

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.378/4
DU 5 OCTOBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, le 28 septembre 2011, 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 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port », 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 le préambule du projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, est la suivante :

« Vu l'urgence motivée par la circonstance qu'il s'agit de la transposition d'une directive européenne dont le délai de transposition expirait le 31 décembre 2010 ;

Considérant que, par lettre du 26 janvier 2011, la Commission européenne a mis la Belgique en demeure pour non transposition dans les délais impartis de la Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port ;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale est tenue en conséquence de transposer immédiatement cette directive ; ».

La section de législation rappelle que cette motivation aurait dû figurer dans la lettre de demande d'avis proprement dite. Cette dernière aurait également dû mentionner le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées.

*

* *

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 suivantes.

Observations générales

Fondement légal

L'ordonnance du 3 décembre 1992 'relative à l'exploitation et au développement du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale', est visée dans son ensemble, à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Le fondement légal du projet doit toutefois être recherché plus particulièrement dans l'article 16bis, § 2, de l'ordonnance du 3 décembre 1992 précitée, inséré par l'ordonnance du 6 novembre 2003. Cette disposition énonce en effet :

« § 2. Le gouvernement arrête dans les limites des compétences de la Région, sur proposition du Conseil d'administration du Port de Bruxelles, un règlement régional de police concernant le canal et le port. Ce règlement régit la police administrative spéciale du port et l'activité portuaire.

Il arrête notamment des dispositions relatives à :

- 1° la réglementation de la manutention et du stockage de marchandises ;
- 2° la réglementation de l'embarquement et du débarquement de passagers ;
- 3° la réglementation de l'accessibilité de la zone portuaire et du canal ;
- 4° la réglementation des prestations de services nautiques et techniques, et notamment le pilotage, le remorquage, l'amarrage et le démarrage des navires ;
- 5° la préservation de l'environnement, de l'intégrité, de la sécurité et de la santé dans la zone portuaire et du canal ».

Les dispositions que doit adopter l'auteur du projet pour assurer la transposition partielle - dans les limites des compétences de la Région, comme le rappelle la disposition précitée - de la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'relative au contrôle par l'État du port' (ci-après la directive 2009/16/CE), peuvent en effet être considérées comme relevant de la police du canal et du port.

En ce qu'il trouve dans cet article 16bis, § 2, son fondement légal, le projet examiné ne peut toutefois être adopté que sur proposition du conseil d'administration du Port de Bruxelles.

Il revient au demandeur d'avis de s'assurer que le texte soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État est bien celui proposé par ce conseil d'administration et, dans l'affirmative, de consacrer un nouvel alinéa du préambule à l'accomplissement de cette formalité préalable.

Compétence de la Région de Bruxelles-Capitale

Le projet examiné vise à assurer la transposition de la directive 2009/16/CE. L'article 1^{er} de cette directive en définit l'objet dans les termes suivants :

« La présente directive a pour objet de contribuer à une diminution radicale des transports maritimes inférieurs aux normes naviguant dans les eaux relevant de la juridiction des États membres :

a) en faisant mieux respecter la législation internationale et la législation communautaire applicable régissant la sécurité maritime, la sûreté maritime, la protection du milieu marin et les conditions de vie et de travail à bord des navires de tous pavillons ;

b) en établissant des critères communs imposant un contrôle des navires par l'État du port et en uniformisant les procédures d'inspection et d'immobilisation sur la base des compétences spécialisées et de l'expérience disponibles en vertu du mémorandum d'entente de Paris ;

c) en mettant en œuvre au sein de la Communauté un système de contrôle par l'État du port reposant sur les inspections effectuées dans la Communauté et dans la région couverte par le mémorandum d'entente de Paris afin que tous les navires fassent l'objet d'une inspection selon une fréquence liée à leur profil de risque, les navires présentant un risque plus élevé étant soumis à une inspection plus approfondie à des intervalles plus rapprochés ».

Eu égard à son objet ainsi défini, la transposition de cette directive incombe principalement à l'autorité fédérale, laquelle est compétente, en vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en matière d'« élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ».

Cette transposition partielle a été réalisée par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'relatif au contrôle par l'État du port'.

La Région de Bruxelles-Capitale doit pour sa part se borner à transposer, comme l'a fait la Région wallonne ¹ et comme la Région flamande prévoit de le faire ² celles des dispositions de la directive 2009/16/CE, qui relèvent de ses compétences en matière de voies hydrauliques, de ports et de pilotage vers ceux-ci (article 6, § 1^{er}, X., 2°, 3°, et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Outre les dispositions générales des articles 2 (définitions), 3 (champ d'application), et 34 (sanctions), de la directive 2009/16/CE, il s'agit :

- de l'article 9 (notification de l'arrivée du navire) et l'annexe III à laquelle cet article renvoie ;
- de l'article 19, paragraphe 9 (accueil des navires immobilisés) ;
- de l'article 23, paragraphes 1^{er} à 3 (rapports établis par les pilotes et les autorités portuaires) ;
- de l'article 25 (échange d'information et coopération) ;
- de l'article 28, paragraphes 3 et 4 (remboursement des frais d'immobilisation).

Le projet examiné doit être fondamentalement revu afin de limiter son objet à la transposition effective de chacune des dispositions qui précèdent. Ce faisant, l'auteur du projet veillera à supprimer du projet toute disposition imposant une obligation à un service dépendant de l'autorité fédérale, et plus particulièrement aux services fédéraux en charge de l'inspection maritime.

C'est sous réserve de ces deux observations générales que les observations particulières suivantes sont formulées.

¹ Arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2011 'relatif au contrôle par l'État du port'.

² Avant-projet de décret 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum', ayant fait l'objet de l'avis 49.678/VR/3/4, donné le 14 juin 2011.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Il convient de préciser que la transposition de la directive 2009/16/CE, qu'opère le projet, n'est que partielle.

Article 2

1. Seules seront mentionnées les définitions qui concernent les dispositions de la directive 2009/16/CE, dont la transposition incombe à la Région de Bruxelles-Capitale.

2. La notion d'« autorité compétente » doit être corrigée dans le respect des compétences de l'Autorité fédérale.

Article 8

1. À l'article 8 du projet, il y a lieu de remplacer la référence faite à l'article 4 de la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 'relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information' par une référence à la norme de droit interne qui en assure la transposition.

Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 'transposant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil'.

2. Une observation similaire vaut pour l'article 24 du projet.

Article 26

À l'article 26 du projet, les mots « telle que modifiée par l'ordonnance du 6 novembre 2003 » seront omis, afin d'éviter de figer la référence faite à l'article 16bis de l'ordonnance du 3 décembre 1992 précitée.

Articles 27 et 28

1. À l'article 27 du projet, sa date d'entrée en vigueur doit être complétée.

L'auteur du projet doit, en outre, être en mesure d'expliquer quelle circonstance spécifique justifie une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

La date d'entrée en vigueur doit être complétée et en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

2. L'article 28 « Exécution » sera également complété ³.

Annexes

Conformément à l'observation générale relative aux limites de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, seule l'annexe III, devenant l'annexe unique du projet, doit être conservée et être revêtue des mêmes date et signatures que l'arrêté en projet.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

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 50.378/4
VAN 5 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 28 september 2011 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “tot omzetting van de Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatscontrole”, heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig 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 aanhef van het ontwerpbesluit dat om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, als volgt:

“Gelet op de dringende noodzaak wegens de omstandigheid dat het de omzetting van een Europese richtlijn betreft waarvan de omzettingstermijn op 31 december 2010 verstreek;

Overwegende dat de Europese Commissie in een schrijven van 26 januari 2011 België in gebreke gesteld heeft wegens niet omzetting van de Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole binnen de voorgeschreven termijnen;

Overwegende dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijgevolg gehouden is om die richtlijn onmiddellijk om te zetten;”.

De afdeling Wetgeving wijst erop dat die motivering had moeten worden opgenomen in de brief met de adviesaanvraag zelf. In die aanvraag had eveneens de naam moeten worden vermeld van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling Wetgeving, de dienstige toelichtingen te verstrekken, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de voormelde gecoördineerde wetten.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

Algemene opmerkingen

Rechtsgrond

In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de ordonnantie van 3 december 1992 ‘betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven en de aanhorigheden ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ in haar geheel.

De rechtsgrond van het ontwerp moet evenwel bepaaldelijk gezocht worden in artikel 16*bis*, § 2, van de voormelde ordonnantie van 3 december 1992, ingevoegd bij de ordonnantie van 6 november 2003. Die bepaling luidt immers als volgt:

"§ 2. Op voorstel van de raad van bestuur van de Haven van Brussel stelt de regering, binnen de grenzen van de gewestelijke bevoegdheid, een gewestelijke politieverordening voor het kanaal en de haven vast. Deze verordening regelt de bijzondere administratieve politie van de haven en havenbedrijvigheid.

Zij kan onder meer bepalingen bevatten betreffende

- 1° de regeling van de goederenbehandeling en -opslag;
- 2° de regeling van het in- en ontschepen van passagiers;
- 3° de regeling van de toegankelijkheid van het haven- en kanaalgebied;
- 4° de regeling van de nautisch-technische dienstverlening, waaronder het loodsen, slepen en vast- en losmaken van de vaartuigen;
- 5° de vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid in het haven- en kanaaldomein”.

De bepalingen die de steller van het ontwerp moet aannemen om te voorzien in de gedeeltelijke omzetting – binnen de perken van de bevoegdheden van het Gewest, zoals in de voormelde bepaling wordt gememoreerd – van richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘betreffende havenstaatcontrole’ (hierna richtlijn 2009/16/EG genoemd), kunnen immers geacht worden te ressorteren onder de kanaal- en havenpolitie.

In zoverre het voorliggende ontwerp zijn rechtsgrond ontleent aan dat artikel 16*bis*, § 2, kan het evenwel alleen worden aangenomen op voorstel van de raad van bestuur van de Haven van Brussel.

De adviesaanvrager moet zich ervan vergewissen dat de om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegde tekst dezelfde is als die welke door de raad van bestuur wordt voorgesteld en, zo ja, dient hij in een nieuw lid van de aanhef te verwijzen naar het vervullen van dat voorafgaande vormvereiste.

Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het voorliggende ontwerp strekt tot de omzetting van richtlijn 2009/16/EG. Artikel 1 van die richtlijn omschrijft het doel ervan als volgt:

“Het doel van deze richtlijn is bij te dragen tot een drastische vermindering van het aantal niet aan de normen voldoende schepen in de wateren onder de jurisdictie van de lidstaten door:

a) de naleving te verbeteren van de internationale en relevante communautaire wetgeving op het gebied van de veiligheid op zee, maritieme beveiliging, bescherming van het mariene milieu en de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen, ongeacht onder welke vlag zij varen;

b) het opstellen van gemeenschappelijke criteria voor controle van schepen door de havenstaat en harmonisering van de inspectie- en aanhoudingsprocedures, daarbij voortbouwend op de expertise en ervaringen in het kader van het MOU van Parijs;

c) in de Gemeenschap een havenstaatcontrolestelsel toe te passen dat is gebaseerd op de inspecties die in de Gemeenschap en in het onder het MOU van Parijs vallende gebied worden verricht, en dat ertoe strekt alle schepen te inspecteren met een regelmaat die wordt bepaald door het risicoprofiel van het betrokken schip, waarbij schepen met een hoger risicoprofiel vaker en grondiger worden geïnspecteerd”.

Gelet op het aldus omschreven doel, rust de omzetting van die richtlijn hoofdzakelijk op de federale overheid die, krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd is inzake “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”.

Die gedeeltelijke omzetting is geschied bij het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende havenstaatcontrole’.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijnerzijds moet zich ertoe beperken, zoals het Waals Gewest heeft gedaan¹ en het Vlaams Gewest van plan is te doen², alleen die bepalingen van richtlijn 2009/16/EG om te zetten die vallen onder zijn bevoegdheden inzake de waterwegen, de havens en de loodsdiensten ernaar toe (artikel 6, § 1, X., 2°, 3°, en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

¹ Besluit van de Waalse Regering van 20 juli 2011 ‘betreffende havenstaatcontrole’.

² Voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’, waarover op 14 juni 2011 advies 49.678/VR/3/4 is gegeven.

Naast de algemene bepalingen van de artikelen 2 (definities), 3 (werkingssfeer), en 34 (sancties), van richtlijn 2009/16/EG, gaat het om:

- artikel 9 (aanmelding van de aankomst van schepen) en bijlage III waarnaar dit artikel verwijst;
- artikel 19, lid 9 (opvang van aangehouden schepen);
- artikel 23, leden 1 tot 3 (rapporten van loodsen en havenautoriteiten);
- artikel 25 (uitwisseling van informatie en samenwerking);
- artikel 28, leden 3 en 4 (vergoeding van kosten in verband met de aanhouding).

Het voorliggende ontwerp moet grondig worden herzien om het doel ervan te beperken tot de daadwerkelijke omzetting van elk van de voorgaande bepalingen. Daarbij moet de steller van het ontwerp erop toezien dat elke bepaling die een verplichting oplegt aan een dienst die ressorteert onder de federale overheid, en meer bepaald de federale diensten die belast zijn met de maritieme inspectie, in het ontwerp wordt geschrapt.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van die twee algemene opmerkingen.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Er dient te worden gepreciseerd dat richtlijn 2009/16/EG slechts gedeeltelijk wordt omgezet bij het ontwerp.

Artikel 2

1. Alleen de definities die betrekking hebben op de bepalingen van richtlijn 2009/16/EG, die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort om te zetten, mogen worden vermeld.

2. Het begrip “bevoegde instantie” moet gecorrigeerd worden met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid.

Artikel 8

1. In artikel 8 van het ontwerp dient de verwijzing naar artikel 4 van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 ‘betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart’ vervangen te worden door een verwijzing naar de regelgevende tekst van intern recht die zorgt voor de omzetting ervan.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaat het om artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 maart 2007 ‘tot omzetting van Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad’.

2. Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 24 van het ontwerp.

Artikel 26

In artikel 26 van het ontwerp dienen de woorden “zoals gewijzigd door de ordonnantie van 6 november 2003” te vervallen om te voorkomen dat de verwijzing naar artikel 16*bis* van de voormelde ordonnantie van 3 december 1992 wordt vastgelegd.

Artikelen 27 en 28

1. In artikel 27 van het ontwerp moet de datum van inwerkingtreding ervan worden aangevuld.

De steller van het ontwerp moet bovendien kunnen uitleggen welke specifieke omstandigheid kan rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van de besluiten, die is vastgesteld in artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

De datum van inwerkingtreding moet worden aangevuld en hoe dan ook zo worden vastgesteld dat eenieder een redelijke termijn wordt verleend om kennis te nemen van de nieuwe regels.

2. Artikel 28 “Uitvoering” moet eveneens worden aangevuld ³.

Bijlagen

Overeenkomstig de algemene opmerking betreffende de grenzen van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoort alleen bijlage III, die de enige bijlage bij het ontwerp wordt, te worden gehandhaafd. Ze dient dezelfde datum te dragen en door dezelfde personen ondertekend te worden als het ontworpen besluit.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 167 en formule 4-7-1.

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