

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.894/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 12 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 3 décembre 1992, relative à l'exploitation et au développement du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale, et la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port", a donné le 9 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.894/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 februari 2003 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 3 december 1992 betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven, en de aanhorigheden ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins", heeft op 9 april 2003 het volgende advies gegeven :

Formalités préalables

L'article 20, § 2, en projet de la loi du 5 mai 1936 concerne les conditions de nomination des capitaines et capitaines adjoints.

Il ne peut être adopté à défaut de négociation syndicale et d'avis du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. L'article 16bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, habilite le Gouvernement à arrêter un règlement régional de police concernant le canal et le port, régissant la police administrative spéciale du port et l'activité portuaire. L'alinéa 2 mentionne, de manière non limitative, les dispositions à arrêter dans le règlement.

Dans l'avis 33.881/4, donné le 11 décembre 2002, sur un projet d'arrêté "approuvant le règlement régional de police pour le Port de Bruxelles", la section de législation du Conseil d'Etat avait circonscrit comme suit la compétence fédérale en la matière :

"En conclusion, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour régler, outre l'organisation même du port, la gestion des installations portuaires proprement dites, en ce compris, le cas échéant, la réglementation de police spécifique, nécessaire à cette organisation et à cette gestion. Elle n'est pas compétente pour régler la police générale applicable à la navigation intérieure et aux ports ni pour la réglementation relative au transport, même en tant qu'elle concerne la navigation dans le périmètre des ports. On peut considérer, par analogie notamment avec la solution retenue par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 2/97, précité, que, lorsque les règles tendent à assurer le déroulement du trafic portuaire dans son ensemble et, de manière plus générale, la bonne coordination des activités portuaires quant à la fluidité de la circulation et à l'accès aux installations portuaires elles-mêmes, elles doivent être qualifiées comme relevant de la police générale et ressortissant dès lors de la compétence fédérale".

Les précisions apportées par l'article 16bis, § 2, alinéa 2, en projet, quant au contenu du règlement de police n'excèdent pas les compétences des Régions si ce n'est le 4°(déroulement et accompagnement du trafic) qui, par son caractère trop général, pourrait englober des règles qui relèvent de la compétence fédérale en matière de "règles de police générale".

.../...

2. Sauf lorsque les conditions permettant de faire usage des pouvoirs implicites sont réunies, la compétence des régions en matière de procédure pénale se limite à accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés chargés de constater les infractions prévues dans les décrets ou les ordonnances, à régler la force probante des procès-verbaux et à fixer les cas -mais non la forme- pouvant donner lieu à une perquisition.

Il en résulte que :

a) l'article 20, § 4, en projet, de la loi du 5 mai 1936, précitée, doit être revu en manière telle qu'il se limite à énoncer les cas dans lesquels les installations visées peuvent être visitées par les capitaines de port et les autres "membres de la capitainerie". Ce faisant, l'auteur du projet sera attentif aux évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme étendant dans certaines circonstances l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales à des locaux professionnels ⁽¹⁾;

b) la force probante spéciale attachée aux procès-verbaux et la qualité d'officier de police judiciaire accordée aux inspecteurs de port ne valent que pour la constatation des infractions au règlement régional de police concernant le canal et le port et non pour la constatation d'infractions prévues par la législation fédérale;

c) le paragraphe 6 de l'article 20, en projet, de la loi du 5 mai 1936, précitée, ne peut s'appliquer aux procédures pénales qui sont déjà réglées par le Code d'instruction criminelle, par l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive et par l'article 14 de la loi du 5 mai 1936, précitée. L'intention de l'auteur du projet, selon le délégué du ministre, a été de régler les mesures de sûreté à prendre, par exemple, en cas d'accident ou de menace pour la sécurité. Mieux vaut le mentionner expressément.

⁽¹⁾ Voir C.E.D.H., Chappel, 30 mars 1989, § 25; Niemietz, 16 décembre 1992, § 30; Funke, 25 février 1993, § 48; Crémieux, 25 février 1993, § 31; Miaillhe, 25 février 1993, § 28; Sociétés Colas Est e.a., 12 avril 2002, §§ 40 à 42.

Fondement légal

Article 3

1. En ce qui concerne le paragraphe 4, alinéa 3, de l'article 16bis de l'ordonnance du 3 décembre 1992, en projet, c'est à l'ordonnance elle-même de décider si le montant des amendes administratives est indexé et selon quelle formule.

2. Au paragraphe 4, alinéa 4 du même article, il convient d'identifier de manière plus précise les "membres de la capitainerie de port" qui sont visés, c'est-à-dire, les capitaines et capitaines adjoints qui seuls sont habilités à rechercher et à constater les infractions.

La même observation vaut pour l'article 20, §§ 4 à 6, en projet de la loi du 5 mai 1936, précitée.

3. L'habilitation confiée au Gouvernement par le dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article précité est excessive. C'est à l'ordonnance de régler elle-même la procédure d'imposition et de recouvrement des amendes administratives et, notamment, la nécessité d'inviter le contrevenant à être entendu préalablement à la décision.

4. Au dernier alinéa, in fine, du même article, les mots "ou par un membre du personnel désigné par lui" seront omis.

En effet, l'article 16bis, § 4, alinéa 1^{er}, ne permet pas que d'autres personnes que le fonctionnaire dirigeant et le fonctionnaire dirigeant adjoint puissent imposer des amendes administratives.

Article 4

1. Il y a lieu de remplacer le mot "paragrapes" par le mot "alinéas".

2. Pour des raisons de sécurité juridique, il n'y a pas lieu d'abroger l'article 18 (et non 8, comme mentionné dans le projet) de l'ordonnance du 3 décembre 1992 relative à l'exploitation et au développement du canal du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Observations formelles concernant le texte néerlandais

Le texte néerlandais est susceptible d'amélioration; à titre d'exemple certaines propositions sont faites dans le présent avis.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire "een aangelegenheid als bedoeld" au lieu de "een aangelegenheid bedoeld".

Article 3

A l'article 16bis, § 3, en projet, il y a lieu d'écrire "Overtredingen van de " au lieu de "Inbreuken op de".

Au paragraphe 4 du même article, il y a lieu d'écrire "leidend ambtenaar" au lieu de "leidende ambtenaar" et "overtreding" au lieu de "inbreuk".

Article 4

Il y a lieu d'écrire "opgeheven" au lieu de "geschrapt".

Article 5

A l'article 20, § 2, alinéa 2, en projet, il y a lieu d'écrire à la fin de la phrase introductive : "... worden benoemd de gegadigden die bij hun kandidaatstelling:"

Au paragraphe 5 du même article, il y a lieu d'écrire dans la deuxième phrase, "en alle nuttige vaststellingen doen" au lieu de "overgaan tot alle nuttige vaststellingen".

Voorafgaande vormvereisten

Het ontworpen artikel 20, § 2, van de wet van 5 mei 1936 heeft betrekking op de voorwaarden voor de benoeming van de kapiteins en adjunct-kapiteins.

Het kan niet worden aangenomen bij ontstentenis van onderhandeling met de vakbonden en van het advies van de minister bevoegd voor het Algemeen Bestuur.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

1. Het ontworpen artikel 16bis, § 2, eerste lid, machtigt de Regering om betreffende het kanaal en de haven een gewestelijke politieverordening uit te vaardigen die de bijzondere administratieve politie over de haven en de havenbedrijvigheid regelt. In het tweede lid worden op niet limitatieve wijze de bepalingen opgesomd die in deze verordening moeten worden vastgesteld.

In advies 33.881/4, gegeven op 11 december 2002, over een ontwerp van besluit "tot goedkeuring van de Gewestelijke Politieverordening voor de Haven van Brussel", had de afdeling wetgeving van de Raad van State de federale bevoegdheid op dit gebied afgebakend als volgt :

"Het besluit is dan ook dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet alleen bevoegd is voor de organisatie zelf van de haven, maar ook voor het beheer van de eigenlijke haveninstallaties, waarbij het, in voorkomend geval, ook bevoegd is voor het vaststellen van de specifieke politieverordeningen die noodzakelijk zijn voor die organisatie en dat beheer. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet bevoegd om de algemene politie op de binnenscheepvaart en op de havens te regelen, noch voor de regeling inzake het vervoer, zelfs niet in zoverre zij betrekking heeft op de vaart binnen de havens. Onder meer naar analogie met de door het Arbitragehof in zijn voormeld arrest nr. 2/97 gekozen oplossing, kan men ervan uitgaan dat wanneer de regels ertoe strekken te zorgen voor het verloop van het havenverkeer in zijn geheel en meer algemeen voor de goede coördinatie van de havenactiviteiten ten aanzien van de vlotte doorstroming van het verkeer en de toegang tot de haveninstallaties zelf, zij geacht moeten worden te ressorteren onder de algemene politie en bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale overheid."

De bij het ontworpen artikel 16bis, § 2, tweede lid, aangebrachte preciseringen in verband met de inhoud van de politieverordening, blijven binnen het bestek van de bevoegdheden van de gewesten, behalve onderdeel 4° (verkeersafwikkeling en verkeersbegeleiding), dat door zijn te algemene gelding regels zou kunnen omvatten die ressorteren onder de federale bevoegdheid inzake "regels van algemene politie".

2. Behoudens wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden om de impliciete bevoegdheden te kunnen aanwenden, beperkt de bevoegdheid van de gewesten inzake strafvordering zich tot het verlenen van de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie aan de beëdigde agenten belast met het vaststellen van de strafbare feiten bepaald in de decreten of de ordonnances, tot het regelen van de bewijskracht van de processen-verbaal en tot het vaststellen van de gevallen - doch niet de vorm - die aanleiding kunnen geven tot een huiszoeking.

Daaruit blijkt het volgende :

a) het ontworpen artikel 20, § 4, van de voormelde wet van 5 mei 1936 moet worden herzien zodat het zich beperkt tot het opsommen van de gevallen waarin de bedoelde installaties kunnen worden bezocht door de havenkapiteins en "de andere leden van de havenkapiteinsdienst". Hierbij moet de steller van het ontwerp nauwgezet toezien op de recente ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, waarbij in bepaalde omstandigheden de toepassing van artikel 8 van het Europees verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uitgebreid wordt tot voor beroepsdoeleinden bestemde vertrekken ⁽¹⁾;

b) de bijzondere bewijskracht die verbonden is aan de processen-verbaal, en de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie die wordt verleend aan de haveninspecteurs gelden alleen voor de vaststelling van de overtredingen van de gewestelijke politieverordening betreffende het kanaal en de haven en niet voor de vaststelling van overtredingen waarin de federale wetgeving voorziet;

⁽¹⁾ Zie E.H.R.M., Chappel, 30 maart 1989, § 25; Niemietz, 16 december 1992, § 30; Funke, 25 februari 1993, § 48; Crémieux, 25 februari 1993, § 31; Mialhe, 25 februari 1993, § 28; Sociétés Colas est e.a., 12 april 2002, §§ 40 tot 42.

c) paragraaf 6 van het ontworpen artikel 20 van de voormelde wet van 5 mei 1936 kan geen toepassing vinden op de strafvordering die reeds wordt geregeld in het Wetboek van Strafvordering, in het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken en in artikel 14 van de voormelde wet van 5 mei 1936. Volgens de gemachtigde van de minister is het de bedoeling van de steller van het ontwerp geweest de veiligheidsmaatregelen vast te stellen die moeten worden genomen bij voorbeeld bij een ongeval of wanneer de veiligheid in het gedrang komt. Het zou beter zijn zulks uitdrukkelijk te vermelden.

Rechtsgrond

Artikel 3

1. Wat paragraaf 4, derde lid, van het ontworpen artikel 16bis van de ordonnantie van 3 december 1992 betreft, moet in de ordonnantie zelf worden beslist of het bedrag van de administratieve geldboetes wordt geïndexeerd en volgens welke formule.

2. In paragraaf 4, vierde lid, van hetzelfde artikel, dient een duidelijker bepaling te worden gegeven van de "leden van de havenkapiteinsdienst" waarvan sprake is, dit wil zeggen de kapiteins en adjunct-kapiteins die als enigen gemachtigd zijn om de strafbare feiten op te sporen en vast te stellen.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 20, §§ 4 tot 6, van de voormelde wet van 5 mei 1936.

3. De in het laatste lid van paragraaf 4 van het voormelde artikel aan de Regering verleende machtiging gaat te ver. De procedure voor het opleggen en het innen van de administratieve geldboetes, en inzonderheid de noodzaak om de overtreder uit te nodigen om te worden gehoord alvorens de beslissing wordt genomen, moeten in de ordonnantie zelf worden geregeld.

4. In het laatste lid in fine van hetzelfde artikel, dienen de woorden "of door het door hem aangewezen personeelslid" te vervallen.

Op grond van artikel 16bis, § 4, eerste lid, kunnen immers geen andere personen dan de leidend ambtenaar en de adjunct-leidend ambtenaar administratieve geldboetes opleggen.

Artikel 4

1. De woorden "alinea 1 tot 3" en "alinea 5" dienen vervangen te worden door de woorden "eerste tot derde lid" en "vijfde lid".

2. Ter wille van de rechtszekerheid mag artikel 18 (en niet 8, zoals vermeld in het ontwerp) van de ordonnantie van 3 december 1992 betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven en de aanhorigheden ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet worden opgeheven.

Vormopmerkingen betreffende de Nederlandse tekst

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar; bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele voorstellen gedaan.

Artikel 1

Men schrijve "een aangelegenheid als bedoeld" in plaats van "een aangelegenheid bedoeld".

Artikel 3

In het ontworpen artikel 16bis, § 3, schrijve men "Overtredingen van de" in plaats van "Inbreuken op de".

In hetzelfde artikel, § 4, schrijve men "leidend ambtenaar" in plaats van "leidende ambtenaar" en "overtreding" in plaats van "inbreuk".

Artikel 4

Men schrijve "opgeheven" in plaats van "geschraapt".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 20, § 2, schrijve men in het tweede lid in de inleidende zin in fine : "(...) worden benoemd de gegadigden die bij hun kandidaatstelling :".

In hetzelfde artikel, § 5, schrijve men in de tweede zin "en alle nuttige vaststellingen doen" in plaats van "overgaan tot alle nuttige vaststellingen".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DEHOUSSE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS