

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.869/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 31 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "concernant le dépôt des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison et modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime", a donné le 5 avril 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd als volgt :

Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 16, eerste lid, van richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 28 december 2002 aan de richtlijn te voldoen;

Overwegende dat, aangezien België zijn verplichtingen niet tijdig is nagekomen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 13 mei 2003 een gemotiveerd advies krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heeft uitgebracht; dat België zich onverwijld dient te conformeren aan dit advies door omzetting van de richtlijn in nationaal recht om alsnog een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen;"

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

1. Dans son avis 36.693/4, donné le 10 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2004 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime, la section de législation a émis l'observation suivante :

.../...

"Comme le rappelle la demande d'avis, les matières réglées par la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers, relèvent en partie des compétences de l'autorité fédérale et en partie des compétences des Régions. Les compétences fédérales concernent principalement les exigences en rapport avec la sécurité du chargement et la conformité opérationnelle des vraquiers. Les compétences régionales concernent principalement les exigences de conformité des terminaux.

La lettre de demande d'avis précise également que les procédures de collaboration entre les navires et les terminaux concernent aussi bien l'autorité fédérale que les Régions.

Dans une "annexe 2" à la demande d'avis figure un tableau de répartition des compétences qui confirme que certains articles de la directive 2001/96/CE précitée concernent à la fois l'autorité fédérale et les Régions : il s'agit des articles 2 (champ d'application), 3 (définitions), 8 (procédure de coopération) et 10 (réparation des avaries survenues au cours du chargement et du déchargement) et 16 (sanctions). Il faut ajouter à la liste des compétences mixtes les articles 4 et 9, paragraphe 2, ainsi que l'annexe IV, points 8, 9 et 10 de la directive 2001/96/CE précitée.

Il résulte du dossier que les autorités concernées ont opté pour des transpositions parallèles de la directive 2001/96/CE précitée sans avoir recours à un accord de coopération, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles.

Rien ne s'oppose en soi à pareille méthode. Il importe toutefois de constater que certaines dispositions de la directive 2001/96/CE précitée, notamment l'article 8 ⁽¹⁾, impliquent des procédures conjointes d'exécution, exigeant simultanément l'intervention du capitaine du vraquier et celle du représentant du terminal.

La transposition serait plus claire si, sur ces points en tout cas, elle était opérée par le moyen d'un seul instrument qui ne peut être qu'un accord de coopération."

La transposition de la directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison relève, également, tant des compétences de l'autorité 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), que de celles des régions relatives à la protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale), à la politique des

⁽¹⁾ Cfr. annexe XIXbis, point 5, en projet.

déchets (article 6, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale) et aux ports et à leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, 3°, de la loi spéciale).

Eu égard à la difficulté de déterminer avec une précision totale ce qui, dans cet exercice de transposition, relève des compétences de l'État ou des régions, l'observation précitée vaut également pour le projet examiné.

2. La loi du 17 janvier 1984 portant approbation des Actes internationaux suivants :

- a) Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, et Annexes, faites à Londres le 2 novembre 1973;
- b) Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution des navires, et Annexe, faites à Londres le 17 février 1978,

ne procure pas de fondement légal au projet. Elle ne doit, dès lors, pas être visée au préambule de ce dernier.

3. L'article 13 de la directive 2000/59/CE précitée dispose :

"Les États membres déterminent le système de sanctions infligées en cas d'infraction aux dispositions nationales adoptées en vertu de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir leur application. Les sanctions prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives."

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a répondu :

"De strafbepalingen van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, zijn van toepassing. Hoofdstuk IV Toezicht en controle (art. 13-25) en de strafbepalingen daarop (Hoofdstuk VI)."

.../...

Il convient cependant de relever que l'article 9 de la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires, qui constitue le fondement légal du projet examiné, ne figure pas parmi les dispositions dont le non respect, ainsi que celui de leurs arrêtés d'exécution, est assorti de sanctions pénales (chapitre VI de la loi).

En conséquence, l'article 13 de la directive 2000/59/CE précitée ne peut être considéré comme adéquatement transposé.

4. À l'article 3 du projet, relatif à l'obligation de notification, il conviendrait de renvoyer au formulaire arrêté par la Région compétente, plutôt que de renvoyer à un nouveau modèle repris en annexe. Ces modèles ont, en effet, déjà été définis par les textes assurant la transposition de la directive 2000/59/CE précitée, pour chacune des trois régions ⁽²⁾.

⁽²⁾ Il s'agit de l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 relatif aux installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (Moniteur belge du 13 mars 2003), de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 mars 2003 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 décembre 1997 fixant le règlement flamand relatif à la prévention et à la gestion des déchets (Moniteur belge du 14 avril 2003), et de l'annexe 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2003 relatif aux installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (Moniteur belge du 16 mai 2003, 2^e édition).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.869/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 31 maart 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de afgifte van scheepsafval en ladingresiduen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement", heeft op 5 april 2004 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, 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 met de adviesaanvraag als volgt :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 16, eerste lid, van richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 28 december 2002 aan de richtlijn te voldoen;

Overwegende dat, aangezien België zijn verplichtingen niet tijdig is nagekomen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 13 mei 2003 een gemotiveerd advies krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heeft uitgebracht; dat België zich onverwijld dient te conformeren aan dit advies door omzetting van de richtlijn in nationaal recht om alsnog een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen;".

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In advies 36.693/4, dat op 10 maart 2004 is uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 19 maart 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt :

.../...

"Zoals erop wordt gewezen in de adviesaanvraag, vallen de aangelegenheden die geregeld worden in richtlijn 2001/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen, deels onder de bevoegdheid van de federale overheid en deels onder die van de Gewesten. De federale bevoegdheid heeft hoofdzakelijk betrekking op de eisen met betrekking tot de veiligheid van het laden en de operationele geschiktheid van de bulkschepen. De gewestelijke bevoegdheid heeft hoofdzakelijk betrekking op de geschiktheids-eisen voor de terminals.

In de brief met de adviesaanvraag wordt eveneens gepreciseerd dat de procedures voor samenwerking tussen schepen en terminals zowel de federale als de gewestelijke bevoegdheid betreffen.

In een "bijlage 2" bij de adviesaanvraag is een tabel opgenomen met de bevoegdheidsverdeling, die bevestigt dat bepaalde artikelen van de voormelde richtlijn 2001/96/EG zowel betrekking hebben op de federale overheid als op de Gewesten : het gaat om de artikelen 2 (werkingsfeer), 3 (definities), 8 (procedures voor de samenwerking), en 10 (reparatie van tijdens laden of lossen ontstane schade) en 16 (sancties). Aan de lijst met gemengde bevoegdheden dienen te worden toegevoegd de artikelen 4 en 9, lid 2, alsmede bijlage IV, punten 8, 9 en 10 van de voormelde richtlijn 2001/96/EG.

Uit het dossier blijkt dat de betrokken overheden geopteerd hebben voor parallele omzettingen van de voormelde richtlijn 2001/96/EG, zonder een samenwerkingsakkoord te sluiten, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Op zich staat niets aan een zodanige methode in de weg. Evenwel dient te worden opgemerkt dat sommige bepalingen van de voormelde richtlijn 2001/96/EG, inzonderheid artikel 8 ⁽¹⁾, gezamenlijke uitvoeringsprocedures impliceren, waarbij tegelijk het optreden van de kapitein van het bulkschip als dat van de terminalvertegenwoordiger vereist wordt.

De omzetting zou duidelijker zijn, indien, althans wat deze drie punten betreft, zij wordt gedaan aan de hand van één enkel instrument, dat alleen een samenwerkingsakkoord kan zijn."

Ook de omzetting van richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen valt zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) als onder de bevoegdheid van de gewesten betreffende de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet), het afvalstoffenbeleid (artikel 6,

⁽¹⁾ Cfr. ontworpen bijlage XIXbis, punt 5.

§ 1, II, 2°, van de bijzondere wet) en de havens en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 3°, van de bijzondere wet).

Gelet op de moeilijkheid om met volledige zekerheid vast te stellen wat bij die proeve van omzetting tot de bevoegdheid van de Staat dan wel tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, geldt de voormelde opmerking eveneens voor het voorliggende ontwerp.

2. De wet van 17 januari 1984 houdende goedkeuring van volgende Internationale Akten :

- a) Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973;
- b) Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978,

verleent het ontwerp geen rechtsgrond. Naar die wet behoort bijgevolg niet te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp.

3. Artikel 13 van de voormelde richtlijn 2000/59/EG luidt als volgt :

"De lidstaten voeren een stelsel van sancties in voor het geval van inbreuk op de nationale voorschriften die uit hoofde van deze richtlijn zijn vastgesteld, en treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties ten uitvoer worden gelegd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

Op vragen in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"De strafbepalingen van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, zijn van toepassing. Hoofdstuk IV Toezicht en controle (art. 13-25) en de strafbepalingen daarop (Hoofdstuk VI)."

.../...

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 9 van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, dat de rechtsgrond van het onderzochte ontwerp vormt, niet voorkomt onder de bepalingen op de niet-naleving waarvan en op de niet-naleving van de uitvoeringsbesluiten waarvan, strafrechtelijke straffen staan (hoofdstuk VI van de wet).

Bijgevolg kan artikel 13 van de voormelde richtlijn 2000/59/EG niet geacht worden op passende wijze omgezet te zijn.

4. In artikel 3 van het ontwerp, betreffende de verplichting tot informatie-verstrekking, zou moeten worden verwezen naar het formulier dat door het bevoegde gewest is vastgesteld, in plaats van te verwijzen naar een nieuw model dat als bijlage is opgenomen. Die modellen zijn immers reeds vastgesteld bij regelingen waarbij de voormelde richtlijn 2000/59/EG voor elk van de drie gewesten is omgezet ⁽²⁾.

⁽²⁾ Die regelingen zijn bijlage II bij het besluit van de Waalse Regering van 27 februari 2003 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (Belgisch Staatsblad van 13 maart 2003), bijlage I bij het besluit van de Vlaamse regering d.d. 14 maart 2003 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (Belgisch Staatsblad van 14 april 2003) en bijlage 2 bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 april 2003 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (Belgisch Staatsblad van 16 mei 2003, 2^e editie).

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heer	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS