CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.345/2
du 10 juin 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'réglant les méthodes et procédures applicables aux activités de surveillance et protection à bord de navires pour lutter contre la piraterie ainsi que la tenue de travail des membres de l'équipe de sécurité maritime'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.345/2
van 10 juni 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de methodes en procedures van toepassing op de activiteiten van toezicht, bescherming en veiligheid aan boord van schepen om te strijden tegen piraterij, alsook van de werkkledij van de leden van de maritieme veiligheidsploeg'

Le 13 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'réglant les méthodes et procédures applicables aux activités de surveillance et protection à bord de navires pour lutter contre la piraterie ainsi que la tenue de travail des membres de l'équipe de sécurité maritime'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2013.

*

Op 13 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de methodes en procedures van toepassing op de activiteiten van toezicht, bescherming en veiligheid aan boord van schepen om te strijden tegen piraterij, alsook van de werkkledij van de leden van de maritieme veiligheidsploeg'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 1er, 4°, le « dirigeant opérationnel » est la « personne telle que visée à l'article 13.21 de la loi [du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière] ».

Il ne peut être perdu de vue que la seconde phrase de l'article 13.21 de la loi du 10 avril 1990 charge le Roi de fixer les conditions auxquelles doit répondre l'intéressé.

L'application de l'arrêté en projet suppose donc que le Roi ait mis en œuvre cette habilitation.

Le Conseil d'État observera que tel n'est pas l'objet du projet d'arrêté. En effet, si celui-ci contient des dispositions tendant à déterminer les missions et responsabilités propres du dirigeant opérationnel, il ne comprend pas de disposition fixant les conditions auxquelles une personne doit répondre pour pouvoir être désignée en cette qualité.

2. L'article 8, § 2, 3°, troisième phrase, et l'article 22, seconde phrase, prévoient l'obligation de respecter les règles de droit belge en matière de légitime défense. Par ailleurs, l'article 8, § 2, 4°, seconde phrase, interdit d'adopter un comportement constitutif en droit belge d'une abstention coupable.

Il n'est pas au pouvoir du Roi, agissant sous le couvert de l'habilitation que lui donne l'article 13.24 de la loi du 10 avril 1990 de déterminer les méthodes et procédures applicables aux activités de surveillance et de protection à bord de navires pour lutter contre la piraterie, de prévoir l'obligation de respecter les dispositions par lesquelles la loi belge règle la légitime défense [1] ou réprime les abstentions coupables [2], et ce fût-ce pour confirmer ou pour rappeler, lorsque c'est le cas, l'application de ces dispositions.

Les dispositions à l'examen seront donc omises.

[1] Voir en particulier les articles 416 et 417 du Code pénal.

[2] Voir en particulier les articles 422*bis* à 422*quater* du Code pénal.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé en projet ne rend compte que partiellement de l'objet du projet d'arrêté.

L'intitulé suivant est suggéré :

« Arrêté royal réglant les méthodes et procédures applicables aux activités de surveillance et de protection à bord de navires pour lutter contre la piraterie et arrêtant diverses mesures applicables aux équipes de sécurité maritime ».

PRÉAMBULE

L'alinéa 1er doit être complété afin de mentionner que les articles 13.21, 13.22, 13.24, 13.27 et 13.31 ont été insérés dans la loi du 10 avril 1990 par la loi du 16 janvier 2013 'portant diverses mesures relatives à la lutte contre la piraterie maritime'.

DISPOSITIF

Article 1er

Pour définir l'expression « équipe de sécurité maritime », le 5° renvoie de manière expresse et spécifique à l'article 13.21 de la loi du 10 avril 1990.

Il serait plus indiqué de prévoir que cette expression désigne l'équipe qui assure la surveillance, la protection et la sécurité à bord du navire.

Article 24

En prévoyant que « toute rétention est mentionnée dans le journal de bord visé à l'article 13.29 de la loi », l'article à l'examen énonce une règle qui résulte déjà de l'article 2, alinéa 2, premier tiret, du projet d'arrêté royal concernant le journal de bord des entreprises de sécurité maritime, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 8 mai 2013 l'avis 53.190/2.

Si cette autre disposition est adoptée, mieux vaut éviter de formuler à nouveau la règle en question dans le présent projet d'arrêté.

Article 29

Selon l'alinéa 1er,

« Le rapport d'incidents est rédigé dans une des langues nationales ».

L'alinéa 2 ajoute que,

« Par dérogation à l'alinéa 1er, le rapport est établi en anglais lorsque le dirigeant opérationnel ou le capitaine ne maîtrise aucune des langues nationales ».

Dans les hypothèses qu'il indique, l'alinéa 2 a pour effet d'exclure l'usage des langues nationales.

Ce faisant, il règle l'emploi des langues usitées en Belgique, dont l'article 30 de la Constitution garantit en principe la liberté.

Or, cette disposition constitutionnelle confie exclusivement au législateur – et non pas au Roi – la faculté d'apporter des restrictions à la liberté qu'elle consacre.

En son état actuel, l'alinéa 2 est donc dépourvu de fondement légal.

Par contre, il ne s'exposerait pas à critique s'il était formulé en ce sens que le rapport d'incidents « peut être » - et non pas « est » – rédigé en anglais lorsque le dirigeant opérationnel ou le capitaine ne maîtrise aucune des langues nationales [3].

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 33

En prévoyant que

« le dirigeant opérationnel [...] note tout enlèvement d'arme du magasin d'armes ainsi que tout replacement d'arme dans le magasin d'armes conformément à ce qui a été prévu en exécution de l'article 13.29 de la loi »,

le paragraphe 2 énonce une règle que prescrit déjà l'article 2, alinéa 2, septième tiret, du projet d'arrêté royal précité concernant le journal de bord des entreprises de sécurité maritime.

Si cette autre disposition est adoptée, mieux vaut éviter de formuler à nouveau la règle en question dans le présent projet d'arrêté.

Article 35

Dans la version française, il convient de remplacer le mot « incapacité » par le mot « empêchement ».

[3] Pour une observation analogue, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 53.190/2, précité.

Annexe

La description des faits et des dommages qui figure au point 3 part du présupposé que le rapport d'incidents n'est à établir qu'en cas d'attaque du navire.

Or, il résulte de l'article 13.31 de la loi du 10 avril 1990 que les circonstances dans lesquelles un tel rapport est à établir ne sont pas limitées à l'hypothèse de pareille attaque.

L'annexe sera revue en conséquence.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens artikel 1, 4°, is de "operationeel leidinggevende" de "persoon zoals bedoeld in artikel 13.21 van de wet [van 10 april 1990 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid']".

Er mag niet uit het oog worden verloren dat de tweede zin van artikel 13.21 van de wet van 10 april 1990 de Koning ermee belast de voorwaarden vast te stellen waaraan de betrokkene moet beantwoorden.

De toepassing van het ontworpen besluit onderstelt dus dat de Koning die machtiging ten uitvoer heeft gelegd.

De Raad van State merkt op dat dat niet het doel is van het ontwerpbesluit. Dit bevat weliswaar bepalingen die ertoe strekken de specifieke opdrachten en verantwoordelijkheden van de operationeel leidinggevende vast te stellen, maar bevat geen bepaling die de voorwaarden vaststelt waaraan iemand moet beantwoorden om als operationeel leidinggevende te kunnen worden aangewezen.

2. Artikel 8, § 2, 3°, derde zin, en artikel 22, tweede zin, schrijven voor dat de Belgische rechtsregels inzake wettige zelfverdediging in acht genomen moeten worden. Bovendien verbiedt artikel 8, § 2, 4°, tweede zin, een gedrag aan te nemen dat in het Belgisch recht schuldig verzuim uitmaakt.

Het komt de Koning niet toe om, wanneer hij handelt krachtens de machtiging die hem is verleend bij artikel 13.24 van de wet van 10 april 1990 om de methodes en procedures vast te stellen die van toepassing zijn op de toezichts- en beschermingsactiviteiten aan boord van schepen om piraterij te bestrijden, voor te schrijven dat de bepalingen van de Belgische wetgeving inzake wettige zelfverdediging[1] of de bestraffing van schuldig verzuim[2] in acht moeten worden genomen, ook niet om louter te bevestigen of in herinnering te brengen dat die bepalingen van toepassing zijn.

De voorliggende bepalingen moeten dus vervallen.

[1] Zie in het bijzonder de artikelen 416 en 417 van het Strafwetboek.

[2] Zie in het bijzonder de artikelen 422*bis* tot 422*quater* van het Strafwetboek.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het ontworpen opschrift geeft het doel van het ontwerpbesluit slechts gedeeltelijk weer.

Het volgende opschrift wordt voorgesteld:

"Koninklijk besluit tot regeling van de methodes en procedures van toepassing op de activiteiten van toezicht, bescherming en veiligheid aan boord van schepen om te strijden tegen piraterij, en tot vaststelling van verscheidene maatregelen die gelden voor de maritieme veiligheidsploegen."

AANHEF

Het eerste lid moet worden aangevuld zodat vermeld wordt dat de artikelen 13.21, 13.22, 13.24, 13.27 en 13.31 in de wet van 10 april 1990 ingevoegd zijn bij de wet van 16 januari 2013 'houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij'.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Bij het definiëren van het begrip "maritieme veiligheidsploeg" wordt in onderdeel 5° uitdrukkelijk en specifiek verwezen naar artikel 13.21 van de wet van 10 april 1990.

Het zou beter zijn te bepalen dat met dat begrip de ploeg wordt bedoeld die zorgt voor het toezicht, de bescherming en de veiligheid aan boord van een schip.

Artikel 24

Met de bepaling dat "elke vatting wordt vermeld in het logboek bedoeld in artikel 13.29 van de wet" wordt in het voorliggende artikel een regel genoemd die reeds voortvloeit uit artikel 2, tweede lid, eerste streepje, van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende het logboek van de maritieme veiligheidsondernemingen, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 8 mei 2013 advies 53.190/2 heeft uitgebracht.

Indien die andere bepaling wordt aangenomen, zou het beter zijn te vermijden dat de betreffende regel opnieuw opgenomen wordt in het voorliggende ontwerpbesluit.

Artikel 29

Het eerste lid luidt als volgt:

"Het incidentenrapport wordt opgesteld in één van de nationale talen."

In het tweede lid staat voorts:

"In afwijking van het eerste lid, wordt het incidentenrapport in het Engels opgesteld indien de operationele leidinggevende of de kapitein geen enkele van de landstalen beheerst."

Het tweede lid heeft tot gevolg dat het gebruik van de landstalen in de daarin genoemde gevallen wordt uitgesloten.

Deze bepaling regelt zodoende het gebruik van de talen die in België gebezigd worden, waarvan de vrijheid in principe wordt gewaarborgd door artikel 30 van de Grondwet.

Die grondwettelijke bepaling legt de mogelijkheid om de vrijheid die ze huldigt te beperken echter uitsluitend in handen van de wetgever – en verleent deze niet aan de Koning.

Het tweede lid is bijgevolg, zoals het thans is gesteld, verstoken van enige rechtsgrond.

Het zou daarentegen geen aanleiding geven tot enig bezwaar indien het zo zou worden gesteld dat het incidentenrapport "kan worden" en niet "wordt" geredigeerd in het Engels wanneer de operationeel leider of de kapitein geen van de landstalen beheerst.[3]

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 33

Met de bepaling dat

"de operationele leidinggevende […] elke wegneming van wapen[s] uit de wapenkamer alsook elke terugplaatsing van wapen[s] [noteert] conform wat bepaald werd in uitvoering van artikel 13.29 van de wet",

wordt in paragraaf 2 een regel gesteld die reeds voorgeschreven wordt in artikel 2, tweede lid, zevende streepje, van het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit betreffende het logboek van de maritieme veiligheidsondernemingen.

Indien die andere bepaling wordt aangenomen, zou het beter zijn te vermijden dat de betreffende regel opnieuw opgenomen wordt in het voorliggende ontwerpbesluit.

[3] Zie voor een soortgelijke opmerking het voornoemde advies 53.190/2 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Artikel 35

In de Franse versie moet het woord "incapacité" vervangen worden door het woord "empêchement".

Bijlage

Bij de beschrijving van de feiten en de schade in punt 3 wordt ervan uitgegaan dat een incidentenrapport enkel moet worden opgesteld wanneer het schip wordt aangevallen.

Uit artikel 13.31 van de wet van 10 april 1990 blijkt echter dat de omstandigheden waarin zulk een rapport moet worden opgemaakt niet beperkt zijn tot het geval van zulk een aanval.

De bijlage moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Yves KREINS