

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.108/4
DU 16 AVRIL 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 19 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident », 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^o, 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

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^o 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 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 ;

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 en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le 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^o, de la loi du 5 mai 1997.

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.

2° lorsqu'il apparaît, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à cette évaluation ⁵ ;

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 ministres ⁶.

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 au demandeur d'avis de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable, dont l'accomplissement sera visé au préambule du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le projet examiné visant à exécuter l'article 6 de la (future) loi 'régulant des matières visées à l'article 78 de la Constitution en matière de responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident', il va de soi que les définitions opérées par cette dernière valent également pour le projet examiné.

L'article 1^{er} du projet sera donc omis et la suite du dispositif renumérotée en conséquence.

L'auteur du texte doit s'assurer que les références internes du projet sont correctes ⁷.

Article 2 (devenant article 1^{er})

À l'article 2, 2°, du projet, il convient de viser l'article 4bis, paragraphe 2 (et non paragraphe 1^{er}) de la Convention d'Athènes de 2002.

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.

⁷ À titre d'exemple, à l'article 2, 1° (devenant l'article 1^{er}, 1°), il faut renvoyer à l'article 2, alinéa 1^{er}.

Article 3 (devenant article 2)

À l'alinéa 2, il revient à l'auteur du projet de déterminer lui-même les circonstances dans lesquelles un certificat PAL peut être délivré par l'administration fédérale à des navires battant le pavillon d'un autre État que la Belgique et qui n'est pas partie à la Convention d'Athènes de 2002.

En effet, il ne s'agit pas d'une question d'ordre essentiellement technique ou de pure administration, dont le règlement pourrait être ainsi laissé au fonctionnaire délégué.

Tout au plus, il est admissible que le Roi délègue au ministre la délivrance des certificats PAL dans l'hypothèse couverte par l'alinéa 2 de la disposition.

Article 9 (devenant l'article 8)

L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, prévoit qu'un recours contre un refus de délivrer un certificat PAL peut être introduit auprès du ministre qui a la Navigation maritime dans ses attributions, dans un délai de sept jours après la date de réception de la notification du refus de délivrer le certificat demandé.

La section de législation n'aperçoit pas sur quel fondement légal l'auteur du projet pourrait se fonder pour introduire un recours administratif organisé préalable à toute action éventuelle en justice.

L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet ne peut donc être admis que s'il doit être compris comme prévoyant un simple recours facultatif auprès du ministre.

Cette disposition sera dès lors revue afin de mieux faire ressortir le caractère facultatif du recours. Dans ce contexte, l'indication d'un bref délai (sept jours) ne semble notamment pas souhaitable.

L'article 9, alinéa 2, du projet, appelle une observation similaire.

OBSERVATION FINALE

L'article 12 du projet prévoit ⁸ que celui-ci entrera en vigueur à la première des deux dates suivantes :

- la date d'entrée en vigueur de l'adhésion de la Belgique au Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 'relative au transport par mer de passagers et de bagages',

- la date d'application du Règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009 'relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident'.

Toutefois, l'auteur du projet veillera à ce que la date d'adoption définitive de l'arrêté en projet ne précède pas celle de la (future) loi qui lui procure son fondement juridique.

⁸ À l'instar de l'article 11 de la future loi 'régulant des matières visées à l'article 78 de la Constitution en matière de responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident'.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.108/4
VAN 16 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 19 maart 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van de Noordzee verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen”, 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 VORMVEREISTEN

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.

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;

¹ Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 ‘tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in 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.

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.

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd⁵;

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 Ministerraad⁶.

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

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dat voorafgaand vormvereiste, waarvan melding zal worden gemaakt in de aanhef, naar behoren vervuld is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Aangezien het voorliggende ontwerp ertoe strekt artikel 6 ten uitvoer te leggen van de (toekomstige) wet ‘tot regeling van aangelegenheden als bedoeld door artikel 78 van de Grondwet inzake de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen’, spreekt het vanzelf dat de definities die gehanteerd worden in die wet ook gelden voor het voorliggende ontwerp.

Artikel 1 van het ontwerp moet dus vervallen en de rest van het dispositief moet dienovereenkomstig worden vernummerd.

De steller van de tekst moet nagaan of de interne verwijzingen van het ontwerp correct zijn.⁷

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.

⁷ In artikel 2, 1° bijvoorbeeld (dat artikel 1, 1° wordt), moet verwezen worden naar artikel 2, eerste lid.

Artikel 2 (dat artikel 1 wordt)

In artikel 2, 2°, van het ontwerp, moet verwezen worden naar artikel *4bis*, lid 2 (en niet paragraaf 1) van het Verdrag van Athene van 2002.

Artikel 3 (dat artikel 2 wordt)

De steller van het ontwerp moet zelf in het tweede lid bepalen in welke omstandigheden het federaal bestuur een PAL-certificaat kan verstrekken voor schepen die de vlag voeren van een andere Staat dan België die geen partij is bij het Verdrag van Athene van 2002.

Het gaat immers niet om een wezenlijk technische kwestie of een loutere bestuurskwestie, waarvan de regeling overgelaten kan worden aan de gemachtigde ambtenaar.

De Koning kan hoogstens aan de minister de bevoegdheid delegeren om in het geval bedoeld in het tweede lid van de bepaling de PAL-certificaten uit te reiken.

Artikel 9 (dat artikel 8 wordt)

Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat binnen een termijn van zeven dagen na de ontvangst van de kennisgeving van de weigering om het gevraagde PAL-certificaat uit te reiken, tegen die weigering beroep kan worden ingesteld bij de minister bevoegd voor de zeevaart.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk op basis van welke rechtsgrond de steller van het ontwerp een georganiseerd administratief beroep kan instellen die iedere eventuele rechtsvordering voorafgaat.

Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp is dus enkel aanvaardbaar indien het zo begrepen moet worden dat het voorziet in een gewoon facultatief beroep bij de minister.

Deze bepaling moet bijgevolg worden herzien zodat duidelijker wordt weergegeven dat het om een facultatief beroep gaat. Het is daarbij blijkbaar ook niet wenselijk dat in een korte termijn wordt voorzien (zeven dagen).

Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt bij artikel 9, tweede lid, van het ontwerp.

SLOTOPMERKING

Artikel 12 van het ontwerp bepaalt⁸ dat dit in werking treedt op de eerste van de volgende twee data:

- de datum van inwerkingtreding van de toetreding van België tot het Protocol van 2002 bij het Verdrag van Athene van 1974 ‘inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee’;

- de datum van toepassing van Verordening (EG) Nr. 392/2009 van 23 april 2009 ‘betreffende de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen’.

De steller van het ontwerp moet er evenwel op letten dat de datum waarop het ontworpen besluit definitief wordt goedgekeurd niet voorafgaat aan de datum waarop de (toekomstige) wet wordt goedgekeurd die de rechtsgrond daartoe oplevert.

⁸ Net zoals artikel 11 van de toekomstige wet ‘tot regeling van aangelegenheden als bedoeld door artikel 78 van de Grondwet inzake de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
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