 19 juin 1995.

Même si les coefficients de ciblage contenus dans le mémorandum d'entente de Paris concernent essentiellement les agents chargés du contrôle de la navigation et non les administrés, il serait souhaitable, dans la mesure du possible, de publier ce mémorandum au Moniteur belge.

2. Dans la partie II, alinéa 2, en projet, il est fait référence aux points 3, 4, 5, 6, et 7 et aux points 8, 9, 10, 11 et 12. Il n'apparaît pas clairement si les points ainsi visés sont ceux de l'alinéa 1er de la partie II en projet de l'annexe ou ceux du mémorandum d'entente. Dans le premier cas, il est suggéré de faire un alinéa distinct des deux dernières phrases de l'alinéa 2 et d'écrire : "... les points ... de l'alinéa 1er". Dans le second cas, il est suggéré d'écrire : "... les points ... de l'annexe I, section 1, du mémorandum d'entente".

3. L'alinéa 3 de la partie II en projet ne concerne pas les autorités belges mais la Commission des Communautés européennes.

.../...

En effet, il précise que :

"Si, dans les trois mois suivant la fixation de nouvelles valeurs du coefficient de ciblage dans le cadre du mémorandum d'entente, la Commission des Communautés européennes estime que ces valeurs ne sont pas adéquates, elle peut décider, conformément à la procédure prévue à l'article 19 de la directive 95/21/CE, que ces valeurs ne s'appliquent pas aux fins de la directive 1999/97/CE.".

L'on peut supposer que, dans ce cas, les anciennes valeurs du coefficient de ciblage resteront d'application.

Il serait, dès lors, plus indiqué d'écrire que si la Commission des Communautés européennes fait usage de la faculté prévue à l'annexe I, partie II, alinéa 3, de la directive 95/21/CE précitée, les coefficients de ciblage pris en compte sont ceux résultant de la décision de la Commission.

Observations finales de légistique

1. Le projet d'arrêté modifie en premier lieu l'arrêté royal du 13 septembre 1998 et en second lieu celui du 12 janvier 1998, sans respecter l'ordre chronologique entre ces deux arrêtés.

2. Les articles 13 à 16 du projet modifient les annexes de l'arrêté du 13 septembre 1998 par la création d'une annexe au projet d'arrêté lui-même. Ce faisant,

.../...

certaines dispositions deviendront simultanément les annexes de deux textes différents. Il serait préférable d'utiliser la méthode choisie pour modifier les annexes de l'arrêté royal du 12 janvier 1998, à savoir l'incorporation des modifications dans le projet (voir articles 21 à 25).

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 2, eerste lid, van richtlijn 1999/97/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1999 houdende wijziging van richtlijn 95/21/EG van de Raad betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 13 december 2000 aan de richtlijn te voldoen.

Overwegende dat België met brief van 15 februari 2001 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in gebreke werd gesteld wegens niet tijdige omzetting in het nationale recht van deze richtlijn en bijgevolg deze richtlijn dringend moet omzetten in nationaal recht om alsnog een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen."

*

*

*

.../...

Voorafgaande opmerking

De steller van het ontwerp zou moeten doen wat voor de Raad van State binnen de korte termijn die hem toegemeten is onmogelijk is gebleken, namelijk nagaan in hoeverre het koninklijk besluit van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement zou moeten worden afgestemd op de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, welk besluit herhaaldelijk gewijzigd is.

Beide besluiten hebben immers betrekking op dezelfde aangelegenheid, namelijk de inspectie van schepen.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

De gewestregeringen hebben hun instemming betuigd met het ontwerpbesluit. De Vlaamse Regering heeft er evenwel op gewezen dat die instemming gegeven werd

"onder voorbehoud van de vrijwaring van haar aanspraken op eigen bevoegdheid ter zake",

wat geen probleem schept, aangezien de federale overheid terzake bevoegd is (zie infra).

.../...

Bevoegdheid van de steller van de handeling

Uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat de federale Staat bevoegd is voor

"het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen.".

In advies 29.511/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 7 juli 1999 heeft gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 december 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 1998 inzake uitrusting van zeeschepen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, heeft zij het volgende gesteld :

"Het ontwerp dat om advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, wijzigt regels betreffende de uitrusting van schepen en de zeevaartinspectie. Het is een verordening van algemene politie op de zeevaart en valt bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale Staat.".

Rechtsgrond

De rechtsgrond van het ontwerp van koninklijk besluit is de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen en inzonderheid de artikelen 3, § 1, 4°, en 4.

.../...

Er is geen grond om in de aanhef, als betrof het de rechtsgrond, te verwijzen naar de wetten houdende instemming met verscheidene internationale verdragen.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Artikel 19

De stellers van het ontwerp worden erop gewezen dat artikel 19 van het ontwerp de strekking van artikel 10 van het koninklijk besluit van 12 januari 1998 lijkt te verruimen, doordat voortaan wordt verwezen naar de "personeelsleden van de politiediensten" terwijl in de huidige versie van artikel 10 alleen sprake is van "officieren van gerechtelijke politie".

Artikel 22

De Raad van State wijst de stellers van het ontwerp op de discrepantie tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst die wordt ingevoegd in punt 3.5. van bijlage I, aangezien de Nederlandse tekst geen equivalent bevat voor het Franse "le cas échéant".

.../...

Opmerkingen over de bijlagen

Ontworpen hoofdstuk I van Bijlage I bij het koninklijk
besluit van 13 september 1998

1. Het ontworpen deel II, tweede lid, bepaalt dat de ambtenaren die belast zijn met de zeevaartcontrole en daartoe aangesteld zijn, ter bepaling van de volgorde voor de inspectie van schepen rekening houden met de prioriteitsfactoren vervat in het "Memorandum van Overeenstemming van Parijs". Zoals aangegeven is in artikel 1, b), van het besluit van 13 september 1998, gaat het om het op 26 januari 1982 te Parijs ondertekende Memorandum van Overeenstemming inzake havenstaatcontrole, in de versie die geldt op 19 juni 1995.

Hoewel de prioriteitsfactoren die in het Memorandum van Overeenstemming van Parijs vervat zijn voornamelijk van belang zijn voor de ambtenaren die met de scheepvaartcontrole zijn belast en niet voor de bestuursonderhavigen, zou het wenselijk zijn dat Memorandum, naar de mate van het mogelijke, in het Belgisch Staatsblad te publiceren.

2. In het ontworpen deel II, tweede lid, wordt verwezen naar de punten 3, 4, 5, 6 en 7 en naar de punten 8, 9, 10, 11 en 12. Het is niet duidelijk of de punten waarnaar aldus wordt verwezen de punten zijn van het ontworpen deel II, eerste lid, van de bijlage dan wel van het Memorandum van Overeenstemming. In het eerste geval wordt

.../...

voorgesteld om van de laatste twee zinnen van het tweede lid een apart lid te maken en te schrijven : "... De punten ... van het eerste lid ...". In het tweede geval wordt voorgesteld te schrijven : "... de punten ... van bijlage I, hoofdstuk 1, van het Memorandum van Overeenstemming.".

3. Het ontworpen deel II, derde lid, heeft geen betrekking op de Belgische autoriteiten, maar op de Europese Commissie.

Dat lid luidt immers als volgt :

"Indien binnen drie maanden na de invoering van het MOU van nieuwe prioriteitsfactorwaarden de Commissie van de Europese Gemeenschappen van oordeel is dat deze voorwaarden niet gepast zijn, kan zij volgens de procedure van artikel 19 van Richtlijn 95/21/EG beslissen dat deze waarden niet van toepassing zijn in het kader van richtlijn 1999/97/EG.".

Er kan van uit worden gegaan dat in dat geval de oude prioriteitsfactorwaarden van toepassing blijven.

Het zou dan ook raadzamer zijn te schrijven dat wanneer de Commissie van de Europese Gemeenschappen gebruik maakt van de mogelijkheid waarin bijlage I, deel II, derde lid, van de voormelde richtlijn 95/21/EG voorziet, de prioriteitsfactoren waarmee rekening wordt gehouden die zijn welke voortkomen uit de beslissing van de Commissie.

.../...

Slotopmerkingen betreffende de wetgevingstechniek

1. Bij het ontwerp van besluit wordt eerst het koninklijk besluit van 13 september 1998 gewijzigd en dan pas het koninklijk besluit van 12 januari 1998, zonder rekening te houden met de chronologische volgorde van deze beide besluiten.

2. Bij de artikelen 13 tot 16 van het ontwerp worden wijzigingen aangebracht in bijlage I bij het besluit van 13 september 1998. Daartoe wordt een bijlage gevoegd bij het ontwerpbesluit zelf. Zodoende zullen sommige bepalingen tegelijk de bijlagen vormen van twee onderscheiden regelingen. Het zou beter zijn de methode te gebruiken waarvoor geopteerd is om wijzigingen aan te brengen in de bijlagen bij het koninklijk besluit van 12 januari 1998, namelijk de opname van de wijzigingen in het ontwerp zelf (zie de artikelen 21 tot 25).

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY, conseiller d'Etat.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS