

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.991/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine de la Région wallonne, le 6 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "transposant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil", a donné le 13 mars 2006 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 remplacé 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 est la suivante :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance qu'il s'agit de la transposition d'une directive européenne dont le délai de transposition expirait le 05 février 2004;

Considérant que par lettre du 17 février 2004 la Commission des Communautés européennes a mis la Belgique en demeure pour non transposition dans les délais impartis de la directive;

Considérant que par décision du 14 décembre 2004 la Commission des Communautés européenne a saisi la Cour de Justice pour non transposition de la directive par la Belgique dans les délais impartis;

Considérant que par un arrêt du 15 décembre 2005 la Cour de Justice des Communautés européennes a condamné la Belgique pour non transposition de la directive dans les délais;

Considérant que pour se conformer à l'arrêt rendu, la Belgique est tenue en conséquence de transposer immédiatement la directive en droit national;"

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'obligation de respecter l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que l'urgence doit être spécialement motivée dans la demande d'avis et que cette motivation doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

En l'espèce, seul le préambule de l'acte est motivé; la lettre de demande d'avis ne l'est pas.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 de la proposition, 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.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Observation générale

La problématique de la transposition des directives en matière de transport maritime a été récemment examinée par la section de législation à propos des directives 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, et 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.

Dans son avis 36.869/4, donné le 5 avril 2004 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2004 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, et qui transpose, pour ce qui concerne l'autorité fédérale, la directive 2000/59/CE précitée, la section de législation a formulé l'observation suivante :

"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 92*bis*, § 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 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'Etat ou des régions, l'observation précitée vaut également pour le projet examiné."

Cette observation vaut également pour la transposition de la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil. Elle voit même sa pertinence renforcée par la nécessité, que ce soit pour prévenir les risques d'accidents maritimes ou pour limiter leurs conséquences, de mettre en place des mécanismes de collaboration tant entre les autorités belges et celles d'autres États membres, qu'entre les différentes autorités belges elles-mêmes, cette dernière forme de collaboration n'étant, par définition, pas organisée par le droit communautaire ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cfr. annexe XIX*bis*, point 5, en projet.

⁽²⁾ À cet égard, il doit aussi être noté que 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, ne procure de fondement légal au projet que dans la mesure où celui-ci est "nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci".

Observations particulières

Préambule

Le décret du 27 janvier 1998 instituant une police de la conservation du domaine public régional des voies hydrauliques et réglementant les conditions de son exercice ne procure pas de fondement légal au projet examiné ⁽³⁾.

L'alinéa 2 du préambule qui le vise doit, par conséquent, être omis.

Dispositif

Article 2

Cette disposition qui s'inspire de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2002/59/CE précitée, étant dépourvue de portée normative, doit être omise.

Article 6

L'article 6 du projet vise à transposer, pour ce qui concerne l'autorité portuaire, l'article 11 (enquête sur les accidents) de la directive 2002/59/CEE.

Cette disposition a déjà été transposée par l'arrêté royal du 21 novembre 2005 réglementant les enquêtes sur les accidents et les incidents de mer. Cet arrêté prévoit notamment, en son article 5, que les membres de la cellule autonome d'enquête créée, en cas d'accident de mer, au sein du Service public fédéral Mobilité et Transport, ont "librement accès aux informations pertinentes détenues par la compagnie propriétaire ou exploitante, par le constructeur du navire, par les autorités maritimes ainsi que par celles du port et de la sécurité maritime".

L'article 6 est, par conséquent, inutile et peut être omis du projet.

⁽³⁾ Une observation similaire a été formulée dans l'avis 38.053/4, donné le 24 janvier 2005 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mai 2005 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraciers.

Article 10

L'article 10 du projet, intitulé "Confidentialité des informations", vise à transposer l'article 24 de la directive 2002/59/CE, portant le même intitulé.

L'article 10 du projet entend satisfaire à cette exigence de transposition en soumettant le traitement des informations transmises au respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Ce procédé ne peut être admis. En effet, la loi précitée concerne le traitement de données à caractère personnel, lesquelles y sont définies comme étant "toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable". Or, cette définition ne correspond pas aux informations figurant à l'annexe I de la directive 2002/59/CE.

Il revient dès lors à l'auteur du projet de fixer lui-même les limites dans lesquelles les informations traitées par les autorités portuaires wallonnes dans le cadre de l'application de l'arrêté en projet, doivent être communiquées.

Observation finale

Selon les informations communiquées au Conseil d'État, un arrêté ministériel désignera "l'autorité portuaire" au sens du projet examiné. Le projet d'arrêté du Gouvernement doit être complété afin de prévoir une habilitation en ce sens.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN