

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.279/4

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 26 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux exigences et procédures de chargement et déchargement sur des vraquiers", a donné le 23 juin 2004 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 13 juin 2004 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer en vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement légal

Observations générales

1. En vertu de son article 1^{er}, 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, que le projet transpose, a pour objet :

"(...) de renforcer la sécurité des vraquiers faisant escale aux terminaux des États membres pour charger ou décharger des cargaisons solides en vrac, en réduisant

.../...

les risques de contraintes excessives et d'avarie matérielle de structure du navire au cours du chargement ou du déchargement, par l'établissement :

- 1) de critères harmonisés d'aptitude applicables à ces navires et terminaux, et
- 2) de procédures harmonisées de coopération et de communication entre ces navires et terminaux".

Cette matière relève à la fois de la compétence de l'autorité fédérale et des Régions. Comme l'explique la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale jointe à la demande d'avis :

"La compétence régionale a trait principalement à l'adéquation des terminaux alors que la compétence fédérale a principalement trait à la sécurité du chargement et aux critères harmonisés d'aptitudes applicables aux vraquiers".

Dès lors, le fondement légal permettant au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de réglementer la matière ne se trouve pas dans les articles 2, § 1^{er}, et 4 de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires, qui concerne, comme l'atteste son intitulé, les navires.

Comme suggéré par les services du Port de Bruxelles, le fondement légal du projet se trouve dans l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

Dès lors, dans le préambule, seul cet article doit être mentionné, à l'exclusion de toute autre référence normative ⁽¹⁾.

2. Le fait de donner au projet la loi du 18 février 1969 précitée comme fondement légal rendra applicable le régime de sanctions prévu aux articles 2 à 4 de cette loi.

⁽¹⁾ Il est rappelé qu'il n'y a pas lieu, dans un préambule, de mentionner des arrêtés qui ne sont ni modifiés ni abrogés par la projet.

Il sera ainsi satisfait aux exigences de l'article 16 de la directive 2001/96/CE précitée, qui dispose notamment que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la directive et que ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

3. Le projet reste en défaut de transposer l'article 4 de la directive 2001/96/CE précitée, qui fait obligation aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les exploitants de terminaux s'assurent de l'aptitude opérationnelle des vraquiers au chargement et au déchargement des cargaisons solides en vrac en contrôlant la conformité aux dispositions de l'annexe I.

Certes, les exigences liées à l'aptitude opérationnelle des vraquiers relèvent de l'autorité fédérale, mais les obligations pesant sur les exploitants de terminaux relèvent de la compétence des Régions. Il convient donc que le projet transpose l'obligation que l'article 4 met à charge des exploitants de terminaux.

4. Parmi les dispositions de la directive 2001/96/CE précitée qui relèvent à la fois des compétences régionales et des compétences fédérales figurent les points 8, 9 et 10 de l'annexe IV. Il y a lieu, dès lors, de transposer également ces points dans le projet.

Observations particulières

Préambule

L'avis est demandé conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En conséquence, l'alinéa 9 du préambule doit être adapté et l'alinéa 10 supprimé.

.../...

Article 2

1. Au point 4, il y a lieu de compléter la définition de "vraquier" afin qu'elle soit entièrement conforme à celle donnée par l'article 3, point 4, de la directive 2001/96/CE précitée.

2. Au point 11, il y a lieu de mentionner la date de l'arrêté, à savoir le 29 février 2004.

3. Au point 14, il y a lieu d'écrire "de l'autorité chargée du contrôle par l'État du port (...)".

4. Aux points 19 et 20, dans l'intérêt de la sécurité juridique, il y a lieu d'éviter que la seule différence entre les deux expressions "port de Bruxelles" et "Port de Bruxelles" ne consiste que dans l'usage d'une majuscule.

Il se recommanderait de définir d'une part "la zone du port de Bruxelles" et d'autre part "la société du Port de Bruxelles".

Article 3

1. Compte tenu du fait que la compétence des Régions concerne principalement les exigences de conformité des terminaux et que la compétence fédérale concerne principalement les exigences en rapport avec la sécurité du chargement et la conformité opérationnelle des vraquiers, il y a lieu de définir le champ d'application de l'arrêté, non pas en partant de la notion de vraquier mais en partant de la notion de terminal, comme le fait l'article 2, alinéa 1^{er}, 2), de la directive 2001/96/CE précitée.

.../...

2. Il y a lieu d'écrire, conformément à la directive 2001/96/CE précitée, "des cargaisons solides en vrac" et non "des cargaisons solides ou en vrac".

La même observation vaut pour l'article 4.

3. Conformément à l'article 2 de la directive 2001/96/CE précitée, il y a lieu, en ce qui concerne l'exception des installations qui ne sont utilisées que de manière exceptionnelle, de réserver la règle VI/7 de la Convention SOLAS de 1974.

Article 4

1. Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose que le manuel de renseignements indique les "exigences légales" propres au terminal. Le qualificatif "légales" introduit une restriction par rapport au texte de l'article 5, 3), de la directive 2001/96/CE précitée. Il doit, dès lors, être omis.

2. Le paragraphe 3 sera revu afin de transposer de manière plus fidèle et plus complète l'article 5, 4), de la directive 2001/96/CE précitée.

Article 5

1. L'article 7, 2), a), de la directive 2001/96/CE précitée dispose que, "à la réception de la notification initiale de l'heure d'arrivée probable du navire, le représentant du terminal fournit au capitaine les renseignements visés à l'annexe V".

a) Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 du projet sera modifié afin de mentionner la notification "initiale" de l'heure d'arrivée probable d'un navire.

b) L'article 5 du projet sera complété afin de transposer l'article 7, 2), a), de la directive et l'annexe V de celle-ci.

.../...

2. L'article 7, 2), d), de la directive 2001/96/CE précitée dispose :

- "d) avant le commencement et au cours du chargement ou du déchargement, le représentant du terminal s'acquitte des obligations énoncées à l'annexe VI".

L'article 5, § 4, du projet transpose cette disposition et renvoie à "l'annexe B". Or le projet ne comporte pas d'annexe B transposant l'annexe VI de la directive. Cette lacune doit être comblée.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.279/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 mei 2004 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen", heeft op 23 juni 2004 het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat, als gevolg van de verkiezingen van 13 juni 2004 en de daaruit voortvloeiende ontstentenis van de controle die de Brusselse Hoofdstedelijke Raad krachtens de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen moet kunnen uitoefenen, de Regering sedert die datum niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Algemene opmerkingen

1. Krachtens artikel 1 van 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, die bij het ontwerp wordt omgezet, strekt deze richtlijn ertoe :

.../...

"(...) de veiligheid van bulkschepen die voor laden of lossen van vaste bulkclading terminals in de lidstaten aandoen, te vergroten door de risico's van buitensporige spanning en beschadiging van de structuur van het schip tijdens het laden of lossen te beperken door vaststelling van :

- 1) geharmoniseerde geschiktheidsvereisten voor deze schepen en terminals, en
- 2) geharmoniseerde procedures voor samenwerking en communicatie tussen deze schepen en terminals".

Die materie behoort zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid als tot die van de gewesten. Zoals wordt uitgelegd in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd :

"(betreffen) de gewestelijke bevoegdheden (...) voornamelijk het afgestemd zijn van deze terminals terwijl de federale overheid voornamelijk betrekking heeft tot de veiligheid van de lading en de geharmoniseerde vaardigheden die van toepassing zijn op de bulkschepen".

De rechtsgrond op basis waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de materie kan regelen ligt dus niet in de artikelen 2, § 1, en 4, van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen, die, zoals blijkt uit het opschrift ervan, betrekking heeft op schepen.

Zoals geopperd is door de diensten van de Haven van Brussel, ligt de rechtsgrond van het ontwerp in artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg.

In de aanhef moet dan ook alleen dat artikel worden vermeld, en geen enkele verwijzing naar enige andere regelgeving ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Er wordt nogmaals op gewezen dat in een aanhef geen besluiten behoren te worden vermeld die niet gewijzigd of opgeheven worden bij het ontwerp.

2. Door de genoemde wet van 18 februari 1969 tot rechtsgrond te verklaren van het ontwerp, wordt de regeling betreffende de sancties bepaald in de artikelen 2 tot 4 van die wet van toepassing.

Bijgevolg moet worden voldaan aan de vereisten gesteld in artikel 16 van de genoemde richtlijn 2001/96/EG, dat inzonderheid bepaalt dat de lidstaten vaststellen welke sancties gelden voor overtredingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen van intern recht, en dat die sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

3. In het ontwerp wordt verzuimd artikel 4 van de genoemde richtlijn 2001/96/EG om te zetten, dat de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de terminalexploitanten zich ervan vergewissen of de bulkschepen operationeel geschikt zijn voor het laden of lossen van vaste bulkclading, en daarbij te controleren of aan de bepalingen van bijlage I is voldaan.

De vereisten aangaande operationele geschiktheid van bulkschepen vallen weliswaar onder de bevoegdheid van de federale overheid, maar de verplichtingen voor terminalexploitanten behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij het ontwerp moet dus de verplichting worden omgezet die bij artikel 4 wordt opgelegd aan terminalexploitanten.

4. Tot de bepalingen van de genoemde richtlijn 2001/96/EG die tegelijkertijd onder de bevoegdheid van de gewesten en van de federale overheid vallen, behoren de punten 8, 9 en 10 van bijlage IV. Die punten moeten bijgevolg ook in het ontwerp worden omgezet.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het advies is aangevraagd overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

.../...

Bijgevolg moet het negende lid van de aanhef worden aangepast en het tiende lid worden geschrapt.

Artikel 2

1. In punt 4 moet de definitie van "bulkschip" zo worden gewijzigd en aangevuld dat ze volledig overeenstemt met die gegeven in artikel 3, punt 4, van de genoemde richtlijn 2001/96/EG.

2. In punt 11 moet de datum van het besluit worden vermeld, namelijk 29 februari 2004.

3. In punt 14 schrijve men "de hiertoe aangewezen ambtenaren van de overheid die belast zijn met de controle ... en met de scheepvaartcontrole;"

4. Ter wille van de rechtszekerheid dient in de punten 19 en 20 voorkomen te worden dat het enige verschil tussen de twee uitdrukkingen "haven van Brussel" en "Haven van Brussel" alleen in het gebruik van een hoofdletter bestaat.

Aanbevolen wordt enerzijds "het gebied van de haven van Brussel" te definiëren, en anderzijds "de vennootschap 'Haven van Brussel'".

Artikel 3

1. Aangezien de gewesten hoofdzakelijk bevoegd zijn voor de vereisten inzake het conform zijn van de terminals en de federale overheid vooral bevoegd is voor de vereisten in verband met de veiligheid van het laden en het operationeel conform zijn van de bulkschepen, dient bij het bepalen van de werkingssfeer van het besluit niet te worden uitgegaan van het begrip bulkschip, maar van het begrip terminal, zoals geschiedt in artikel 2, alinea 1, 2), van de genoemde richtlijn 2001/96/EG.

2. Men schrijve, zoals in de genoemde richtlijn 2001/96/EG, "vaste bulkklading" en niet "vaste lading of bulkklading".

Zo ook schrijve men in artikel 4 "een vaste bulkklading" in plaats van "vaste bulkgoederen".

3. Overeenkomstig artikel 2 van de genoemde richtlijn 2001/96/EG dient, wat betreft de uitzondering gemaakt voor voorzieningen die slechts uitzonderlijk worden gebruikt, bepaald te worden dat dit geldt onverminderd voorschrift VI/7 van het SOLAS-verdrag van 1974.

Artikel 4

1. In paragraaf 2, tweede lid, staat dat in de handleiding de "wettelijke vereisten" staan, eigen aan de terminal. Met de bepaling "wettelijk" wordt een beperking ingevoerd ten opzichte van het bepaalde van artikel 5, 3), van de genoemde richtlijn 2001/96/EG. Het moet derhalve vervallen.

2. Paragraaf 3 moet worden herzien zodat artikel 5, 4), van de genoemde richtlijn 2001/96/EG getrouwer en vollediger wordt omgezet.

Artikel 5

1. Artikel 7, 2), a), van de genoemde richtlijn 2001/96/EG bepaalt dat "nadat de terminalvertegenwoordiger de eerste aankondiging van het vermoedelijke aankomsttijdstip van het schip heeft ontvangen, (...) hij de kapitein de in bijlage V vermelde gegevens (verstrekt)".

a) Paragraaf 1 van artikel 5 van het ontwerp moet worden gewijzigd, zodat de "eerste" aankondiging van het vermoedelijke aankomsttijdstip van een schip wordt vermeld.

b) Artikel 5 van het ontwerp moet worden aangevuld zodat ook artikel 7, 2), a), van de richtlijn en bijlage V daarvan worden omgezet.

2. Artikel 7, 2), d), van de genoemde richtlijn 2001/96/EG bepaalt het volgende :

"d) Alvorens met laden of lossen wordt begonnen en tijdens het laden of lossen kwijt de terminalvertegenwoordiger zich van de in bijlage VI opgesomde taken".

In artikel 5, § 4, van het ontwerp wordt deze bepaling omgezet en verwezen naar "bijlage B". Het ontwerp bevat evenwel geen bijlage B waarbij bijlage VI van de richtlijn wordt omgezet. Die leemte moet worden verholpen.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS