

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.260/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 24 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "établissant un comité fédéral et des comités locaux pour la sûreté des installations portuaires", a donné le 26 mai 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 :

"De dringende noodzakelijkheid wordt als volgt gemotiveerd.

Door het feit dat de EU - verordening ter verbetering van de beveiliging van de schepen en de havenfaciliteiten, pas in maart 2004 werd goedgekeurd en pas in april zal verschijnen in het publicatieblad van de Europese gemeenschap. De verordening treedt in werking 20 dagen na haar publicatie.

Dat deze verordening de EU - lidstaten verplicht in de oprichting van een bevoegde nationale autoriteit voor maritieme beveiliging.

Dat deze nationale autoriteit de veiligheidsmaatregelen die werden voorzien in de ISPS- code voor de havenfaciliteiten dient te coördineren, ten uitvoer leggen en de toepassing ervan te controleren .

Dat de veiligheidsplannen met betrekking tot de havenfaciliteiten van alle Belgische zeehavens dienen te worden voorgelegd en goedgekeurd door deze nationale autoriteit . Dat de lijst van de havenfaciliteiten die overeenstemmen met de ISPS - code verplicht dienen worden overgemaakt tegen uiterlijk 1 juli 2004 aan de Internationale Maritieme Organisatie zoals voorzien door de ISPS - code.

Dat dringend de passende maatregelen moeten worden genomen ter oprichting van deze nationale autoriteit in België die deze veiligheidsplannen dient goed te keuren.

Dat deze verordening een ernstige economische impact heeft gezien het belang van de Belgische havens in Europa.

Het is derhalve noodzakelijk dat deze reglementering zo snel mogelijk van toepassing is zodat de noodzakelijke beslissingen kunnen worden genomen door het federaal comité. Het gaat hier onder meer om de erkenning als Recognized Security organization, de toestemming om opleidingen te geven, de richtlijnen betreffende de beveiliging van de verschillende havenfaciliteiten, ...

De lijst met ISPS-plichtige bedrijven moet ten laatste op 1 juli 2004 aan de Internationale Maritieme Organisatie worden overgemaakt . Indien een bedrijf niet op de lijst staat, heeft dit economische implicaties omdat schepen die hebben aangelegd aan een havenfaciliteit die niet in orde is met de ISPS-code in een andere haven zullen worden gesanctioneerd (extra controle van het schip en zijn lading, wachttijden, ...).

.../...

Het besluit kon niet eerder aan het advies van de Raad van State voorgelegd worden gezien het feit dat het Europees Parlement de verordening pas heeft goedgekeurd op 22 maart 2004 en de verordening uiteindelijk gepubliceerd werd in het Publicatieblad van de EU op 29 april 2004 . Aan L de ISPS-code dient echter te worden voldaan voor 01 juli 2004."

*
* *

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. La nécessité de mettre en oeuvre dans l'ordre juridique interne le règlement (CE) N° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires ne peut justifier que l'auteur du texte ne respecte pas les règles et les principes juridiques du droit belge.

L'article 2, 6) et 7), du règlement (CE) N° 725/2004 précité, prévoit la création d'une part d'un

"«point de contact pour la sûreté maritime» : organisme désigné par chaque État membre pour servir de point de contact pour la Commission et les autres États membres et pour la mise en oeuvre, le suivi et l'information sur l'application des mesures de sûreté maritime prévues par le présent règlement";

et d'autre part, d'une

"«autorité de sûreté maritime compétente» : une autorité nommée par un État membre pour coordonner, mettre en oeuvre et surveiller l'application des mesures de sûreté prescrites par le présent règlement en ce qui concerne les navires et/ou une ou plusieurs installation(s) portuaire(s). Les compétences de cette autorité peuvent différer en fonction des tâches qui lui sont assignées".

.../...

L'arrêté en projet crée un comité fédéral chargé de diverses compétences liées à la mise en oeuvre du règlement (CE) N° 725/2004 précité et des instruments internationaux visés par ce dernier.

Il résulte de l'ensemble du projet que tant le comité fédéral que ses membres appartenant au pouvoir fédéral ainsi que les comités locaux, constitués par le comité fédéral, disposent de pouvoirs de décision.

L'octroi de pareilles compétences spécifiques susceptibles de restreindre l'exercice des droits et libertés ⁽¹⁾, excède les pouvoirs que le Roi tient des articles 37 et 107 de la Constitution, que l'arrêté en projet se donne pour fondement.

Une intervention du législateur est donc indispensable pour mettre en oeuvre le règlement précité.

2. En tout état de cause, il y aura lieu d'être attentif, d'une part, aux règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions en matière d'infrastructure, de transport et de sécurité publique, et, d'autre part, à la nécessité de placer le comité fédéral et les comités locaux, qui sont des organes collégiaux appartenant à l'administration, sous l'autorité d'un ministre politiquement responsable ⁽²⁾.

3. Dans le bref délai qui lui a été imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas été en mesure de vérifier si la législation existante ne fournit pas au Roi les habilitations nécessaires à la mise en oeuvre du règlement (CE) N° 725/2004 précité.

⁽¹⁾ Voy. également l'article 4 du projet qui habilite les membres du comité fédéral à procéder à des inspections dans les différentes installations portuaires qui pourraient avoir le caractère des visites domiciliaires.

⁽²⁾ L'obligation faite par le règlement (CE) N° 725/2004 précité, de désigner une autorité maritime compétente n'est pas incompatible avec les principes qui viennent d'être rappelés.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.260/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 mei 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een federaal comité en lokale comités voor de beveiliging van de havenfaciliteiten", heeft op 26 mei 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:

"De dringende noodzakelijkheid wordt als volgt gemotiveerd.

Door het feit dat de EU - verordening ter verbetering van de beveiliging van de schepen en de havenfaciliteiten, pas in maart 2004 werd goedgekeurd en pas in april zal verschijnen in het publicatieblad van de Europese gemeenschap. De verordening treedt in werking 20 dagen na haar publicatie.

Dat deze verordening de EU - lidstaten verplicht in de oprichting van een bevoegde nationale autoriteit voor maritieme beveiliging.

Dat deze nationale autoriteit de veiligheidsmaatregelen die werden voorzien in de ISPS- code voor de havenfaciliteiten dient te coördineren, ten uitvoer leggen en de toepassing ervan te controleren .

Dat de veiligheidsplannen met betrekking tot de havenfaciliteiten van alle Belgische zeehavens dienen te worden voorgelegd en goedgekeurd door deze nationale autoriteit . Dat de lijst van de havenfaciliteiten die overeenstemmen met de ISPS - code verplicht dienen worden overgemaakt tegen uiterlijk 1 juli 2004 aan de Internationale Maritieme Organisatie zoals voorzien door de ISPS - code.

Dat dringend de passende maatregelen moeten worden genomen ter oprichting van deze nationale autoriteit in België die deze veiligheidsplannen dient goed te keuren.

Dat deze verordening een ernstige economische impact heeft gezien het belang van de Belgische havens in Europa.

Het is derhalve noodzakelijk dat deze reglementering zo snel mogelijk van toepassing is zodat de noodzakelijke beslissingen kunnen worden genomen door het federaal comité. Het gaat hier onder meer om de erkenning als Recognized Security organization, de toestemming om opleidingen te geven, de richtlijnen betreffende de beveiliging van de verschillende havenfaciliteiten, ...

De lijst met ISPS-plichtige bedrijven moet ten laatste op 1 juli 2004 aan de Internationale Maritieme Organisatie worden overgemaakt . Indien een bedrijf niet op de lijst staat, heeft dit economische implicaties omdat schepen die hebben aangelegd aan een havenfaciliteit die niet in orde is met de ISPS-code in een andere haven zullen worden gesanctioneerd (extra controle van het schip en zijn lading, wachttijden, ...).

.../...

Het besluit kon niet eerder aan het advies van de Raad van State voorgelegd worden gezien het feit dat het Europees Parlement de verordening pas heeft goedgekeurd op 22 maart 2004 en de verordening uiteindelijk gepubliceerd werd in het Publicatieblad van de EU op 29 april 2004 . Aan L de ISPS-code dient echter te worden voldaan voor 01 juli 2004."

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich 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. De noodzaak om EG-verordening Nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten te implementeren in de interne rechtsorde, kan niet rechtvaardigen dat de steller van het ontwerp de juridische regels en beginselen van het Belgische recht niet in acht neemt.

Artikel 2, 6) en 7), van de genoemde EG-verordening Nr. 725/2004, voorziet enerzijds in de oprichting van een

"«Instantie voor maritieme beveiliging» : de door iedere lidstaat aangewezen instantie die als contactpunt voor de Commissie en de overige lidstaten dient en die de toepassing van de maatregelen op het gebied van maritieme beveiliging in deze verordening faciliteert, de follow-up verzorgt en informatie verschaft";

en anderzijds van een

"«Bevoegde autoriteit voor maritieme beveiliging» : een door de lidstaten benoemde autoriteit die de toepassing moet coördineren, ten uitvoer leggen en controleren van de door deze verordening voorgeschreven veiligheidsmaatregelen voor schepen en/of een of meer havenfaciliteiten. De bevoegdheden van deze autoriteit kunnen verschillend zijn, naargelang van de taken waarmee zij wordt belast."

.../...

Bij het ontworpen besluit wordt een federaal comité opgericht belast met verscheidene bevoegdheden die verband houden met de tenuitvoerlegging van de genoemde EG-verordening Nr. 725/2004 en de internationale akten waarnaar in die verordening verwezen wordt.

Uit het ontwerp in zijn geheel blijkt dat zowel het federaal comité als de leden ervan die tot de federale overheid behoren, en de lokale comités, opgericht door het federaal comité, over beslissingsbevoegdheden beschikken.

Het toekennen van zulke specifieke bevoegdheden, waarmee de uitoefening van rechten en vrijheden aan banden kan worden gelegd ⁽¹⁾, gaat verder dan de bevoegdheden waarover de Koning krachtens de artikelen 37 en 107 van de Grondwet beschikt, op welke artikelen het ontworpen besluit voorgeeft te steunen.

De wetgever moet dus optreden om de genoemde verordening ten uitvoer te leggen.

2. Er moet in ieder geval enerzijds gelet worden op de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden inzake infrastructuur, transport en openbare veiligheid tussen de federale overheid en de gewesten, en, anderzijds, op de noodzaak om het federaal comité en de lokale comités, die collegiale organen zijn die ressorteren onder het overheidsbestuur, onder het gezag te plaatsen van een politiek verantwoordelijk minister ⁽²⁾.

3. Binnen de korte termijn die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is toegewezen, is deze niet in staat geweest na te gaan of de bestaande wetgeving de Koning niet de vereiste machtigingen verleent voor de implementatie van de genoemde EG-verordening Nr. 725/2004.

⁽¹⁾ Zie ook artikel 4 van het ontwerp waarbij de leden van het federaal comité gemachtigd worden om inspecties uit te voeren in verschillende havenfaciliteiten, die zouden kunnen neerkomen op huiszoeken.

⁽²⁾ De verplichting opgelegd bij de genoemde EG-verordening Nr. 725/2004 om een bevoegde maritieme autoriteit aan te wijzen is niet onverenigbaar met de zonet genoemde beginselen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste 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