

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.995/4
DU 15 JANVIER 2007

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 21 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la sûreté maritime", a donné 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, le projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. Le projet examiné ne semble avoir été soumis ni à l'avis de l'inspecteur des finances, ni à l'accord du Ministre du Budget.

En ce qu'il vise à créer une autorité nationale pour la sûreté maritime, assistée d'un secrétariat permanent et d'une commission permanente d'experts, le projet paraît cependant être directement ou indirectement de nature à entraîner des dépenses nouvelles, au sens de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Il doit, par conséquent, être soumis aux formalités préalables précitées.

Le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

2. L'association des gouvernements de régions est visée à l'alinéa 4 du préambule, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le dossier joint à la demande d'avis ne comprend cependant aucune pièce y relative. Il revient donc à l'auteur du texte d'en vérifier le bon accomplissement.

Observations particulières

Préambule

Alinéas 1^{er} et 2

1. Il n'y a pas lieu de viser, à l'alinéa 1^{er} du préambule, le règlement (CE) 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. Celui-ci ne peut, en effet, procurer de fondement légal au projet.

Il peut, en outre, être relevé que l'article 1^{er} du dispositif mentionne le fait que le projet vise à porter exécution à ce règlement européen. Il est, dès lors, inutile de lui consacrer un considérant.

2. La même observation vaut pour la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports, visée à l'alinéa 2 du préambule.

Alinéa 3 (devenant Alinéa 1^{er})

À l'alinéa 3 (devenant l'alinéa 1^{er}) du préambule, l'énumération des dispositions de la loi relative à la sûreté maritime, procurant un fondement légal au projet, doit être remplacée par l'énumération suivante :

"notamment les articles 3, § 2, alinéa 1^{er}, 7, §§ 1^{er} et 2, 9, § 1^{er}, 11, alinéa 1^{er}, 14, alinéa 3, 17, § 2, et 23, § 1^{er} " ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que ce dernier ne met pas en oeuvre l'habilitation donnée par l'article 22 de la loi.

Alinéa 2 (nouveau)

Il convient d'insérer dans le préambule, après le visa du fondement légal du projet, un alinéa visant l'arrêté royal du 15 juin 2004 établissant un comité fédéral et des comités locaux pour la sûreté des installations portuaires, arrêté que l'article 13 du projet vise à abroger.

Alinéa 5

À l'alinéa 5 du projet, il convient d'ajouter les mots "§ 1^{er}" entre les mots "article 84," et "premier alinéa".

DispositifArticle 1^{er}

1. L'article 1^{er} doit être modifié afin de préciser que le projet ne vise pas à exécuter, mais bien à transposer partiellement la directive 2005/65/CE précitée.

2. Il n'est pas d'usage de mentionner dans le dispositif le fondement légal d'un arrêté réglementaire, les mots "et de la loi du XXX relative à la sûreté maritime" seront omis.

Article 2

L'article 2 du projet dispose :

"Art. 2. Le présent arrêté s'applique au profit du transport maritime commercial à chaque port situé sur le territoire belge où sont établies des installations portuaires soumises au règlement (CE) n° 725/2004.

Le périmètre des ports visés à l'alinéa précédent correspond aux domaines pour lesquels les gestionnaires de port respectifs sont compétents."

.../...

L'alinéa 2 de la disposition à l'examen n'est pas entièrement conforme à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la sûreté maritime, lequel prévoit que le Roi délimite le périmètre des ports concernés "en prenant dûment en compte les informations résultant de l'évaluation de la sûreté portuaire".

Plutôt que de faire l'objet d'une disposition générale, la délimitation du périmètre de chaque port entrant dans le champ d'application de la loi précitée doit faire l'objet d'un examen spécifique, sur la base des résultats de l'évaluation de la sûreté qui lui est propre.

Article 3

Eu égard à l'autonomie des régions, il conviendrait de mentionner à l'article 3 du projet, le caractère facultatif de leur représentation au sein de l'autorité nationale pour la sûreté maritime ⁽²⁾. La seule mention de la règle selon laquelle ces représentants ne disposent pas du droit de vote n'est pas suffisante pour assurer le respect de cette autonomie.

Article 4

1. L'article 4, alinéa 1^{er}, du projet, dispose :

"Le président de l'autorité nationale pour la sûreté maritime et son remplaçant permanent sont désignés par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité."

