CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.965/4
du 30 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2020 relatif à la navigation respectueuse de l'environnement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.965/4
van 30 september 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 inzake milieuvriendelijke scheepvaart'

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

Le 31 aout 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 'modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2020 relatif à la navigation respectueuse de l'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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 30 septembre 2020.

*

Op 31 augustus 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 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 inzake milieuvriendelijke scheepvaart'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 september 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Aurore PERCY, adjunct-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 30 september 2020.

*

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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 7 juillet 2020.

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

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1er

1. L'article 1er de l'arrêté en projet insère un chapitre 6 dans le titre 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 'relatif à la navigation respectueuse de l'environnement'. Dans la version française de la phrase liminaire, il y a lieu de mentionner que le chapitre inséré est le « Chapitre 6 » et non le « Chapitre 1er ».

2. À l'article 3.6.1, § 1er, 2°, *in fine*, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, il y a lieu d'omettre les mots « du présent article » dès lors qu'il s'agit d'un renvoi interne au 1° du même paragraphe [1].

3. L'article 3.6.1, § 2, 2°, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 habilite le Contrôle de la navigation à déterminer une « autre mesure de contrôle des NOx ». Il s'agit d'une délégation d'un pouvoir réglementaire.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72, a).

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

Sur ce point, la section de législation a déjà eu l'occasion de rappeler que des délégations de pouvoir réglementaire à un fonctionnaire ou à un organisme public ne peuvent être considérées comme admissibles que par exception, lorsqu'elles portent sur des matières techniques ou purement administratives ayant une portée limitée et non politique et dont il peut être admis que les fonctionnaires ou les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

En effet, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire ou à un organisme public n'est en principe pas conforme aux règles générales de droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes [2].

Dans le cas d'espèce, la section de législation ne dispose pas d'éléments suffisants pour déterminer si l'établissement d'une « autre mesure de contrôle des NOx » revêt une portée limitée et est d'une technicité telle que le Contrôle de la navigation est le service le mieux placé pour élaborer cette réglementation. Il revient à l'auteur de l'acte de s'en assurer.

Dans la négative, il convient d'envisager une délégation au ministre compétent.

4. À l'article 3.6.3, § 1er, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, il convient de définir la notion de « navire construit », en reprenant la définition énoncée à la règle 2.19 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL.

5. À l'article 3.6.3, § 1er, 2°, en projet, la version française sera alignée sur la version néerlandaise, la seconde version mentionnant les navires construits « op of na 1 januari 2000 », et la première, les navires construits « avant le 1er janvier 2000 ou après cette date » : or, c'est la version néerlandaise qui est conforme sur ce point à la règle 13.3 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL.

6. Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il convient de remplacer, à l'article 3.6.3, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, les mots : « construits aux dates ou après les [dates] spécifiées à la règle 13.5.1.3 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL », par les mots : « construits aux dates ou après les dates spécifiées à la règle 13.5.1.2 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL ».

[2] Voir, en ce sens, M. JOASSART, C. MERTES, V. SCHMITZ et L. RENDERS, « Le Conseil d'État. Chronique de légisprudence 2016 », *R.B.D.C.*, 2018, liv. 3, pp. 379 à 381.

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

Article 3

Dans la version française, les mots « le présent article » seront remplacés par les mots « le présent arrêté ».

*

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

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

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 dit ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel alleen de brieven die aan de gewestregeringen gezonden zijn en die dagtekenen van 7 juli 2020.

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste volledig vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Bij artikel 1 van het ontwerpbesluit wordt in titel 3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 'inzake milieuvriendelijke scheepvaart' een hoofdstuk 6 ingevoegd. In de Franse tekst van de inleidende zin dient vermeld te worden dat het ingevoegde hoofdstuk het "Chapitre 6", en niet het "Chapitre 1er" is.

2. In het ontworpen artikel 3.6.1, 2°, *in fine*, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 moeten de woorden "van dit artikel" weggelaten worden, aangezien het gaat om een interne verwijzing naar de bepaling onder 1° van dezelfde paragraaf.[1]

3. Bij het ontworpen artikel 3.6.1, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 wordt de Scheepvaartcontrole gemachtigd tot het vaststellen van "een alternatieve NOx controlemaatregel". Dat is een delegatie van een verordenende bevoegdheid.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 72, a).

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

In dat verband heeft de afdeling Wetgeving er reeds op gewezen dat delegaties van verordenende bevoegdheden aan een ambtenaar of een openbare instelling slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar kunnen worden geacht, wanneer ze betrekking hebben op technische of louter bestuurlijke aangelegenheden die een beperkte en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben en waarvan aangenomen kan worden dat de ambtenaren of de instellingen die de betrokken regeling dienen toe te passen of daarop toezicht moeten uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om die met kennis van zaken uit te werken.

Het verlenen van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar of een openbare instelling is immers in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat daardoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle door de afdeling Wetgeving en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen.[2]

In casu beschikt de afdeling Wetgeving niet over voldoende gegevens om uit te maken of het vaststellen van een "alternatieve NOx controlemaatregel" een beperkte draagwijdte heeft en dermate technisch van aard is dat de Scheepvaartcontrole de dienst is die het best geplaatst is om die regeling uit te werken. De steller van de handeling dient zich daarvan te vergewissen.

Indien dat niet het geval is, dient een delegatie aan de bevoegde minister overwogen te worden.

4. In het ontworpen artikel 3.6.3, § 1, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 dient het begrip "schepen gebouwd" gedefinieerd te worden door de definitie over te nemen die vervat is in voorschrift 2.19 van bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag.

5. De Franse tekst van het ontworpen artikel 3.6.3, § 1, 2°, moet afgestemd worden op de Nederlandse tekst, aangezien in de eerste tekst sprake is van schepen gebouwd "avant le 1er janvier 2000 ou après cette date" en in de tweede tekst van schepen gebouwd "op of na 1 januari 2000": het is evenwel de Nederlandse tekst die op dat punt in overeenstemming is met voorschrift 13.3 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag.

6. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 3.6.3., § 2, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 de woorden "gebouwd zijn op of na de datums vermeld in voorschrift 13.5.1.3 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag" vervangen dienen te worden door de woorden "gebouwd zijn op of na de datums vermeld in voorschrift 13.5.1.2 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag".

[2] Zie in die zin M. JOASSART, C. MERTES, V. SCHMITZ en L. RENDERS, "Le Conseil d'État. Chronique de légisprudence 2016", *R.B.D.C.*, 2018, nr. 3, 379 tot 381.

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡

Artikel 3

In de Franse tekst moeten de woorden "le présent article" vervangen worden door de woorden "le présent arrêté".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-AFKUPFBFC-GHJGFMR‡