



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.259/4
du 13 mai 2020

advies 67.259/4
van 13 mei 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'enregistrement des navires
de mer'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake registratie van
zeeschepen'

Le 16 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'enregistrement des navires de mer'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mai 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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 13 mai 2020.

*

Op 16 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake registratie van zeeschepen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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 13 mei 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région.

Le dossier joint à la demande d'avis ne comprend toutefois que les lettres adressées aux gouvernements de région dans le cadre de cette procédure, lesquelles sont datées du 16 avril 2020.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

2. L'observation qui précède vaut également pour l'avis de l'Autorité de protection des données, lequel a également été demandé le 16 avril 2020.

L'accomplissement de cette formalité préalable sera ensuite visé dans le préambule du projet.

OBSERVATION PRÉALABLE

En l'absence d'un avis de l'Autorité de protection des données, il va de soi qu'en ce qui concerne les données à caractère personnel de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée, leur collecte et traitement doivent à tout le moins s'inscrire dans le respect des principes de détermination des finalités, de nécessité et proportionnalité, au regard des objectifs poursuivis, principes qui sous-tendent la législation relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, ce dans le respect de l'article 22 de la Constitution.

C'est sous cette réserve que les observations qui suivent sont formulées.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET ET IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE

D'AVIS

Le projet examiné vise à exécuter les dispositions du livre 2, titre 2, chapitre 1^{er}, du Code belge de la Navigation, relatives à l'enregistrement des navires de mer. Il succède ainsi à l'arrêté royal du 4 avril 1996 'relatif à l'enregistrement des navires et à l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 1990 relative à l'enregistrement des navires', dont il s'inspire fortement.

Dans ce cadre, l'article 2, § 2, du projet traite de la création d'un registre spécial des navires d'État. Comme le précise la demande d'avis, cette disposition trouve son fondement légal dans l'article 9 d'un avant-projet de loi 'modifiant le Code belge de la Navigation', lequel vise à insérer dans le Code un article 2.2.1.10/1 rédigé comme suit :

« Registres particuliers pour certains navires de mer

Le Roi peut déterminer que des navires de mer spécifiés doivent ou peuvent être enregistrés dans un ou plusieurs registres spéciaux. À cet égard, le Roi peut :

1° déterminer les conditions auxquelles le navire de mer, son propriétaire, son armateur ou son exploitant doivent se conformer au préalable ;

2° réglementer la présentation de données et la forme des registres créés à cet effet, ainsi que la manière dont le ou les registres sont gérés ».

L'article 2, § 2, du projet visant à exécuter une disposition légale qui est encore à l'état d'avant-projet, la saisine de la section de législation est, à son égard, prématurée. La section de législation s'abstient par conséquent de l'examiner.

L'article 2.2.1.10/1 sera en outre omis de la liste des dispositions du Code belge de la Navigation visées à l'alinéa 1^{er} du préambule du projet.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. À l'instar de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 avril 1996, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose que ce dernier ne s'applique pas aux navires d'État non affectés à des fins commerciales, aux navires de guerre et aux navires auxiliaires de marine.

Cette disposition sera revue en se basant sur les notions de navires publics, de souveraineté ou de guerres telles qu'elles sont définies à l'article 1.1.1.3, 17° à 22°, du Code belge de la Navigation.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéas 4 et 5, prévoit que les navires dont la quille a été posée plus de quinze ans avant l'enregistrement doivent préalablement faire faire l'objet d'une visite donnant lieu à la délivrance, par le Contrôle de la navigation, d'une attestation de conformité aux dispositions techniques de la législation belge en matière de navigation.

Cette disposition s'inspire de l'article 2, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal du 4 avril 1996.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, s'écarte cependant de la réglementation actuelle en ce qu'il prévoit que le modèle de l'attestation de conformité est établi par le Contrôle de la navigation, alors que ce modèle est actuellement repris en annexe de l'arrêté royal du 4 avril 1996.

S'il se conçoit que ce modèle d'attestation de conformité ne soit pas fixé par le Roi, la subdélégation de pouvoirs permettant de l'arrêter doit, en principe, être accordée au ministre plutôt qu'à des agents de l'administration ¹.

3. L'observation qui précède vaut également pour le certificat d'enregistrement, dont l'article 36, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que la forme et la teneur sont déterminées par le Registre naval belge, alors que le modèle de lettre de mer qu'il remplace est actuellement défini à l'annexe 2 de l'arrêté royal du 4 avril 1996.

Article 20

1. L'article 20 du projet comporte une énumération des documents requis pour la demande d'enregistrement d'un navire de mer, dont le premier point est rédigé comme suit :

« 1° si la demande est introduite par ou au nom d'une personne morale : une copie des actes portant les statuts et les modifications des statuts ou – si cette publication n'a pas eu lieu par extrait – la publication de ces actes aux annexes du *Moniteur belge* ainsi qu'une liste établie par un notaire et comportant les noms, domicile et nationalité des administrateurs, des associés solidairement responsables ou des détenteurs d'actions nominatives ou des gérants si le Registre naval belge les demande ».

Il y a lieu de rappeler que le Code de droit économique dispose, en son article III.15, alinéas 1^{er} et 2 :

« Il est créé un registre, dénommé 'Banque-Carrefour des Entreprises'.

Ce registre associé à l'introduction du numéro unique d'entreprise a pour objectif, en application du principe de collecte unique de données, de permettre de simplifier les procédures administratives s'adressant aux entreprises ainsi que de contribuer à l'organisation plus efficace des services publics ».

En vertu des articles III.16, § 1^{er}, 1°, et III.17 du Code de droit économique, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises ² et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique.

¹ En ce sens, voir l'avis n° 64.978/4 donné le 9 janvier 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 février 2019 'concernant le journal de bord et le rapport maritime pour la pêche maritime', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64978.pdf>.

² Voir également l'article III.18, § 1^{er}, du même Code.

Selon l'article III.18, § 1^{er}, du même code, l'inscription faite en vertu de l'article III.17 du code contient notamment les données suivantes : « le nom, la dénomination ou la raison sociale » (1°), « la désignation précise des différentes adresses, le cas échéant, du siège social de l'entreprise et des différentes unités d'établissement en Belgique » (2°), « la date de création et la date de cessation de l'entreprise ou de l'unité d'établissement » (5°), « les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir » (6°), etc.

L'article III.31, alinéa 2, du même code prévoit en tout cas un site internet libre d'accès sur lequel, dans un format lisible, toute personne physique, morale ou toute entité a accès aux données visées à l'article III.29, § 1^{er}, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises.

Sans préjudice d'autres possibilités d'accès en vertu des articles III.29 et III.30 du Code de droit économique, l'attention de l'auteur du texte est attirée sur les articles III.36 et III.37 :

« Art. III.36. Les autorités, administrations et services qui sont habilités à consulter les données de la Banque-Carrefour des Entreprises, ne peuvent plus réclamer directement ces données aux entreprises visées à l'article III.16 ou aux mandataires de ces dernières.

Art. III.37. Dès qu'une donnée est communiquée à et enregistrée dans la Banque Carrefour des Entreprises, les services habilités à consulter ces données ne peuvent plus, si ces données ne leurs sont pas communiquées directement, en imputer la faute à l'intéressé ».

Dans un souci de simplification administrative, l'article 20 du projet sera revue pour n'y prévoir que la mention du numéro d'entreprise ³.

2. L'observation qui précède vaut également pour les articles 21, § 2, alinéa 2, 4°, et 32, 2°, a), du projet.

Article 45

L'article 45 du projet reprend le prescrit de l'article 51 de l'arrêté royal du 4 avril 1996. Cette disposition sera fondamentalement revue à la lumière de l'article 2.2.1.8 du Code belge de la Navigation, lequel dispose :

« Nationalité du commandant

Le commandement d'un navire de mer enregistré ne peut être attribué qu'à une personne de nationalité d'un État membre de l'Espace économique européen. Le Roi désigne l'autorité qui peut dispenser de cette obligation et fixe les conditions à remplir à cet effet ».

³ En ce sens voir notamment l'avis n° 57.530/4 donné le 23 juin 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 avril 2016 'relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotes dans l'espace aérien belge', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57530.pdf>.

Il n'y a en effet plus lieu de faire de distinction entre les personnes de nationalité belge ou d'un État membre de l'Espace économique européen, pour ce qui concerne l'accès à la fonction de commandant d'un navire de mer.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat in verband met die procedure echter alleen de brieven die aan de gewestregeringen zijn gezonden en die gedateerd zijn 16 april 2020.

De adviesaanvrager dient er bijgevolg op toe te zien dat dat voorafgaande vormvereiste volledig wordt vervuld.

2. De voorgaande opmerking geldt ook voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, dat eveneens op 16 april 2020 is gevraagd.

Vervolgens moet in de aanhef van het ontwerp worden vermeld dat dat voorafgaande vormvereiste is vervuld.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Wanneer geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit voorhanden is, is het vanzelfsprekend dat het verzamelen en het verwerken van persoonsgegevens die afbreuk kunnen doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op zijn minst in overeenstemming zijn met het finaliteitsbeginsel, het noodzakelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel en dit ten aanzien van de nagestreefte doeleinden. Die beginselen liggen aan de basis van de wetgeving betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, met inachtneming van artikel 22 van de Grondwet.

Het is onder dat voorbehoud dat de hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP EN GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Het voorliggende ontwerp beoogt uitvoering te verlenen aan de bepalingen van boek 2, titel 2, hoofdstuk 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, inzake de registratie van zeeschepen. In die zin volgt het op het koninklijk besluit van 4 april 1996 ‘betreffende de registratie van zeeschepen en het in werking treden van de wet van 21 december 1990 betreffende de registratie van zeeschepen’, waardoor het in hoge mate is geïnspireerd.

In dat kader handelt artikel 2, § 2, van het ontwerp over de invoering van een bijzonder register van overheidsvaartuigen. Zoals in de adviesaanvraag staat, vindt die bepaling haar rechtsgrond in artikel 9 van een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek’, waarbij in het Wetboek een artikel 2.2.1.10/1 zal worden ingevoegd dat als volgt luidt:

“Bijzondere registers voor bepaalde zeeschepen

De Koning kan bepalen dat nader aangeduide zeeschepen moeten of mogen worden geregistreerd in een of meer bijzondere registers. Daarbij kan de Koning:

1° de voorwaarden bepalen waaraan het zeeschip, zijn eigenaar, zijn reder of zijn exploitant daartoe vooraf moeten voldoen;

2° de overmaking van gegevens en de vorm van de daartoe opgemaakte registers regelen, evenals de wijze waarop het register of de registers worden beheerd.”

Aangezien artikel 2, § 2, van het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan een wetsbepaling die zich nog maar in de voorontwerpfase bevindt, is het voorbarig de afdeling Wetgeving daarover om advies te verzoeken. De afdeling Wetgeving onderzoekt die bepaling bijgevolg niet.

Bovendien moet artikel 2.2.1.10/1 worden weggelaten uit de lijst bepalingen van het Belgisch Scheepvaartwetboek, vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Naar het voorbeeld van artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 april 1996 stelt paragraaf 1, eerste lid, dat het besluit niet van toepassing is op overheidsvaartuigen gebruikt voor andere dan commerciële doeleinden, op oorlogsschepen en op marinehulpschepen.

Die bepaling moet worden herzien, waarbij men zich dient te baseren op de begrippen “overheidsschip”, “gezagsschip” of “oorlogsschip” zoals die in artikel 1.1.1.3, 17° tot 22°, van het Belgisch Scheepvaartwetboek worden gedefinieerd.

2. In paragraaf 1, vierde en vijfde lid, wordt bepaald dat schepen waarvan de kiellegging meer dan vijftien jaar voor de registratie is gebeurd, voorafgaand aan die registratie moeten worden onderzocht zodat de Scheepvaartcontrole een attest van gelijkvormigheid met de technische bepalingen van de Belgische wetgeving inzake scheepvaart kan afgeven.

Die bepaling is geïnspireerd door artikel 2, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit van 4 april 1996.

Het vijfde lid van paragraaf 1 wijkt echter van de huidige regelgeving af, daar het voorschrijft dat het model van het gelijkvormigheidsattest wordt opgesteld door de Scheepvaartcontrole, terwijl dat model momenteel als bijlage bij het koninklijk besluit van 4 april 1996 is opgenomen.

Het is weliswaar denkbaar dat het model van dat gelijkvormigheidsattest niet door de Koning wordt vastgesteld, maar de subdelegatie van de bevoegdheden om het vast te stellen moet in principe aan de minister worden verleend, niet aan ambtenaren van de administratie.¹

3. De voorgaande opmerking geldt ook voor het certificaat van registratie: de vorm en de inhoud daarvan worden krachtens artikel 36, eerste lid, van het ontwerp door het Belgisch Scheepsregister bepaald, terwijl het model van de zeebrief dat door dat certificaat wordt vervangen, momenteel in bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 4 april 1996 wordt vastgesteld.

Artikel 20

1. In artikel 20 van het ontwerp wordt een opsomming gegeven van de documenten die voor de aanvraag tot registratie van een zeeschip vereist zijn. Het eerste punt daarvan is als volgt gesteld:

“1° als de aanvraag wordt ingediend door of namens een rechtspersoon: een afschrift van de akten houdende de statuten en de wijzigingen van de statuten of – indien die bekendmaking niet bij uittreksel is gebeurd – de bekendmaking van die akten in de bijlage tot het Belgisch Staatsblad alsmede een opgave door een notaris betreffende de namen, de woonplaats en de nationaliteit van de bestuurders, van de hoofdelijk aansprakelijke vennoten dan wel van de houders van de aandelen op naam of deze van de zaakvoerders, indien het Belgisch Scheepsregister dit verzoekt”.

¹ Zie in die zin advies 64.978/4, op 9 januari 2019 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 februari 2019 ‘betreffende het logboek en het zeeverslag voor de zeevisserij’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64978.pdf>.

Er dient te worden opgemerkt dat artikel III.15, eerste en tweede lid, van het Wetboek van economisch recht als volgt luidt:

“Er wordt een register opgericht, genaamd ‘Kruispuntbank van Ondernemingen’.

Dit register en de daarmee gepaard gaande invoering van een uniek ondernemingsnummer heeft tot doel door de realisatie van het principe van de unieke gegevensinzameling de administratieve verplichtingen opgelegd aan geregistreerde entiteiten te vereenvoudigen en de werking van de overheidsdiensten efficiënter te organiseren.”

Krachtens de artikelen III.16, § 1, 1°, en III.17 van het Wetboek van economisch recht wordt iedere rechtspersoon in de Kruispuntbank van Ondernemingen ingeschreven² en krijgt hij op het ogenblik van zijn inschrijving een ondernemingsnummer, dat een uniek identificatienummer is.

Luidens artikel III.18, § 1, van hetzelfde wetboek bevat de inschrijving die krachtens artikel III.17 van het wetboek heeft plaatsgevonden, inzonderheid de volgende gegevens: “de naam, de benaming of de firmanaam” (1°), “de nauwkeurige aanduiding van de onderscheiden adressen, in voorkomend geval, van de maatschappelijke zetel van de onderneming en van de verschillende vestigingseenheden in België” (2°), “de oprichtings- en stopzettingsdatum van de onderneming of de vestigingseenheid” (5°), “de identificatiegegevens van de oprichters, mandatarissen en lasthebbers van de onderneming” (6°), enz.

Artikel III.31, tweede lid, van hetzelfde wetboek voorziet in ieder geval in een vrij toegankelijke website waar alle natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten toegang hebben tot de gegevens, in een leesbaar formaat, bedoeld in artikel III.29, § 1, die in de Kruispuntbank van Ondernemingen vermeld zijn.

Los van andere mogelijkheden van toegang op grond van de artikelen III.29 en III.30 van het Wetboek van economisch recht, wordt de steller van de tekst gewezen op de artikelen III.36 en III.37:

“Art. III.36. Overheden, administraties en diensten die gemachtigd zijn de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen te raadplegen mogen deze gegevens niet meer opnieuw rechtstreeks opvragen bij de ondernemingen bedoeld in artikel III.16 of bij de lasthebbers van deze laatste.

Art. III.37. Eens een gegeven is medegedeeld aan en opgenomen in de Kruispuntbank van Ondernemingen kunnen de diensten die gemachtigd zijn deze gegevens te raadplegen, het niet rechtstreeks meedelen ervan niet langer ten laste leggen aan betrokkene.”

Met het oog op administratieve vereenvoudiging moet artikel 20 van het ontwerp worden herzien zodat het enkel de vermelding van het ondernemingsnummer voorschrijft.³

² Zie ook artikel III.18, § 1, van hetzelfde Wetboek

³ Zie in die zin met name advies 57.530/4, op 23 juni 2015 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 april 2016 ‘met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57530.pdf>.

2. De voorgaande opmerking geldt ook voor de artikelen 21, § 2, tweede lid, 4°, en 32, 2°, a), van het ontwerp.

Artikel 45

Hetgeen artikel 51 van het koninklijk besluit van 4 april 1996 voorschrijft, wordt hernomen in artikel 45 van het ontwerp. Die laatstgenoemde bepaling moet grondig worden herzien in het licht van artikel 2.2.1.8 van het Belgisch Scheepvaartwetboek, dat als volgt luidt:

“Nationaliteit van de gezagvoerder

Het bevel over een geregistreerd zeeschip mag alleen worden opgedragen aan een persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte. De Koning wijst de overheid aan die van deze verplichting kan ontslaan en bepaalt de voorwaarden die ter zake moeten worden vervuld.”

Wat betreft de toegang tot de functie van gezagvoerder van een zeeschip is er immers geen reden meer om een onderscheid te maken tussen personen met de Belgische nationaliteit en personen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET