

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.360/4

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 25 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires et la loi du 30 juillet 1926 instituant un conseil d'enquête maritime", a donné le 23 octobre 2006 l'avis suivant :

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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Compétence de l'auteur de l'acte

L'article 3, § 1^{er}, 2°, alinéa 3, en projet dispose que :

"L'autorisation de départ n'est délivrée que si le voyage spécial ne présente aucun danger pour la sécurité de l'équipage, des passagers, de la cargaison ou de l'environnement marin".

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, en projet permet aux agents chargés du contrôle de la navigation d'arrêter un navire qui ne pourrait pas naviguer "sans compromettre la sécurité de l'équipage, des passagers, de la cargaison ou de l'environnement marin". L'article 17octies, alinéa 2, en projet prévoit la même règle pour les bateaux.

L'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, en projet permet au fonctionnaire consulaire belge d'interdire le départ d'un navire battant pavillon belge s'il existe des présomptions que la non observance des conditions prévues à l'article 4, 1°, en projet compromettent la sécurité de l'équipage, des passagers, de la cargaison ou de l'environnement marin".

Les 5° et 6° de l'article 17ter, § 1^{er}, en projet habilite le Roi à déterminer les obligations du personnel de bord et des autres personnes embarquées, ainsi que des propriétaires relatives à la sécurité de la navigation et des personnes embarquées, de la cargaison et de l'environnement ainsi que les prescriptions que chaque usager des voies intérieures doit respecter pour garantir la sécurité de la navigation, et des personnes embarquées, de la cargaison et de l'environnement.

Les trois premières dispositions précitées, en tant qu'elle portent sur l'environnement marin, ne s'exposent pas à la critique, dès lors que l'environnement marin relève de la compétence de l'État fédéral ⁽¹⁾.

Par contre, les 5° et 6° de l'article 17^{ter}, § 1^{er}, en projet excèdent la compétence de l'État fédéral qui ne peut imposer au personnel de bord, aux autres personnes embarquées et aux propriétaires des obligations relatives à la protection de l'environnement.

Cette matière relève de la compétence des Régions au titre de la protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Les 5° et 6° de l'article 17^{ter}, § 1^{er}, en projet seront, dès lors, revus.

Fondement légal

Observation générale

L'avant-projet, comme la loi actuelle, utilise indifféremment les mots "fonctionnaires" et "agents". Dans certains cas, l'avant-projet substitue le mot "fonctionnaire" à celui d'"agent".

Selon le fonctionnaire délégué, la seule expression correcte est "les agents chargés du contrôle de la navigation désignés à cet effet".

L'avant-projet sera adapté en conséquence.

En outre, l'auteur du projet devrait vérifier si dans la version néerlandaise il ne faudrait pas remplacer le terme "ambtenaren" par le terme "personeelsleden".

⁽¹⁾ Voir L. LAVRYSEN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Leefmilieu en waterbeleid*, die keure, 1999, pp. 86 et 110.

Sans doute serait-il souhaitable de saisir l'occasion pour uniformiser la terminologie à la lumière de la présente observation dans l'ensemble de la loi.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Pour mieux faire correspondre les deux intitulés, il serait souhaitable de compléter l'intitulé en français par les mots "de navigation".

La suite de l'avant-projet sera adaptée en conséquence.

Article 3

Article 1^{er} en projet

1. Les définitions des points 1° à 6°, de l'article 1^{er} en projet se réfèrent toutes à la notion de "bâtiment". Or, l'avant-projet contient des dispositions pénales qui se réfèrent à la notion de bâtiment (articles 19 et 20 en projet), l'article 30 en projet habilite le Roi à déterminer les rétributions qui peuvent être perçues du chef de la visite d'un bâtiment et l'article 32*bis* en projet dispose que :

"Le Roi peut rendre la présente loi applicable, en tout ou en partie, à des bâtiments autres que ceux visés à l'article 1^{er}".

Compte tenu aussi de l'observation formulée sous l'article 2, il y a lieu, à l'article 1^{er} en projet, de définir la notion de bâtiment de navigation.

2. Au 5°, la section de législation du Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus clair d'utiliser dans le texte français l'expression "navire de plaisance" plutôt que celle de "bâtiment de plaisance", sans pour autant porter atteinte à la concordance devant

.../...

exister entre les versions française et néerlandaise et tout en respectant les usages terminologiques dans le domaine maritime.

Article 6

Article 3 en projet

1. Au 4° de l'article 6 du projet, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison les dispositions relatives aux bâtiments de plaisance ne sont pas davantage similaires à celles relatives aux navires (article 4 de la loi du 5 juin 1972 précitée).

Pourquoi faut-il un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pour fixer les conditions que les bâtiments de plaisance doivent remplir pour être en état de sécurité, alors que pour les navires un arrêté royal ordinaire suffit ?

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est, à cet égard, attirée sur le fait qu'une délégation excessive au Roi ne devient pas pour autant admissible lorsque l'arrêté royal est soumis à la formalité de la délibération en Conseil des ministres.

Pourquoi ne pas préciser, comme le font à juste titre les articles 4, 1°, et le chapitre IV de la loi du 5 juin 1972 précitée pour les navires, quelles catégories de prescriptions doivent être fixées par le Roi et quelles sont les règles de surveillance des bâtiments de plaisance ?

En conséquence, l'avant-projet sera adapté afin de contenir les précisions ci-dessus mentionnées.

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 17^{ter}, § 2, en projet.

2. Au même 4°, il y a lieu de préciser contre quelle décision une procédure d'appel doit être élaborée.

.../...

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 17^{ter}, § 2, en projet.

3. L'absence de mention d'une exigence de certification au 4°, de même que la modification de l'intitulé du chapitre III de la loi du 5 juin 1972 précitée (article 8 de l'avant-projet) implique que seuls les navires et non les navires de plaisance peuvent être soumis à l'obligation d'obtenir un certificat de navigabilité ou un autre certificat ⁽²⁾.

Selon le fonctionnaire délégué, un certain nombre de dispositions du chapitre III de la loi du 5 juin 1972 précitée sont aussi applicables aux navires de plaisance.

L'avant-projet doit, dès lors, être adapté.

Article 7

Article 4 en projet

1. Au 2°, mieux vaut réécrire entièrement le 3° en projet, en tenant compte du fait qu'il faut également y omettre la référence au "§ 1^{er}" de l'article 3 et que le mot "et" avant "les bâtiments" doit également être supprimé.

2. Le 5° en projet implique que des organisations reconnues par le Roi peuvent, aux conditions qu'Il détermine, être mandatées pour fournir certains services réglementaires liés à la délivrance de certificats aux navires enregistrés en Belgique.

L'expression "certains services réglementaires liés à la délivrance de certificats aux navires enregistrés en Belgique" est trop vague.

Il appartient à la loi de préciser quels sont ces services et de quels certificats il s'agit. La section de législation s'interroge, en outre, sur le mot "réglementaires".

⁽²⁾ À tout le moins tant que l'avant-projet ne qualifie pas de "navire", comme suggéré dans l'observation 2 faite sous l'article 3, les bâtiments de plaisance.

Les mêmes observations valent pour l'article 17^{ter}, § 1^{er}, 7°, en projet.

Article 13

Article 14 en projet

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, il y a lieu, à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 5 juin 1972 de remplacer, comme dans l'alinéa 1^{er} en projet, les mots "faire arrêter" par les mots "arrêter".

La même observation vaut pour l'article 17^{octies}, alinéa 2, en projet.

Article 16

Article 17^{ter} en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, l'habilitation est excessive.

C'est à la loi de déterminer quels sont les certificats dont l'obtention est obligatoire pour prendre la mer à partir d'un port belge ou naviguer dans les eaux maritimes belges ou dans les eaux intérieures ainsi que les règles essentielles concernant ces certificats (voir, pour comparaison, les articles 5 et 6 de la loi du 5 juin 1972 précitée).

2. La section de législation du Conseil d'État se demande pourquoi s'agissant des bateaux et bateaux de plaisance, la cargaison et le transport des matières dangereuses sont mentionnés parmi les conditions auxquelles chaque bateau doit satisfaire pour être en état de sécurité alors que ces mêmes éléments ne sont pas repris dans les conditions auxquelles les navires doivent satisfaire (voir l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 5 juin 1972 précitée)

Article 17^{quater} en projet

Il y a lieu de préciser, dans l'avant-projet, ce qu'est l'obligation d'identification.

Article 17^{quinquies} en projet

Dans la version française, à l'article 17^{quinquies}, § 1^{er}, en projet, mieux vaut remplacer l'adjectif "agrée" par l'adjectif "reconnue" qui figure déjà à l'article 10, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 juin 1972 précité.

Articles 17^{sexies}, 17^{septies} et 17^{novies} en projet

Les articles 17^{sexies}, § 3, et 17^{septies}, § 1^{er}, en projet, ne mentionnent pas les fonctionnaires consulaires alors que l'article 17^{novies} en projet les mentionne. Cette différence se justifie-t-elle ?

Article 17

Article 18 en projet

À l'alinéa 3, l'habilitation est excessive.

Comme pour l'appel contre les mesures visées aux articles 14 et 17 de la loi précitée du 5 juin 1972, les règles essentielles de l'appel contre les mesures visées aux articles 17^{octies} et 17^{décies} en projet doivent être réglées dans la loi.

De même, c'est à la loi de créer le Conseil d'Enquête de la Navigation intérieure et d'en fixer la composition.

L'article 27 de l'avant-projet sera également adapté en conséquence.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.360/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 25 september 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen en van de wet van 30 juli 1926 tot instelling van eenen onderzoeksraad voor de scheepvaart", heeft op 23 oktober 2006 het volgende advies gegeven :

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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

Het ontworpen artikel 3, § 1, 2°, derde lid, luidt als volgt :

"De toelating tot afvaart wordt alleen afgegeven als de bijzondere reis geen gevaar oplevert voor de veiligheid van de bemanning, passagiers, lading of het mariene milieu".

Bij het ontworpen artikel 14, § 1, tweede lid, wordt het voor de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren mogelijk gemaakt een schip op te houden dat niet kan varen "zonder de veiligheid van de bemanning, passagiers, lading of het mariene milieu in gevaar te brengen". Het ontworpen artikel 17^{octies}, tweede lid, voorziet in dezelfde regel voor binnenschepen.

Krachtens het ontworpen artikel 14, § 2, eerste lid, 3°, kan de Belgische consulaire ambtenaar de afvaart van een schip onder Belgische vlag verbieden indien vermoedens bestaan dat door niet-inachtneming van de in het ontworpen artikel 4, 1°, bedoelde voorwaarden, de veiligheid van de "bemanning, passagiers, lading of het mariene milieu" in gevaar wordt gebracht.

Bij het ontworpen artikel 17^{ter}, § 1, 5° en 6°, wordt de Koning ertoe gemachtigd de verplichtingen te bepalen van het boordpersoneel en andere opvarenden, alsook van de eigenaars in verband met de veiligheid van de scheepvaart en van de opvarenden, de lading en het milieu, alsook de voorschriften die iedere gebruiker van de

.../...

binnenwateren moet naleven om de veiligheid van de scheepvaart en van de opvarenden, de lading en het milieu te verzekeren.

De eerste drie van de voormelde bepalingen geven, voor zover ze op het mariene milieu betrekking hebben, geen aanleiding tot kritiek, aangezien het mariene milieu onder de bevoegdheid van de federale Staat valt ⁽¹⁾.

Met de onderdelen 5° en 6° van het ontworpen artikel 17ter, § 1, daarentegen, wordt de bevoegdheid van de federale Staat overschreden, aangezien de federale Staat aan het boordpersoneel, aan de andere opvarenden en aan de eigenaars geen verplichtingen inzake milieubescherming mag opleggen.

Die aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de Gewesten in het raam van de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De onderdelen 5° en 6° van het ontworpen artikel 17ter, § 1, dienen bijgevolg te worden herzien.

Rechtsgrond

Algemene opmerking

Zoals in de huidige wet worden in de Franse tekst van het voorontwerp de woorden "fonctionnaires" en "agents" door elkaar gebruikt. In sommige gevallen wordt in het voorontwerp het woord "fonctionnaire" gebezigd in plaats van het woord "agent".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de enige juiste uitdrukking "les agents chargés du contrôle de la navigation désignés à cet effet".

De Franse tekst van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

⁽¹⁾ Zie LAVRYSEN, De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Leefmilieu en waterbeleid, die keure, 1999, blz. 86 en 110.

Voorts dient de steller van het ontwerp na te gaan of in de Nederlandse tekst het woord "ambtenaren" niet moet worden vervangen door het woord "personeelsleden".

Wellicht is het wenselijk om van de gelegenheid gebruik te maken en de terminologie in de gehele wet eenvormig te maken in het licht van deze opmerking.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

Om de Nederlandse en de Franse versie van het opschrift beter overeen te doen stemmen, zou het wenselijk zijn het Franse opschrift aan te vullen met de woorden "de navigation".

De rest van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 3

Ontworpen artikel 1

1. In de definities vervat in het ontworpen artikel 1, 1° tot 6°, wordt telkens gebruik gemaakt van het begrip "vaartuig". Het voorontwerp bevat evenwel strafbepalingen waarin het begrip "vaartuig" gebezigd wordt (ontworpen artikelen 19 en 20), terwijl het ontworpen artikel 30 de Koning machtigt tot het bepalen van de retributies die geheven kunnen worden wegens de schouwing van een "vaartuig" en het ontworpen artikel 32*bis* als volgt luidt :

"De Koning kan deze wet geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren op andere vaartuigen dan die bedoeld in artikel 1".

.../...

Mede gelet op de opmerking die over artikel 2 is gemaakt, dient in het ontworpen artikel 1 een definitie te worden gegeven van het begrip vaartuig (in het Frans "bâtiment de navigation").

2. Wat onderdeel 5° betreft, vraagt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich af of het niet duidelijker zou zijn om in de Franse tekst de uitdrukking "navire de plaisance" te gebruiken in plaats van het begrip "bâtiment de plaisance", zonder daarom te raken aan de overeenstemming die tussen de Nederlandse en de Frans tekst moet bestaan en zonder af te wijken van de terminologische gebruiken op maritiem gebied.

Artikel 6

Ontworpen artikel 3

1. Wat artikel 6, 4°, van het ontwerp betreft, ziet de afdeling wetgeving van de Raad van State niet in waarom de bepalingen betreffende pleziervaartuigen niet meer gelijken op die betreffende schepen (artikel 4 van de voornoemde wet van 5 juni 1972).

Waarom is een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad nodig om de voorwaarden te bepalen waaraan pleziervaartuigen moeten voldoen om in staat van veiligheid te zijn, terwijl voor schepen een gewoon koninklijk besluit volstaat ?

In dit verband wordt de steller van het voorontwerp er opmerkzaam op gemaakt dat een te grote opdracht van bevoegdheid aan de Koning niet noodzakelijk aanvaardbaar wordt door het koninklijk besluit te onderwerpen aan het vormvereiste van het overleg in de Ministerraad.

Waarom zou men niet, zoals in artikel 4, 1°, en hoofdstuk IV van de voormelde wet van 5 juni 1972 terecht geschiedt voor schepen, vaststellen welke categorieën van voorschriften door de Koning moeten worden bepaald en welke regels gelden voor het toezicht op pleziervaartuigen ?

Bijgevolg dient het voorontwerp aldus te worden aangepast dat het de hiervoor vermelde preciseringen bevat.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 17ter, § 2.

2. In hetzelfde onderdeel 4° behoort te worden aangegeven tegen welke beslissing hoger beroep zal kunnen worden ingesteld volgens de uit te werken procedure.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 17ter, § 2.

3. De omstandigheid dat in onderdeel 4° geen melding wordt gemaakt van een vereiste van certificatie en de wijziging van het opschrift van hoofdstuk III van de voornoemde wet van 5 juni 1972 (artikel 8 van het voorontwerp) impliceren dat alleen voor schepen en niet voor pleziervaartuigen de verplichting kan worden opgelegd om een certificaat van deugdelijkheid of een ander certificaat te verkrijgen ⁽²⁾.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn een aantal bepalingen van hoofdstuk III van de voormelde wet van 5 juni 1972 eveneens van toepassing op pleziervaartuigen.

Het voorontwerp behoort bijgevolg te worden aangepast.

⁽²⁾ Op zijn minst zolang de pleziervaartuigen in het voorontwerp niet als schip worden bestempeld, zoals gesuggereerd is in opmerking 2 die over artikel 3 is gemaakt.

Artikel 7Ontworpen artikel 4

1. Wat onderdeel 2° betreft, is het beter artikel 4, eerste lid, 3°, van de wet volledig te herschrijven, met dien verstande dat ook de verwijzing naar het teken "§ 1^{er}" van artikel 3 dient te vervallen.

2. Het ontworpen onderdeel 5° impliceert dat door de Koning erkende organisaties onder de voorwaarden die Hij vaststelt kunnen worden gemachtigd om bepaalde reglementaire diensten te verlenen die verbonden zijn aan de afgifte van certificaten aan de in België geregistreerde schepen.

De uitdrukking "bepaalde reglementaire diensten ... die verbonden zijn aan de afgifte van certificaten aan de in België geregistreerde schepen" is te vaag.

In de wet moet worden bepaald wat die diensten zijn en om welke certificaten het gaat. De afdeling wetgeving heeft overigens ook vragen bij het woord "reglementaire".

Deze opmerkingen gelden ook voor het ontworpen artikel 17^{ter}, § 1, 7°.

Artikel 13Ontworpen artikel 14

Zoals de gemachtigde ambtenaar beaamd heeft, dienen de woorden "doen ophouden" in artikel 14, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 5 juni 1972, zoals in het eerste lid, vervangen te worden door het woord "ophouden".

Deze opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 17^{octies}, tweede lid.

Artikel 16
Ontworpen artikel 17^{ter}

1. In paragraaf 1 is de opdracht aan de Koning te ruim.

In de wet dient te worden bepaald welke certificaten moeten worden verkregen om vanuit een Belgische haven zee te kunnen kiezen, in de Belgische zeewateren of op de binnenwateren te kunnen varen, alsook wat de wezenlijke regels betreffende die certificaten zijn (zie ter vergelijking de artikelen 5 en 6 van de voornoemde wet van 5 juni 1972).

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt zich af waarom, aangezien het om binnenschepen en plezierboten gaat, de lading en het vervoer van gevaarlijk stoffen vermeld worden bij de voorwaarden waaraan elk binnenschip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn, terwijl die elementen niet vermeld worden bij de voorwaarden waaraan schepen moeten voldoen (zie artikel 4, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 5 juni 1972).

Ontworpen artikel 17^{quater}

In het voorontwerp dient te worden aangegeven wat onder de verplichting tot identificatie wordt verstaan.

Ontworpen artikel 17^{quinquies}

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 17^{quinquies}, § 1, is het beter het bijvoeglijk naamwoord "agrée" te vervangen door het bijvoeglijk naamwoord "reconnue", dat reeds voorkomt in artikel 10, § 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 5 juni 1972.

Ontworpen artikelen 17sexies, 17septies en 17novies

In de ontworpen artikelen 17sexies, § 3, en 17septies, § 1, is geen sprake van consulaire ambtenaren terwijl zulks in het ontworpen artikel 17novies wel het geval is. Is dat verschil gerechtvaardigd?

Artikel 17

Ontworpen artikel 18

In het derde lid is de opdracht aan de Koning te ruim.

Zoals voor hoger beroep tegen de maatregelen waarvan sprake is in de artikelen 14 en 17 van de voornoemde wet van 5 juni 1972, dienen de wezenlijke regels voor hoger beroep tegen de maatregelen vermeld in de ontworpen artikelen 17octies en 17decies in de wet te worden bepaald.

Evenzo behoort de Onderzoeksraad voor de Binnenvaart bij wet te worden opgericht en dient de samenstelling ervan bij wet te worden bepaald.

Ook artikel 27 van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
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 EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN