

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.552/4
DU 18 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 19 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « relatif à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation », 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 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.

Formalités préalables

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avant-projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées du 18 avril 2011.

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

Observations particulières

Article 3

La version française de l'article 3, 9°, de l'avant-projet donne du terme « navire » la définition suivante :

« 9° 'navire' : un navire de mer ou un bateau de navigation intérieure ; ».

Il est d'usage de réserver, en français, le terme « navire » aux seuls bâtiments de navigation maritime et d'utiliser le terme « bateau » pour désigner les bâtiments de navigation destinés à être utilisés sur les voies d'eau intérieures. Cette terminologie est d'ailleurs celle consacrée par l'article 1^{er}, 3°, 4°, et 9°, de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des bâtiments de navigation, tel que remplacé par la loi du 22 janvier 2007.

La section de législation suggère dès lors au 9° de définir le mot « bâtiment » comme étant « un navire ou un bateau de navigation intérieure ».

Par conséquent, au 10°, il y a lieu de définir le « navire » et non le « navire de mer ».

De même, la version néerlandaise sera revue conformément à la loi du 5 juin 1972 précitée.

Article 7

1. En précisant que l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (en abrégé OFEAN), est créé au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports, l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, s'immisce dans l'organisation des services de l'administration générale, matière que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, attribuent au Roi.

Il convient donc d'y omettre les mots « au Service public fédéral Mobilité et Transports ».

2. Pour le même motif, la deuxième phrase de l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, doit également être supprimée.

Article 9

À l'article 9, § 2, alinéa 2, les mots « et aux Parlements des régions » doivent être omis. En effet, il ne revient pas au législateur fédéral statuant à la majorité ordinaire, et encore moins au pouvoir exécutif fédéral, de régler les modalités de collaboration entre l'OFEAN et les parlements régionaux.

Article 15

L'article 15, § 1^{er}, de l'avant-projet, dispose :

« §1^{er}. Les navires belges et les régies portuaires autonomes sont redevables d'une contribution annuelle visant à couvrir les frais de création, de personnel et de fonctionnement de l'OFEAN. »

Le commentaire de cette disposition permet de mieux comprendre le fonctionnement du système de perception de cette rétribution, lequel s'articule sur trois axes :

- la redevance est due pour chaque « navire » belge ;
- la redevance est due, pour les navires battant un pavillon étranger, par le port belge dans lequel ils mouillent ;

- aucune redevance n'est due pour les bateaux de navigation intérieure.

Le fait de dispenser les bâtiments de navigation intérieure du paiement de cette rétribution pose problème au regard du principe constitutionnel d'égalité. L'extension du champ d'application de l'avant-projet aux accidents et incidents de navigation qui impliquent uniquement des bateaux de navigation intérieure exploités sur des voies navigables intérieures est, en effet, justifié dans l'exposé des motifs par le fait qu'« il y a proportionnellement plus d'accidents et incidents impliquant des bateaux de navigation intérieure que des navires ».

Même si elle pouvait faire l'objet d'une justification objective et raisonnable, cette différence de traitement, qui reviendrait à faire supporter aux navires battant pavillon belge ou étranger, de manière directe ou indirecte, les coûts des activités de l'OFEAN relatifs à la navigation intérieure, impliquerait, en outre, que la rétribution en cause doive être qualifiée d'impôt, et non de redevance. Ses éléments essentiels devraient, dès lors, être fixés par le législateur lui-même, et non faire l'objet d'une habilitation donnée au pouvoir exécutif.

En conséquence, l'article 15 de l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

Cette révision donnera, en outre, l'occasion de préciser les notions de « navire belge »¹, notamment quant à la désignation de la personne physique ou morale redevable de la rétribution attachée au navire, et de mieux définir la notion de port redevable de la rétribution relative aux navires battant pavillon étranger, sans plus se référer uniquement à la forme juridique caractérisant le gestionnaire du port.

Par ailleurs, l'autorité fédérale ne peut prévoir, sans conclusion préalable d'un accord de coopération, l'intervention des services publics régionaux dans la perception des « rétributions » destinées à financer le fonctionnement de l'OFEAN².

¹ Voir l'observation particulière formulée à propos de l'article 3 de l'avant-projet.

² Voir l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 16

La création de l'OFEAN est envisagée, dans le cadre de l'avant-projet, au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports et donc sans création d'une personne morale de droit public distincte de l'État ; l'article 16 de l'avant-projet est dépourvu de portée juridique et doit, en conséquent, être omis.

Article 21

La disposition prévoit des modalités d'intervention de l'OFEAN, qui fixe celles-ci « en concertation avec le juge d'instruction saisi ».

L'avant-projet gagnerait à être plus clair.

Même s'il s'agit de rendre effective la transposition de la directive 2009/18/CE ³, d'une part, la section de législation constate que le commentaire de l'article ne contient à ce sujet qu'une très brève paraphrase de la disposition et d'autre part, en tout état de cause, l'exposé des motifs et l'avant-projet gagneraient à expliquer et à préciser dans quelles conditions cette concertation avec le juge d'instruction doit avoir lieu et, le cas échéant, comment se règlent de telles contrariétés entre l'enquête maritime et les procédures judiciaires, en particulier, lorsque cette contrariété porte sur la mesure envisagée par l'article 21, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'avant-projet.

Article 24

Cette disposition énonce une règle qui va de soi, elle doit dès lors être omise.

³ Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.552/4
VAN 18 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 19 april 2011 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen”, 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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

Voorafgaande vormvoorschriften

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel alleen de kopieën van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn toegezonden en die dagtekenen van 18 april 2011.

De steller van het voorontwerp behoort derhalve na te gaan of voldaan is aan dat voorafgaande vormvereiste.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 3

In de Nederlandse versie van artikel 3, 9°, van het voorontwerp wordt de volgende definitie gegeven van het woord “schip”:

“9° ‘schip’: een zeeschip of een binnenschip;”.

Het is gebruikelijk om in het Nederlands het woord “schip” alleen te bezigen voor zeevaartuigen en om het woord “binnenschip” te bezigen voor de vaartuigen die gebruikt worden op de binnenwateren. Deze terminologie wordt overigens gehuldigd in artikel 1, 3°, 4°, en 9°, van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen, zoals het vervangen is bij de wet van 22 januari 2007.

De afdeling Wetgeving stelt derhalve voor om in punt 9° het woord “vaartuig” te omschrijven als “een schip of een binnenschip”.

Bijgevolg moet in punt 10° het woord “schip” gedefinieerd worden, en niet “zeeschip”.

Zo moet ook de Franse tekst herzien worden overeenkomstig de voornoemde wet van 5 juni 1972.

Artikel 7

1. Door te bepalen dat de Federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen (afgekort als FOSO) opgericht wordt binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, mengt artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp zich in de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur, welke aangelegenheid door de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning toevertrouwd wordt.

Men schrijve bijgevolg: “Er wordt een onderzoeksinstantie opgericht ... (voorts zoals in het voorontwerp)”.

2. Om dezelfde reden moet de tweede zin van artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp eveneens worden weggelaten.

Artikel 9

In artikel 9, § 2, tweede lid, moeten de woorden “en aan de parlementen van de gewesten” worden geschrapt. Het staat immers niet aan de federale wetgever om met een gewone meerderheid, laat staan aan de federale uitvoerende macht, de nadere regels te bepalen voor de samenwerking tussen de FOSO en de gewestparlementen.

Artikel 15

Artikel 15, § 1, van het voorontwerp luidt als volgt:

“§1. De Belgische schepen en de Autonome Havenbedrijven zijn, met het oog op de dekking van de oprichtings-, personeels-, en werkingskosten van de FOSO, een jaarlijkse bijdrage verschuldigd.”

Uit de commentaar op deze bepaling blijkt duidelijker aan welke voorwaarden de inning van deze retributie moet voldoen. Daarbij zijn drie elementen van doorslaggevend belang:

- de retributie is verschuldigd voor elk Belgisch “schip”;
- de retributie is, voor schepen onder vreemde vlag, verschuldigd door de Belgische haven die door die schepen wordt aangedaan;
- voor binnenschepen is geen enkele retributie verschuldigd.

Het feit dat binnenschepen vrijgesteld worden van betaling van deze retributie doet een probleem rijzen in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. De verruiming van het toepassingsgebied van het voorontwerp naar ongevallen en incidenten met vaartuigen waarbij uitsluitend binnenvaartschepen zijn betrokken die op de binnenwateren worden geëxploiteerd, wordt in de memorie van toelichting immers gerechtvaardigd door het feit “dat er zich verhoudingsgewijs meer ongevallen en incidenten voordoen met binnenschepen dan met zeeschepen”.

Dat verschil in behandeling houdt eigenlijk in dat schepen onder Belgische of onder vreemde vlag rechtstreeks of onrechtstreeks de kosten dragen van de activiteiten van de FOSO met betrekking tot de binnenscheepvaart. Zelfs al zou dat verschil in behandeling op een objectieve en redelijke wijze gerechtvaardigd kunnen worden, dan nog zou dat onder meer betekenen dat de retributie waarvan sprake als een belasting gekwalificeerd moet worden, en niet als een bijdrage. Die essentiële elementen zouden derhalve door de wetgever zelf geregeld moeten worden, in plaats van het voorwerp uit te maken van een machtiging die aan de uitvoerende macht wordt verleend.

Artikel 15 van het voorontwerp moet bijgevolg grondig worden herzien.

Bij die herziening kan bovendien het begrip “Belgisch schip”¹ nader worden bepaald, inzonderheid wat betreft de aanwijzing van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de aan dat schip verbonden retributie verschuldigd is, en kan een duidelijkere omschrijving gegeven worden van de haven die de retributie verschuldigd is met betrekking tot de schepen onder vreemde vlag, zonder nog uitsluitend te verwijzen naar de rechtsvorm die kenmerkend is voor de havenbeheerder.

De federale overheid kan voorts niet, zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord is gesloten, de gewestelijke overheidsdiensten betrekken bij de inning van de “retributies” die bestemd zijn voor de financiering van de werking van de FOSO².

¹ Zie de bijzondere opmerking die geformuleerd is met betrekking tot artikel 3 van het voorontwerp.

² Zie artikel 6, § 1, X, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 16

De FOSO wordt binnen het kader van het voorontwerp opgericht bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, zonder dat bijgevolg wordt voorzien in de oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon onderscheiden van de Staat; artikel 16 van het voorontwerp heeft geen juridische draagwijdte en dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 21

In dit artikel worden de nadere regels vastgelegd wat betreft het optreden van de FOSO, die deze regels bepaalt “in overleg met de gevatte onderzoeksrechter”.

Het voorontwerp zou in dat verband duidelijker moeten worden gesteld.

Hoewel het de bedoeling is richtlijn 2009/18/EG³ daadwerkelijk om te zetten, stelt de afdeling Wetgeving enerzijds vast dat de commentaar op het artikel in dat verband alleen een bondige parafrasering van de bepaling bevat. Anderzijds verdient het hoe dan ook aanbeveling om in de memorie van toelichting en in het voorontwerp uit te leggen en te preciseren onder welke voorwaarden dat overleg met de onderzoeksrechter dient plaats te hebben en hoe in voorkomend geval dergelijke tegenstrijdigheden tussen het maritieme onderzoek en de gerechtelijke procedures geregeld worden, meer bepaald wanneer zo een tegenstrijdigheid verband houdt met de maatregel bedoeld in artikel 21, eerste lid, 4°, van het voorontwerp.

Artikel 24

In deze bepaling wordt een regel vastgelegd die vanzelf spreekt. Deze dient derhalve te vervallen.

³ Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de Richtlijn 1999/35/EG van de Raad en Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY