

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.997/4
DU 19 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mer du Nord, le 22 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 26 septembre 2011 relatif à l'autorité compétente pour l'accueil des navires ayant besoin d'assistance », 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements régionaux.

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, tout comme la demande d'avis, du 22 février 2012.

Il revient donc à l'auteur du projet de veiller à ce que l'accomplissement de cette formalité préalable soit mené jusqu'à son terme.

2. Une loi du 30 juillet 2010, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011¹, a inséré dans la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' des dispositions relatives à l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise »².

Le système suivant a été mis en place :

1° en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen

¹ Selon son article 4, la loi du 30 juillet 2010 'modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'« entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ». Cette publication étant intervenue le 14 octobre 2010, il en résulte que la loi du 30 juillet 2010 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

² Article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence³ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres⁴, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été pris ;

2° lorsqu'il apparaîtrait, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à ladite évaluation⁵ ;

3° le respect de la procédure ainsi prescrite conditionne, selon le cas, le dépôt du projet de loi devant les Chambres législatives, l'adoption du projet d'arrêté royal ou l'approbation du projet de décision par le Conseil des ministres⁶.

En l'espèce, aucun des documents transmis au Conseil d'État ne permet d'établir que la procédure décrite ci-avant a été suivie, plus spécialement l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

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

Si l'examen préalable précité aboutit à la conclusion qu'une étude d'incidence n'est pas requise en l'espèce, le préambule du projet sera complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet vise à ajouter un nouvel alinéa 2 à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 2011 'relatif à l'autorité compétente pour l'accueil des navires ayant

³ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁴ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

⁵ Article 19/2 de la loi du 5 mai 1997. Cette disposition charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'évaluation d'incidence. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁶ Article 19/3 de la loi du 5 mai 1997.

besoin d'assistance', afin d'assurer la transposition des modifications que la directive 2011/15/UE de la Commission du 23 février 2011, a apporté à l'annexe IV 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 et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil'.

Dans l'avis 49.960/2/V, donné le 2 août 2011, l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 2011 précité, a fait l'objet de l'observation suivante :

« L'article 3 du projet assure la transposition de l'annexe IV 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 et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil. Cette annexe, à laquelle renvoie l'article 20, paragraphe 2, de la directive précitée, tel que remplacé par la directive modificative 2009/17/CE, énumère différentes mesures que peut prendre l'autorité nationale compétente pour l'accueil des navires ayant besoin d'assistance.

Dans son avis 49.678/VR/3/4 donné le 14 juin 2011 sur un avant-projet de décret de la Région flamande assurant également la transposition des dispositions de la directive 2002/59/CE précitée, relatives à l'accueil des navires ayant besoin d'assistance, la section de législation a formulé l'observation suivante :

'Het toewijzen van een toevluchtsoord voor schepen die bijstand behoeven, heeft enerzijds tot doel de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer te waarborgen, waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van de haar krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toekomende bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het zeeverkeer en het zeevervoer, kan mede worden genomen op grond van overwegingen betreffende de bescherming van het mariene milieu en kan in geval van scheepsrampen worden beschouwd als een maatregel die kan bijdragen tot de civiele bescherming. De twee laatstgenoemde aangelegenheden behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Anderzijds houdt het toewijzen van een toevluchtsoord ook verband met gewestelijke aangelegenheden, zoals het gebruik en de bescherming van de vaarwegen, de reddingsdiensten en eventueel de loods-, sleep- of ondersteuningsdiensten, de bescherming van de haveninfrastructuur en de toegankelijkheid ervan wanneer een haven als toevluchtsoord fungeert, en de beoordeling van de impact op het kustmilieu zelf.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt weliswaar niet over de technische deskundigheid die toelaat alle aspecten van de problematiek te doorgronden. Toch moet worden vastgesteld dat, nu de onderscheiden aspecten waarmee bij de beoordeling van de toewijzing van een toevluchtsoord rekening dient te worden gehouden, in verband te brengen zijn met bevoegdheden van zowel de federale overheid als van het Vlaamse Gewest, en verschillende diensten, die zowel van de federale overheid als van het Vlaamse Gewest afhangen bij de beslissing tot toewijzing van het toevluchtsoord en de uitvoering ervan zullen dienen te worden betrokken, dat gewest niet unilateraal vermag te bepalen door welk orgaan de beslissing inzake de toewijzing van het

toevluchtsoord dient te worden genomen, noch unilateraal de nadere regels of de criteria vermag te bepalen waarmee bij die toewijzing rekening dient te worden gehouden⁷. Gelet op het gegeven dat de beslissing tot het toewijzen van een toevluchtsoord noodzakelijkerwijze door één enkele instantie dient te worden genomen, ook al zijn er zowel federale als gewestelijke bevoegdheden bij betrokken, is het onontbeerlijk dat de desbetreffende regels in onderlinge samenwerking tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest tot stand worden gebracht. Daartoe kan worden aangeraden het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 aan te vullen met bepalingen omtrent het toewijzen van een toevluchtsoord’.

Cette observation doit également être formulée à propos du projet examiné, eu égard à la portée des différentes mesures énumérées à son article 3 ».

Cette observation doit également être répétée à l’égard de l’article 2 du projet examiné.

Article 3

Mieux vaut écrire :

« Le présent arrêté produit ses effets le 16 mars 2012 »⁸.

⁷ *Note de bas de page 32 de l’avis cité*: In zoverre die criteria de vlotheid en veiligheid van het scheepvaartverkeer betreffen, zoals uit het te wijzigen artikel 45, eerste lid, van het decreet van 16 juni 2006 blijkt, wordt de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering van het zeeverkeer betreden.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 149 et formule F 4-5-1-3.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
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 50.997/4
VAN 19 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 22 februari 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Noordzee verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 september 2011 betreffende de bevoegde instantie voor de opvang van schepen die bijstand behoeven”, 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.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. 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 ontwerp.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 22 februari 2012 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

2. Bij een wet van 30 juli 2010, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden¹, zijn in de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ bepalingen betreffende de duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling ingevoegd.

De wetgever heeft de “effectbeoordeling” gedefinieerd als “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”.²

¹ Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 ‘tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ “treedt [deze wet] in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad”. Doordat de wet van 30 juli 2010 is bekendgemaakt op 14 oktober 2010, volgt daaruit dat deze wet in werking is getreden op 1 oktober 2011.

² Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

In dat kader is de volgende regeling ingevoerd:

1° in principe moet elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd aanleiding geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren³; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad⁴, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is;

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd;⁵

3° de naleving van de aldus voorgeschreven procedure is een voorwaarde, naargelang het geval, voor het indienen van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers, voor het uitvaardigen van een koninklijk besluit of voor het goedkeuren van een voorstel van beslissing door de Ministerraad.⁶

In casu kan uit geen enkel stuk dat aan de Raad van State overgezonden is, opgemaakt worden of de hiervoor beschreven procedure gevolgd is, meer in het bijzonder of vooraf onderzocht is of het noodzakelijk is een effectbeoordeling uit te voeren.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren vervuld is.

Indien het genoemde voorafgaande onderzoek leidt tot de conclusie dat *in casu* geen effectbeoordeling vereist is, moet de aanhef van het ontwerp worden aangevuld met een als volgt gesteld lid:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarin besloten wordt dat een effectbeoordeling niet vereist is”.

³ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

⁴ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

⁵ Artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997. Bij deze bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

⁶ Artikel 19/3 van de wet van 5 mei 1997.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe een nieuw tweede lid toe te voegen aan artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 september 2011 ‘betreffende de bevoegde instantie voor de opvang van schepen die bijstand behoeven’, om te zorgen voor de omzetting van de wijzigingen die bij richtlijn 2011/15/EU van de Commissie van 23 februari 2011 zijn aangebracht in bijlage IV bij 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’.

In advies 49.960/2/V, uitgebracht op 2 augustus 2011, is over artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 26 september 2011 de volgende opmerking gemaakt:

“Artikel 3 van het ontwerp zorgt voor de omzetting van bijlage IV bij 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. Die bijlage, waarnaar verwezen wordt in artikel 20, lid 2, van de voormelde richtlijn, zoals vervangen bij wijzigingsrichtlijn 2009/17/EG, bevat een opsomming van verschillende maatregelen die getroffen kunnen worden door de nationale instantie die bevoegd is voor de opvang van schepen die bijstand behoeven.

In haar advies 49.678/VR/3/4, gegeven op 14 juni 2011 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest dat eveneens zorgde voor de omzetting van de bepalingen van de voormelde richtlijn 2002/59/EG betreffende de opvang van schepen die bijstand behoeven, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

‘Het toewijzen van een toevluchtsoord voor schepen die bijstand behoeven, heeft enerzijds tot doel de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer te waarborgen, waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van de haar krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toekomende bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het zeeverkeer en het zeevervoer, kan mede worden genomen op grond van overwegingen betreffende de bescherming van het mariene milieu en kan in geval van scheepsrampen worden beschouwd als een maatregel die kan bijdragen tot de civiele bescherming. De twee laatstgenoemde aangelegenheden behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Anderzijds houdt het toewijzen van een toevluchtsoord ook verband met gewestelijke aangelegenheden, zoals het gebruik en de bescherming van de vaarwegen, de reddingsdiensten en eventueel de loods-,

sleep- of ondersteuningsdiensten, de bescherming van de haveninfrastructuur en de toegankelijkheid ervan wanneer een haven als toevluchtsoord fungeert, en de beoordeling van de impact op het kustmilieu zelf’.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt weliswaar niet over de technische deskundigheid die toelaat alle aspecten van de problematiek te doorgronden. Toch moet worden vastgesteld dat, nu de onderscheiden aspecten waarmee bij de beoordeling van de toewijzing van een toevluchtsoord rekening dient te worden gehouden, in verband te brengen zijn met bevoegdheden van zowel de federale overheid als van het Vlaamse Gewest, en verschillende diensten, die zowel van de federale overheid als van het Vlaamse Gewest afhangen bij de beslissing tot toewijzing van het toevluchtsoord en de uitvoering ervan zullen dienen te worden betrokken, dat gewest niet unilateraal vermag te bepalen door welk orgaan de beslissing inzake de toewijzing van het toevluchtsoord dient te worden genomen, noch unilateraal de nadere regels of de criteria vermag te bepalen waarmee bij die toewijzing rekening dient te worden gehouden⁷. Gelet op het gegeven dat de beslissing tot het toewijzen van een toevluchtsoord noodzakelijkerwijze door één enkele instantie dient te worden genomen, ook al zijn er zowel federale als gewestelijke bevoegdheden bij betrokken, is het onontbeerlijk dat de desbetreffende regels in onderlinge samenwerking tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest tot stand worden gebracht. Daartoe kan worden aangeraden het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 aan te vullen met bepalingen omtrent het toewijzen van een toevluchtsoord.

Die opmerking dient eveneens te worden gemaakt over het voorliggende ontwerp, gelet op de reikwijdte van de onderscheiden maatregelen die in artikel 3 ervan worden opgesomd”.

Diezelfde opmerking moet ook worden gemaakt ten aanzien van artikel 2 van het voorliggende ontwerp.

⁷ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: In zoverre die criteria de vlotheid en veiligheid van het scheepvaartverkeer betreffen, zoals uit het te wijzigen artikel 45, eerste lid, van het decreet van 16 juni 2006 blijkt, wordt de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering van het zeeverkeer betreden.

Artikel 3

Men schrijve:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 16 maart 2012”⁸.

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 149 en formule F 4-5-1-3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
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