

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.028/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 25 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006 ^(*), sur un avant-projet de loi "relative à la sûreté maritime", a donné le 11 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par un e-mail du délégué du ministre.

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

"Les Gouvernements seront associés : (...)

3° à l'élaboration des règles de police générale et à la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport;".

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. Comme l'indique son article 2, l'avant-projet ne vise pas seulement à assurer la transposition de la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté dans les ports. Il vise également à assurer l'exécution du 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. Or, l'exécution de ce règlement européen a déjà été réalisée par l'arrêté royal du 15 juin 2004 établissant un comité fédéral et des comités locaux pour la sûreté des installations portuaires ¹.

⁽¹⁾ Lequel a fait l'objet de l'avis 37.260/4, donné le 26 mai 2004. Dans cet avis, la section de législation relevait notamment qu' : "une intervention du législateur est (...) indispensable pour mettre en oeuvre le règlement précité".

Il semble que les organes collégiaux créés par l'avant-projet dans le cadre de la transposition de la directive 2005/65/CE, précitée (à savoir : l'autorité nationale de sûreté maritime et les comités locaux pour la sûreté maritime), doivent se substituer à ceux créés par l'arrêté royal du 15 juin 2004, précité, dans le cadre de l'exécution du règlement (CE) n° 725/2004, précité (le Comité fédéral pour la sûreté des installations portuaires et ses comités locaux).

L'exposé des motifs sera complété sur ce point, afin de mieux faire ressortir les intentions de l'auteur de l'avant-projet.

L'article 9 de l'avant-projet, relatif aux comités locaux pour la sûreté maritime sera, le cas échéant, complété afin de faire apparaître, parmi leurs missions, leur intervention dans le cadre de l'exécution du règlement (CE) n° 725/2004, précité.

Observations particulières

Dispositif

Article 3

Le dispositif de l'article 3 se limite à donner la portée de l'avant-projet. Étant dépourvu de caractère normatif cet article 3 sera omis.

Article 4

L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose :

"Le périmètre des ports visés à l'alinéa 1^{er} est délimité par le Roi."

Afin de mieux assurer la transposition de l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2005/65/CE, précitée, il conviendrait de compléter cette disposition en précisant que cette délimitation est opérée en prenant en compte les informations résultant de l'évaluation de la sûreté portuaire.

.../...

L'article 2, paragraphe 3, de la directive précitée prévoit en effet :

"Les États membres définissent le périmètre de chaque port aux fins de la présente directive, en prenant dûment en compte les informations résultant de l'évaluation de la sûreté portuaire."

Article 6

L'article 6, 15°, de l'avant-projet doit être complété par l'insertion de la date de la loi relative à l'analyse de la menace, à savoir le 10 juillet 2006.

Article 7

L'article 7, § 3, 2°, de l'avant-projet confie notamment à l'autorité nationale de sûreté maritime la mission de :

"(...) développer et d'imposer des normes contraignantes en matière de sûreté maritime ainsi que de contrôler leur application;"

Il se conçoit qu'une autorité spécialisée soit chargée d'élaborer et de proposer l'adoption de normes dans une matière telle que la sûreté maritime, et qu'elle soit chargée du contrôle de leur application.

Il serait, par contre, plus conforme aux principes constitutionnels de confier au Roi l'adoption proprement dite de ces "normes contraignantes"; le cas échéant, sur avis ou sur proposition de l'autorité nationale de sûreté maritime en projet.

Cette intervention du Roi permettrait également de leur rendre applicables les sanctions pénales prévues à l'article 28 de l'avant-projet.

Articles 9 et 10

Le Conseil d'État s'interroge sur la raison pour laquelle c'est à l'autorité nationale de sûreté maritime de créer les comités locaux (article 9) alors que leur composition et fonctionnement sont déterminés par le Roi (article 10).

Article 13

Dans le texte français de l'article 13, § 1^{er}, 1°, de l'avant-projet le mot "additionnelles" doit être remplacé par : "minimales", conformément à l'article 8, paragraphe 2, 1^{er} tiret, de la directive 2005/65/CE, précitée.

Article 21

Dans le texte français de l'article 21 de l'avant-projet le chiffre 4 doit être omis.

Article 22

L'article 22 de l'avant-projet dispose :

"Chaque plan de sûreté portuaire est testé au moins une fois par année civile par le biais d'un exercice."

Cet article ne transpose qu'imparfaitement l'article 7, paragraphe 7, de la directive 2005/65/CE, précitée, en ce qu'il ne reprend pas les exigences énumérées à l'annexe III de la directive.

Il pourrait être envisagé de charger le Roi de fixer les conditions auxquelles doit satisfaire cet exercice, à l'instar de la solution retenue aux articles 14, alinéa 3, 17, § 2, et 23, § 1^{er}, de l'avant-projet.

.../...

Article 25

1. L'article 25, § 4, 1^o, de l'avant-projet habilite les fonctionnaires chargés du contrôle du respect du règlement (CE) n°725/2004, précité, et de la loi en projet

"à l'exclusion des lieux d'habitation, [à] pénétrer librement, à toute heure du jour ou de la nuit, sans avertissement préalable, dans les lieux où la présente loi et ses arrêtés d'exécution sont applicables;

les lieux servant d'habitation ne peuvent être visités à tout moment qu'avec l'autorisation de l'occupant ou du juge de police compétent;"

Il revient à l'auteur de l'avant-projet d'apporter la justification de cette dérogation au principe, consacré par la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, selon lequel aucune perquisition ou visite domiciliaire ne peut être faite dans un lieu non ouvert au public avant cinq heures du matin et après neuf heures du soir ².

2. Il revient également à l'auteur de l'avant-projet d'apporter la justification de la force probante particulière qu'il entend donner, à l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet aux procès-verbaux rédigés par les mêmes fonctionnaires ³.

Article 31

Il résulte de la disposition à l'examen que la loi entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

(2) En ce sens, voir notamment l'observation formulée dans l'avis 40.442/4, donné le 7 juin 2006, à propos de l'article 58 de l'avant-projet de loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, devenu projet de loi (Doc. parl., Chambre, session 2005/2006, n°2643/1, pp. 56 et s.).

(3) Idem.

L'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, prévoit :

"Elles sont obligatoires dans tous le royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins que la loi n'ait fixé un autre délai."

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.028/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 15 september 2006 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de maritieme beveiliging", heeft op 11 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij een e-mail van de gemachtigde ambtenaar van de minister.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerkingen

1. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

"De Regeringen worden betrokken bij : (...)

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;"

De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat aan dat voorafgaande vormvereiste naar behoren is voldaan.

2. Zoals artikel 2 van het voorontwerp aangeeft, beoogt het voorontwerp niet alleen te zorgen voor de omzetting van richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens. Het voorontwerp beoogt eveneens te zorgen voor de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten. De tenuitvoerlegging van deze Europese verordening is echter reeds geschied bij het koninklijk besluit van 15 juni 2004 tot oprichting van een Federaal comité en lokale comités voor de beveiliging van de havenfaciliteiten ¹.

(1) Omtrent dit besluit is op 26 mei 2004 advies 37.260/4 verstrekt. In dit advies merkt de afdeling wetgeving onder meer het volgende op : "De wetgever moet (...) optreden om de genoemde verordening ten uitvoer te leggen."

Blijkbaar moeten de collegiale organen die bij het voorontwerp worden opgericht in het kader van de omzetting van de voornoemde richtlijn 2005/65/EG (te weten de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging en de lokale comités voor maritieme beveiliging), in de plaats komen van de organen die bij het voornoemde koninklijk besluit van 15 juni 2004 opgericht zijn ter uitvoering van de voornoemde verordening (EG) nr. 725/2004 (het federaal comité voor de beveiliging van havenfaciliteiten en zijn lokale comités).

De memorie van toelichting moet op dat punt worden aangevuld, zodat de bedoeling van de steller van het voorontwerp beter tot uiting komt.

Artikel 9 van het voorontwerp, dat de lokale comités voor maritieme beveiliging betreft, moet in voorkomend geval worden aangevuld, zodat blijkt dat één van hun taken erin bestaat op te treden in het kader van de tenuitvoerlegging van de voornoemde verordening (EG) nr. 725/2004.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 3

Het dispositief van artikel 3 beperkt zich ertoe de strekking van het voorontwerp te bepalen. Dit artikel 3, dat niet van normatieve aard is, dient te vervallen.

Artikel 4

Artikel 4, § 2, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt :

"De grenzen van de in het eerste lid bedoelde havens worden afgebakend door de Koning."

Met het oog op een betere omzetting van artikel 2, lid 3, van de voornoemde richtlijn 2005/65/EG moet deze bepaling worden aangevuld, waarbij wordt gepreciseerd dat die afbakening geschiedt rekening houdend met de informatie van de havenveiligheidsbeoordeling.

.../...

Artikel 2, lid 3, van de voornoemde richtlijn bepaalt immers :

"De lidstaten stellen voor elke haven de grenzen vast voor de toepassing van deze richtlijn, in voorkomende gevallen rekening houdend met de informatie van de havenveiligheidsbeoordeling."

Artikel 6

Artikel 6, 15°, van het voorontwerp moet worden aangevuld, waarbij de datum wordt ingevoegd van de wet betreffende de analyse van de dreiging, te weten 10 juli 2006.

Artikel 7

Artikel 7, § 3, 2°, van het voorontwerp belast de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging onder meer met :

"het ontwikkelen en opleggen van dwingende standaarden inzake maritieme beveiliging, alsook de controle op de naleving ervan;"

Het is denkbaar dat een gespecialiseerde instantie ermee belast wordt normen in een aangelegenheid zoals de maritieme beveiliging uit te werken en ter goedkeuring voor te leggen, en dat ze belast wordt met de controle op de naleving ervan.

Het zou echter meer in overeenstemming met de grondwettelijke beginselen zijn de Koning te belasten met de eigenlijke goedkeuring van die "dwingende standaarden", in voorkomend geval na advies of op voorstel van de in het vooruitzicht gestelde nationale autoriteit voor maritieme beveiliging.

Indien de Koning daarmee wordt belast, zouden op die dwingende standaarden eveneens de strafrechtelijke straffen gesteld in artikel 28 van het voorontwerp toepasselijk kunnen worden verklaard.

Artikelen 9 en 10

De Raad van State vraagt zich af waarom het aan de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging staat om de lokale comités op te richten (artikel 9), terwijl de samenstelling en de werking ervan door de Koning worden bepaald (artikel 10).

Artikel 13

In de Franse tekst van artikel 13, § 1, 1°, van het voorontwerp moet het woord "additionnelles" vervangen worden door het woord "minimales", zulks overeenkomstig artikel 8, lid 2, eerste streepje, van de voornoemde richtlijn 2005/65/EG.

Artikel 21

In de Franse tekst van artikel 21 van het voorontwerp moet het cijfer 4 vervallen.

Artikel 22

Artikel 22 van het voorontwerp bepaalt :

"Elk havenbeveiligingsplan wordt minstens eenmaal per kalenderjaar getest door middel van een havenbeveiligingsplan-oefening."

Dit artikel zet slechts gedeeltelijk artikel 7, lid 7, van de voornoemde richtlijn 2005/65/EG om, doordat het niet verwijst naar de eisen opgesomd in bijlage III bij de richtlijn.

Er kan worden overwogen de Koning te belasten met het vaststellen van de voorwaarden waaraan die oefening moet voldoen, naar het voorbeeld van de werkwijze die is gevolgd in de artikelen 14, derde lid, 17, § 2, en 23, § 1, van het voorontwerp.

.../...

Artikel 25

1. Artikel 25, § 4, 1°, van het voorontwerp machtigt de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de voornoemde verordening (EG) nr. 725/2004 en van de ontworpen wet om

"op elk ogenblik van de dag of van de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, vrij binnen te gaan in alle plaatsen waar deze wet en haar uitvoeringsbesluiten van toepassing zijn, met uitsluiting van plaatsen die tot woning dienen;

Plaatsen die tot woning dienen, mogen slechts te allen tijde betreden worden met toelating van de bewoner of met verlof van de bevoegde politierechter;".

De steller van het voorontwerp dient een verantwoording te verstrekken voor deze afwijking van het beginsel vastgelegd in de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, naar luid waarvan geen opsporing of huiszoeking in een voor het publiek niet-toegankelijke plaats mag worden verricht vóór vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds ².

2. De steller van het voorontwerp moet eveneens de bijzondere bewijskracht verantwoorden die hij in artikel 25, § 2, eerste lid, van het voorontwerp wenst te geven aan de processen-verbaal opgemaakt door diezelfde ambtenaren ³.

Artikel 31

Uit de onderzochte bepaling volgt dat de wet onmiddellijk in werking zal treden de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

⁽²⁾ Zie in die zin onder meer de opmerking gemaakt in advies 40.442/4, op 7 juni 2006 verstrekt omtrent artikel 58 van het voorontwerp van wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, dat een wetsontwerp is geworden (Gedr. Stuk, Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2643/1, blz. 56 e.v.).

⁽³⁾ Idem

Artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen bepaalt :

"Zij zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij de wet een andere termijn heeft bepaald."

Deze bepaling beoogt eenieder een redelijke termijn toe te meten om kennis te krijgen van de nieuwe regels.

Behoudens een bijzondere reden hoeft daarvan niet te worden afgeweken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	staatsraad, voorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE