

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.821/4
DU 7 JUILLET 2008

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 et des Travaux public de la Région de Bruxelles-Capitale, le 30 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "transposant la Directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative aux Services d'Information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires", a donné 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, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Deze hoogdringendheid is vereist aangezien België reeds door de Europese Commissie is aangeschreven met redenen omkleed advies wegens het laattijdig omzetten van hoger vermelde Europese Richtlijn. Gelieve bijgevolg binnen een termijn van 5 dagen uw advies over te maken."

*

* *

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 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.

Formalités préalables

L'avis de l'inspecteur des finances ne figure pas au dossier et l'accord préalable du Ministre du Budget ne semble pas avoir été donné.

C'est sous réserve du bon accomplissement de ces formalités préalables que le présent avis est donné.

.../...

Observation générale

Tendant à la transposition de la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires (ci-après la "directive 2005/44/CE"), le projet se limite, pour l'essentiel, à paraphraser les termes de certaines de ses dispositions.

Pareil procédé ne permet pas une transposition adéquate de la directive. En effet, alors que celle-ci s'adresse aux États membres, les dispositifs nationaux de transposition doivent permettre d'assurer l'effectivité des règles prescrites par la directive. La recherche d'une effectivité immédiate est d'autant plus importante quand une procédure de manquement est d'ores et déjà entamée.

Ainsi, par exemple, alors que la directive peut prescrire aux États qu'ils doivent "veiller à" adopter telle ou telle mesure générale, la norme nationale ne peut se limiter à annoncer qu'il sera procédé de la sorte par le Gouvernement ou l'autorité compétente.

La conception générale du projet doit être revue afin d'énoncer les règles précises destinées à assurer, de suite, l'effectivité de la transposition, en ce compris, le cas échéant, les règles d'organisation administrative nécessaires.

Observations particulières

Préambule

1. Le fondement légal précis de l'arrêté en projet réside en l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable. C'est donc cette disposition qui doit figurer à l'alinéa 1^{er} du préambule.

.../...

2. Les deux premiers considérants doivent s'écrire comme suit :

"Considérant que par lettre du 26 novembre 2007 la Commission des Communautés européennes a mis la Belgique en demeure de présenter ses observations au sujet de la non-transposition dans les délais impartis de la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires;

Considérant que par lettre du 3 avril 2008 la Commission des Communautés européennes a adressé un avis motivé à la Belgique pour non-transposition de cette directive dans les délais impartis;"

Dispositif

Article 2

1. Puisque l'"instance compétente" est, en l'espèce, le Port de Bruxelles, il est inutile de passer par cette circonlocution. Mieux vaut se référer directement audit port. L'ensemble du projet doit être revu en conséquence, notamment l'article 5, § 2, alinéa 2. Au demeurant, le texte français n'utilise pas le terme d'"instance" mais d'"autorité".

2. Conformément à l'article 3, sous a), de la directive 2005/44/CE, il convient d'écrire "les statistiques et les services douaniers" à l'article 2, § 1^{er}, 2/, en projet ⁽¹⁾.

3. L'article 2, § 2, en projet, dispose que "le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut donner des définitions [...] spécifiques pour les notions visées au § 1^{er}".

⁽¹⁾ S'agissant d'une simple compétence d'information en vue de favoriser la gestion du trafic fluvial, un tel ajout ne constituerait pas un empiétement de compétences au détriment de l'État.

Outre le caractère inutile d'une telle autohabilitation, la section de législation attire l'attention sur le risque qu'il y a à altérer des définitions tirées de la directive 2005/44/CE. L'arrêté en projet pourrait ainsi ne plus coïncider avec cette dernière.

Plus fondamentalement, cette disposition est inutile et doit être omise : il va de soi que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut toujours compléter à l'avenir les dispositions du projet d'arrêté présentement examiné sans qu'il soit besoin de le prévoir expressément dans ledit projet.

Par contre, lorsque des règles portent sur des aspects techniques ou des questions de détail, le projet d'arrêté peut contenir une habilitation au ministre compétent à cet effet.

Article 4

1. L'article 4, § 1^{er}, se borne à indiquer que le service d'information fluviale "est efficace, évolutif et interopérable afin d'interagir avec d'autres applications". L'article 4, § 2, charge, quant à lui, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de fixer des règles plus détaillées.

2. Comme exposé dans l'observation générale, cette habilitation ne suffit pas. Pour transposer correctement l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2005/44/CE, il ne faut pas le paraphraser, mais énoncer les règles de droit interne qui permettront de réaliser les objectifs que visent ses dispositions. C'est donc au texte de l'arrêté lui-même qu'il appartient de prévoir les règles en question. Toutefois, comme il vient d'être exposé, lorsque celles-ci portent sur des aspects techniques ou des questions de détail, le projet peut contenir des habilitations au ministre compétent à cet effet ⁽²⁾.

⁽²⁾ Au demeurant, une autohabilitation que se donne le Gouvernement est inutile.

Article 5

1. Les informations dont il est question à l'article 5, § 1^{er}, troisième tiret, en projet, doivent être transmises "avant l'arrivée des navires à la frontière" (article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2005/44/CE). Cette précision doit être apportée au texte.

2. Il ressort de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2005/44/CE qu'il appartient aux autorités compétentes d'établir les "centres SIF" en fonction des besoins régionaux. Selon l'article 3, sous f), de la même directive, ces centres sont les lieux où les services d'information fluviale sont gérés. Il ne suffit donc pas d'écrire, à l'article 5, § 2, alinéa 2, en projet que "l'autorité compétente fait usage des centres SIF". Il convient, tout d'abord, d'habiliter cette autorité à établir de tels centres.

3. L'article 5, § 3, doit être omis. Les directives visées par cette disposition ont déjà été transposées en droit belge. Par conséquent, les données personnelles concernées devront, d'office, être traitées conformément à ces règles.

Observations finales

1. Le projet ne contient aucune mesure qui viserait à assurer la transposition de l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2005/44/CE. Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si l'arrêté examiné ne doit pas être complété sur ce point. La même observation vaut pour l'article 7, paragraphes 1 et 3, de la directive 2005/44/CE.

2. Il n'y a pas lieu de donner des intitulés à certains articles du projet. Ceux-ci seront donc omis aux articles 2, 3 et 7.

3. La version française du projet comporte diverses incorrections phraséologiques auxquelles il convient de remédier.

La version néerlandaise du projet devrait être vérifiée en raison de mots manquant dans des phrases (comme à l'alinéa 4 du préambule et à l'article 5, § 1^{er}, premier tiret). En outre, la terminologie utilisée à l'article 6 est divergente dans les versions néerlandaise et française. "RIS-archieven" pour "enregistrements SIF" "ongewenste gebeurtenissen" pour "actes préjudiciables" "illegale toegang" pour "accès non autorisé". En outre, il y a une discordance entre les versions néerlandaise et française en ce qui concerne la phrase commençant par "Zij zorgen er ondermeer voor".

4. Les énumérations sous forme de signes typographiques sont à revoir conformément au guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 57 et suivants, spéc. 58 et 59, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [7 juillet 2008].

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.821/4
VAN 7 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 juni 2008 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot omzetting van Richtlijn 2005/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Deze hoogdringendheid is vereist aangezien België reeds door de Europese Commissie is aangeschreven met redenen omkleed advies wegens het laattijdig omzetten van hoger vermelde Europese Richtlijn. Gelieve bijgevolg binnen een termijn van 5 dagen uw advies over te maken."

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, 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.

Voorafgaande vormvereisten

Het advies van de inspecteur van financiën komt niet voor in het dossier en de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting is blijkbaar niet voorhanden.

Het is onder het voorbehoud van het terdege vervullen van die voorafgaande vormvereisten dat dit advies wordt gegeven.

.../...

Algemene opmerking

Het ontwerp, dat strekt tot omzetting van richtlijn 2005/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap (hierna te noemen "richtlijn 2005/44/EG"), beperkt zich hoofdzakelijk tot het parafraseren van de bewoordingen van sommige bepalingen ervan.

Aldus te werk gaan maakt het niet mogelijk de richtlijn op passende wijze om te zetten. Immers, terwijl de richtlijn tot de lidstaten gericht is, moeten de nationale teksten tot omzetting van de richtlijn het mogelijk maken de werkzaamheid te garanderen van de regels die door de richtlijn zijn voorgeschreven. Dat getracht wordt die regels onmiddellijk werkzaam te maken, is des te belangrijker daar nu reeds een niet-nakomingsprocedure is ingesteld.

Zo bijvoorbeeld kan de richtlijn voor de lidstaten voorschrijven dat ze "erop toe dienen te zien" deze of gene algemene maatregel te nemen, maar de nationale rechtsregel mag er zich niet toe bepalen aan te kondigen dat de regering of de bevoegde overheid aldus zal handelen.

Het algehele concept van het ontwerp behoort aldus te worden herzien dat het de precieze regels bevat die bedoeld zijn om dadelijk te zorgen voor de daadwerkelijke omzetting, in voorkomend geval met inbegrip van de noodzakelijke regels voor de administratieve organisatie.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De precieze rechtsgrond van het ontworpen besluit is te vinden in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg. Het is dan ook die bepaling waarnaar in het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen.

.../...

2. De eerste twee overwegingen dienen als volgt te worden gesteld :

"Overwegende dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen in een schrijven van 26 november 2007 België aangemaand heeft zijn opmerkingen over te zenden in verband met het niet omzetten binnen de voorgeschreven termijnen van richtlijn 2005/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap;

Overwegende dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen in een schrijven van 3 april 2008 een met redenen omkleed advies aan België heeft gericht wegens het niet omzetten van de richtlijn binnen de voorgeschreven termijnen;"

Dispositief

Artikel 2

1. Aangezien de "bevoegde instantie" *in casu* de Haven van Brussel is, is het overbodig om met die omschrijving te werken. Het is beter rechtstreeks naar die haven te verwijzen. Het volledige ontwerp behoort dienovereenkomstig te worden herzien, inzonderheid artikel 5, § 2, tweede lid. Daarenboven spreekt de Franse tekst niet van "instance", maar van "autorité".

2. Overeenkomstig artikel 3, a) van richtlijn 2005/44/EG behoort in artikel 2, § 1, 2/, van het ontwerp te worden geschreven "statistieken en douanediens" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Aangezien het gaat om een loutere informatiebevoegdheid met het oog op het bevorderen van het beheer van het verkeer op de binnenwateren, zou zo een toevoeging niet inhouden dat men zich een bevoegdheid van de federale Staat toe-eigent.

3. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat "de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ... de in § 1 omschreven begrippen ... specifiek (kan) omschrijven".

Niet alleen is zo een opdracht van bevoegdheid aan zichzelf overbodig, maar daarnaast vestigt de afdeling wetgeving er de aandacht op dat het gevaar bestaat dat definities ontleend aan richtlijn 2005/44/EG gewijzigd worden. De kans bestaat dat het ontworpen besluit aldus niet langer zou samenvallen met die richtlijn.

Een fundamentele opmerking is dat die bepaling overbodig is en dan ook moet vervallen : het spreekt vanzelf dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bepalingen van het voorliggende ontwerpbesluit in de toekomst altijd nog kan aanvullen zonder dat zulks uitdrukkelijk hoeft te worden aangegeven in het voornoemde ontwerp.

Wanneer de regels daarentegen betrekking hebben op technische aspecten of op detailkwesties mag het ontwerpbesluit daartoe wel een machtiging bevatten voor de bevoegde minister.

Artikel 4

1. In artikel 4, § 1, wordt alleen bepaald dat de River Information Services "doeltreffend, uitbreidbaar en interoperabel (zijn), zodat ze aan andere ... toepassingen (kunnen) worden gekoppeld". In artikel 4, § 2, zijnerzijds, wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd nadere regels vast te stellen.

2. Zoals in de algemene opmerking uiteengezet is, volstaat deze machtiging niet. Om artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2005/44/EG correct om te zetten, behoort die bepaling niet geparafraseerd te worden, maar dienen regels van intern recht te worden opgesteld die het mogelijk maken de doelstellingen te halen die met die bepalingen worden nagestreefd. De regels in kwestie dienen dan ook te worden opgenomen in de tekst zelf van het besluit. Zoals daarnet uiteengezet is mag, wanneer die regels betrekking

hebben op technische aspecten of op detailkwesties, het ontwerpbesluit daartoe evenwel machtigingen bevatten voor de bevoegde minister ⁽²⁾.

Artikel 5

1. De informatiegegevens waarvan sprake is in artikel 5, § 1, derde streepje, van het ontwerp moeten worden overgezonden "alvorens de schepen de grens bereiken" (artikel 4, lid 3, onder c), van richtlijn 2005/44/EG). Die precisering dient in de tekst te worden aangebracht.

2. Uit artikel 4, lid 4, van richtlijn 2005/44/EG blijkt dat het aan de bevoegde autoriteiten staat "RIS-centra" op te richten op basis van regionale behoeften. Volgens artikel 3, f), van diezelfde richtlijn zijn die centra de plaatsen waar de River Information Services worden beheerd. Dat in artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat "de bevoegde instantie ... gebruik (maakt) van RIS-centra" is dan ook onvoldoende. In de eerste plaats dient aan die instantie de bevoegdheid te worden opgedragen om zulke centra op te richten.

3. Artikel 5, § 3, behoort te vervallen. De richtlijnen waarnaar in die bepaling wordt verwezen, zijn reeds omgezet in Belgisch recht. Bijgevolg dienen de persoonsgegevens in kwestie ambtshalve overeenkomstig die regels verwerkt te worden.

Slotopmerkingen

1. Het ontwerp bevat geen enkele maatregel die ertoe strekt te zorgen voor de omzetting van artikel 4, lid 6, van richtlijn 2005/44/EG. De steller van het ontwerp dient na te gaan of het voorliggende besluit op dit punt niet behoeft te worden aangevuld. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2005/44/EG.

⁽²⁾ Overigens is een opdracht van bevoegdheid die de regering aan zichzelf geeft overbodig.

2. Er bestaat geen grond om bepaalde artikelen van het ontwerp van een opschrift te voorzien. Het opschrift van de artikelen 2, 3 en 7 dient dan ook te vervallen.

3. De Franse tekst van het ontwerp bevat verscheidene onvolkomenheden qua woordkeuze en zinsbouw die verholpen moeten worden.

De Nederlandse tekst van het ontwerp behoort te worden nagelezen op ontbrekende woorden in zinnen (zoals in het vierde lid van de aanhef en in art. 5, § 1, eerste streepje). Voorts stemt de terminologie gebezigd in artikel 6 in de Nederlandse versie niet overeen met die in de Franse versie. "RIS-archieven" tegenover "enregistrements SIF", "ongewenste gebeurtenissen" tegenover "actes préjudiciables", "illegale toegang" tegenover "accès non autorisé". De zin die begint met "Zij zorgen er ondermeer voor" komt niet overeen met de Franse lezing ervan.

4. De opsommingen met behulp van typografische tekens dienen te worden herzien overeenkomstig de handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, Aanbevelingen 57 en volgende, inzonderheid 58 en 59, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl, [7 juli 2008].

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. GILLIAUX, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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