⁽²⁾ Voir notamment en ce sens l'avis 41.035/2/V, donné le 21 août 2006 sur un avant-projet devenu le projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, et plus particulièrement l'observation formulée à propos de l'article 26 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 1889/1, pp. 74 et 75).

L'article 3 de l'arrêté royal du 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, définit les missions de ce comité dans les termes suivants :

"Art. 3. Le Comité établit la politique générale du renseignement, détermine les priorités de la Sûreté de l'Etat et du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées, et coordonne leurs activités.

Le Comité définit en outre la politique en matière de protection des informations sensibles."

Il appartient au Roi, conformément à l'article 117, alinéa 2, de la Constitution de désigner le président de l'autorité nationale pour la sûreté maritime et son remplaçant; au comité ministériel du renseignement et de la sécurité peut, le cas échéant, être attribué un rôle d'avis ou de proposition.

2. À l'alinéa 3, il y a lieu de soumettre le règlement d'ordre intérieur à l'approbation du ministre dont dépend l'autorité nationale pour la sécurité maritime, en l'espèce, le Ministre ayant le transport maritime dans ses attributions.

Article 5

1. L'article 5 du projet dispose :

"Art.5. Les membres de l'autorité nationale pour la sûreté maritime, appartenant à l'autorité fédérale, sont habilités, dans la limite que leur confèrent leur statut et leur fonction, à contrôler l'exactitude des informations fournies par les gestionnaires du port et des installations portuaires. Ils établissent un rapport et déterminent les délais et les modalités en fonction desquelles les comités locaux doivent remédier aux lacunes constatées."

La disposition à l'examen semble accorder aux membres revêtus du droit de vote de l'autorité nationale pour la sûreté maritime un pouvoir individuel d'investigation (première phrase de l'article 5) et d'injonction (deuxième phrase de l'article 5), dont les limites sont particulièrement imprécises, et qui ne trouvent aucun appui dans les dispositions de la loi relative à la sûreté maritime que le projet vise à exécuter.

.../...

Interpellé sur ce point le délégué du ministre a exposé ce qui suit :

"Het controleren van de echtheid van de inlichtingen, het opstellen van een rapport hierover en het specifiek injunctierecht van de nationale autoriteit zijn zeer nauw verweven, vandaar dat de optie werd genomen al deze bepalingen te bundelen in één artikel. Het gaat hier dan ook enkel over injunctie met betrekking tot de echtheid van de geleverde inlichtingen. Zoals terecht gesteld legt artikel 6, § 3, 4 van de wet dit recht enkel op aan de "nationale autoriteit" en niet aan haar individuele leden."

La disposition sera revue en ce sens.

Article 6

1. Le paragraphe 1^{er} constitue un doublon de l'article 7, § 2, 1° et 2°, de la loi relative à la sûreté maritime. Il sera donc omis.

2. L'article 6, § 3, du projet, relatif à la commission permanente d'experts, doit être complété afin d'assurer une exécution complète de l'article 7, § 2, 2°, de la loi précitée.

L'article 6, § 3, du projet, omet en effet de fixer la composition de cette commission.

Article 9

L'article 9 du projet forme la section III du Chapitre II du projet, et non le chapitre III, comme l'indique erronément l'intitulé de cette subdivision du dispositif.

Article 11

À l'article 11 et dans la phrase liminaire de l'annexe II du projet, il convient de préciser que les exigences relatives au contenu du plan de sécurité s'ajoutent à celles énumérées à l'article 17, § 3, de la loi précitée.

.../...

Article 14

1. L'article 14 du projet prévoit que celui-ci entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, 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, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

2. L'attention de l'auteur du projet doit, en outre, être spécialement attirée sur le fait que son adoption définitive et son entrée en vigueur ne pourront respectivement anticiper celles de la loi relative à la sûreté maritime, dont il vise à assurer l'exécution.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

AW

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 41.995/4
VAN 15 JANUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 december 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de maritieme beveiliging", heeft 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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende ontwerp is blijkbaar niet voorgelegd om advies aan de inspecteur van financiën, noch om akkoordbevinding aan de Minister van Begroting.

Doordat het ontwerp ertoe strekt een nationale autoriteit voor maritieme beveiliging op te richten, die door een permanent secretariaat en een permanente commissie van experts ondersteund wordt, lijken evenwel, rechtstreeks of onrechtstreeks, nieuwe uitgaven te kunnen ontstaan in de zin van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Voor het ontwerp dienen bijgevolg de voornoemde voorafgaande vormvereisten te worden vervuld.

De aanhef van het ontwerp behoort op dit punt te worden aangevuld.

2. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de omstandigheid dat de gewesten bij het ontwerpen van dit besluit betrokken zijn overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel geen enkel stuk in dat verband. De steller van de tekst dient dan ook na te gaan of dat betrekken terdege is geschied.

.../...

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste en tweede lid

1. In het eerste lid van de aanhef behoort niet te worden verwezen naar 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. Die verordening kan immers geen rechtsgrond opleveren voor het ontwerp.

Voorts kan worden opgemerkt dat in artikel 1 van het dispositief wordt vermeld dat het ontwerp ertoe strekt die Europese verordening uit te voeren. Bijgevolg is het overbodig daaraan een overweging te wijden.

2. Hetzelfde geldt voor richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens, waarnaar in het tweede lid wordt verwezen.

Derde lid (dat het eerste lid wordt)

In het derde lid van de aanhef (dat het eerste lid van de aanhef wordt) dient de opsomming van de bepalingen van de wet betreffende de maritieme beveiliging die een rechtsgrond opleveren voor het ontwerp, vervangen te worden door de volgende opsomming :

"inzonderheid op de artikelen 3, § 2, eerste lid, 7, §§ 1 en 2, 9, § 1, 11, eerste lid, 14, derde lid, 17, § 2, en 23, § 1" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De steller van het ontwerp behoort opmerkzaam te worden gemaakt op het feit dat de bevoegdheid die bij artikel 22 van de wet opgedragen wordt, in het ontwerp niet wordt uitgevoerd.

Tweede lid (nieuw)

In de aanhef behoort, na de vermelding van de rechtsgrond van het ontwerp, een lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 15 juni 2004 tot oprichting van een federaal comité en lokale comités voor de beveiliging van de havenfaciliteiten, welk besluit wordt opgeheven bij artikel 13 van het ontwerp.

Vijfde lid

In het vijfde lid van de aanhef dienen de woorden "§ 1" te worden ingevoegd tussen de woorden "artikel 84" en "eerste lid".

DispositiefArtikel 1

1. Artikel 1 dient aldus te worden gewijzigd dat aangegeven wordt dat het ontwerp niet strekt tot uitvoering van de voormelde richtlijn 2005/65/EG, maar wel tot gedeeltelijke omzetting ervan.

2. Het is niet gebruikelijk om in het dispositief de rechtsgrond van een reglementair besluit te vermelden, zodat de woorden "en aan de wet van XXX betreffende de maritieme beveiliging" behoren te vervallen.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp luidt als volgt :

"Art. 2.- Dit besluit is van toepassing op elke haven ten behoeve van het commercieel vervoer over zee die gelegen is op het Belgische grondgebied waarin zich havenfaciliteiten bevinden die onder Verordening (EG) nr. 725/2004 vallen.

De grenzen van de in vorig lid bedoelde havens vallen samen met de gebieden waarvoor de respectievelijke havenbeheerders bevoegd zijn."

.../...

Het tweede lid van de voorliggende bepaling is niet helemaal in overeenstemming met artikel 3, § 2, eerste lid, van de wet betreffende de maritieme beveiliging, in welke bepaling wordt voorgeschreven dat de Koning de grenzen van de havens in kwestie afbakent "in voorkomende gevallen rekening houdend met de informatie van de veiligheidsbeoordeling".

De afbakening van de grenzen van elke haven die binnen de werkingssfeer van de voornoemde wet valt, mag niet geregeld worden bij een algemene bepaling maar dient te geschieden na afloop van een specifiek onderzoek, op basis van de uitslag van de veiligheidsbeoordeling die alleen op die haven betrekking heeft.

Artikel 3

Vanwege de autonomie van de gewesten zou in artikel 3 van het ontwerp moeten worden vermeld dat hun vertegenwoordiging in de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging facultatief is ⁽²⁾. Loutere vermelding van de regel dat die vertegenwoordigers niet over stemrecht beschikken, neemt die autonomie onvoldoende in acht.

Artikel 4

1. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt :

"De voorzitter van de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging en zijn vaste plaatsvervanger worden aangeduid door het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid."

⁽²⁾ Zie inzonderheid advies 41.035/2/V, dat op 21 augustus 2006 is uitgebracht over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot het wetsontwerp inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding en meer in het bijzonder de opmerking die gemaakt is over artikel 26 van het voorontwerp (Gedr. St., Senaat, 2006-2007, nr. 1889/1, blz. 74 en 75).

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid omschrijft de taken van dit comité in de volgende bewoordingen :

"Het Comité stelt de algemene politiek inzake inlichting vast, bepaalt de prioriteiten van de Veiligheid van de Staat en van de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht, en coördineert hun activiteiten.

Het Comité bepaalt bovendien de politiek inzake de bescherming van gevoelige informatie."

Het komt aan de Koning toe, overeenkomstig artikel 117, tweede lid, van de Grondwet, de voorzitter van de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging en zijn vervanger aan te stellen; aan het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid kan in voorkomend geval worden opgedragen advies uit te brengen of voorstellen te doen.

2. In het derde lid moet worden bepaald dat het intern reglement ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister onder wie de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging ressorteert, in casu de Minister bevoegd voor maritiem vervoer.

Artikel 5

1. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt het volgende :

"Art. 5.- De leden van de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging, behorend tot de federale overheid, zijn gemachtigd, om door de havenbeheerders en door de beheerders van havenfaciliteiten, geleverde inlichtingen te controleren op hun echtheid binnen de mogelijkheden die hen worden geboden door hun statuut en functie. Zij maken hiervan een rapport op en bepalen de termijnen en modaliteiten binnen dewelke de lokale comités aan de vastgestelde onvolkomenheden dienen te verhelpen."

De onderzochte bepaling lijkt aan de stemgerechtigde leden van de nationale autoriteit voor maritieme beveiliging persoonlijke onderzoeksbevoegdheid (eerste zin van artikel 5) en een injunctierecht toe te kennen (tweede zin van artikel 5), waarvan de grenzen bijzonder onduidelijk zijn en die geen steun vinden in de bepalingen van de wet betreffende de maritieme beveiliging die het ontwerp beoogt uit te voeren.

.../...

Op een vraag over dit punt heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld :

"Het controleren van de echtheid van de inlichtingen, het opstellen van een rapport hierover en het specifiek injunctierecht van de nationale autoriteit zijn zeer nauw verweven, vandaar dat de optie werd genomen al deze bepalingen te bundelen in één artikel. Het gaat hier dan ook enkel over injunctie met betrekking tot de echtheid van de geleverde inlichtingen. Zoals terecht gesteld legt artikel 6, § 3, 4 van de wet dit recht enkel op aan de «nationale autoriteit» en niet aan haar individuele leden."

De bepaling moet in die zin worden herzien.

Artikel 6

1. Paragraaf 1 is een herhaling van artikel 7, § 2, 1° en 2°, van de wet betreffende de maritieme beveiliging. Hij dient dus te vervallen.

2. Artikel 6, § 3, van het ontwerp, betreffende de permanente commissie van experts, moet worden aangevuld om artikel 7, § 2, 2°, van de genoemde wet volledig uit te voeren.

In artikel 6, § 3, van het ontwerp wordt de samenstelling van deze commissie immers niet bepaald.

Artikel 9

Artikel 9 van de Franse lezing van het ontwerp vormt "Section III" van "chapitre II" van het ontwerp, niet "chapitre III", zoals verkeerdelijk wordt aangegeven in het opschrift van deze onderverdeling van het dispositief.

Artikel 11

In artikel 11 en in de inleidende zin van bijlage II bij het ontwerp behoort te worden gepreciseerd dat de eisen betreffende de inhoud van het beveiligingsplan komen bij die welke opgesomd zijn in artikel 17, § 3, van de voornoemde wet.

Artikel 14

1. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat het in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

2. Bovendien moet de aandacht van de steller van het ontwerp er inzonderheid op worden gevestigd dat de definitieve goedkeuring en inwerkingtreding ervan respectievelijk niet kunnen geschieden vóór van de wet betreffende de maritieme beveiliging, waarvan het de uitvoering beoogt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	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.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE