



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.342/4
du 7 mai 2020

advies 67.342/4
van 7 mei 2020

sur

over

une proposition de loi 'relative
aux mesures temporaires visant
à garantir la continuité de la
navigation pendant la crise liée
au coronavirus COVID-19'

een wetsvoorstel 'betreffende
tijdelijke maatregelen om de
continuïteit inzake scheepvaart
te garanderen tijdens de
uitbraak van het coronavirus
COVID-19'

Le 4 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'relative aux mesures temporaires visant à garantir la continuité de la navigation pendant la crise liée au coronavirus COVID-19', déposée par Mme Marianne VERHAERT (*Doc. parl.*, 2019-2020, Chambre, n° 55-1213/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 7 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 7 mai 2020.

*

Op 4 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende tijdelijke maatregelen om de continuïteit inzake scheepvaart te garanderen tijdens de uitbraak van het coronavirus COVID-19' ingediend door mevrouw Marianne VERHAERT (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1213/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 7 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 7 mei 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence de cette proposition de loi est motivée par le fait que :

– la présente proposition de loi a pour objet d'adopter des mesures urgentes dans le cadre de la lutte contre la pandémie de coronavirus, visant à garantir la continuité de la navigation. Plus spécifiquement elle vise à apporter des solutions pour les problèmes qui se posent actuellement en ce qui concerne la certification des navires et des gens de mer, les audits d'écoles reconnues, les amendes administratives imposées lors d'une infraction aux lois sur la navigation et les procédures disciplinaires par le Conseil d'enquête maritime ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La proposition de loi relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports, au sens de l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Elle doit par conséquent être soumise à la procédure d'association des gouvernements de région prévue par cette disposition¹.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Articles 4 à 6

L'article 4, 1^o, alinéa 1^{er}, de la proposition, dispose :

« Par dérogation à l'article 22, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant le règlement sur l'inspection maritime, les certificats, attestations et autres documents délivrés sur base de ce même arrêté, dont la validité expire entre le 18 mars 2020 et le 30 juin 2020, sont prolongés par le fonctionnaire chargé du Contrôle de la Navigation, jusqu'au 30 septembre 2020 ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir également l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que l'article 97, § 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'article 4, 2°, de la proposition prévoit pour sa part que la durée de validité du certificat médical visé à l'article 102 de l'arrêté royal du 20 mars 1973 est « automatiquement prolongée » dans les conditions et la mesure qu'il détermine.

La différence de rédaction de ces deux dispositions semble devoir être comprise comme signifiant que dans le premier cas, une décision de prolongation doit être prise par le fonctionnaire chargé du Contrôle de la Navigation, même si aucune marge d'appréciation ne lui est laissée, alors que dans le second cas, la durée de validité des certificats médicaux concernées est prolongée « automatiquement » sans qu'aucune décision individuelle ne doive plus être prise.

Les articles 5, 1°, et 6, 1°, de la proposition, relatifs à la prolongation des certificats, attestations et autres documents délivrés sur la base de l'arrêté royal du 24 mai 2006 'concernant des brevets d'aptitude pour des gens de mer', et de l'arrêté royal du 13 novembre 2009 'concernant des brevets pour la navigation de pêche maritime', ne précisent par contre pas si les prolongations de validité qu'ils prévoient doivent ou non faire l'objet d'une décision individuelle de prolongation par l'autorité compétente.

Il conviendrait d'exprimer plus clairement la volonté de l'auteur de la proposition sur ce point.

Articles 11 à 13

1. L'article 46 de la loi du 30 juillet 1926 'instituant un conseil d'enquête maritime' dispose :

« Aucune procédure ne peut être ouverte devant le conseil au sujet de faits remontant à plus de douze mois.

Aucune décision ne peut être rendue plus de deux ans après que l'enquête aura été ouverte par la convocation du conseil.

En cas d'opposition, la décision sera non avenue à l'égard de l'opposant, si le conseil n'a pas statué dans les deux ans de l'opposition ».

L'article 11 de la proposition vise à prolonger de 6 mois « les délais visés à l'article 46, alinéa 1^{er} de la loi du 30 juillet 1926 » pour les faits qui se sont déroulés du 1^{er} avril 2019 au 30 juin 2019, alors que l'article 13 prévoit que la proposition de loi produit ses effets le 18 mars 2020.

Le texte de cette disposition sera revu afin de préciser si la prolongation envisagée concerne le seul délai de poursuite de 12 mois prévu à l'article 46, alinéa 1^{er}, ou si elle concerne aussi le délai de sanction de deux ans prévu à l'alinéa 2 de cette disposition.

Dans la première hypothèse, les mots : « les délais » devraient être mis au singulier. Dans la seconde, il conviendrait de viser également l'alinéa 2 de l'article 46.

2. Si le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19) à laquelle la Belgique est confrontée peut justifier un allongement temporaire de ce ou de ces délais, ces circonstances ne pourraient par contre pas justifier que cette mesure aboutisse à faire courir à nouveau des délais de poursuite ou de sanction qui seraient arrivés à échéance avant la date de publication de la loi proposée, ce qui heurterait en effet le principe de sécurité juridique.

La proposition doit donc être revue afin d'ôter tout caractère rétroactif à son article 11².

3. L'article 12, 2°, de la proposition, lequel vise également à prolonger des délais de procédure « prescrits à peine de nullité de l'ensemble de la procédure d'amende administrative » (articles 5, § 3, alinéa 2, et 10, § 2, alinéa 2, de la loi du 25 décembre 2016 'instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la navigation'), appelle la même observation.

*

² En ce sens, voir l'avis n° 67.181/1 donné le 3 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 'portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67181.pdf>, ainsi que l'avis n° 67.269/4 donné le 23 avril 2020 sur une proposition de loi 'contenant des mesures à prendre dans la lutte contre la propagation de la pandémie COVID-19 en ce qui concerne les amendes administratives au niveau du transport aérien et de la navigation aérienne et le système tarifaire de l'aéroport de Bruxelles-National, déposée par MM. Vincent SCOURNEAU et Emmanuel BURTON, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1163/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67269.pdf>.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“L’urgence de cette proposition de loi est motivée par le fait que :

– la présente proposition de loi a pour objet d’adopter des mesures urgentes dans le cadre de la lutte contre la pandémie de coronavirus, visant à garantir la continuité de la navigation. Plus spécifiquement elle vise à apporter des solutions pour les problèmes qui se posent actuellement en ce qui concerne la certification des navires et des gens de mer, les audits d’écoles reconnues, les amendes administratives imposées lors d’une infraction aux lois sur la navigation et les procédures disciplinaires par le Conseil d’enquête maritime.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Het wetsvoorstel valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake reglementering op het vervoer, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Bijgevolg moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorstel, zoals bepaald bij dat artikel.¹

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie eveneens artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alsook artikel 97, § 1, van het reglement van de Kamer.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikelen 4 tot 6

Artikel 4, 1°, eerste lid, van het voorstel, luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 22, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, worden de certificaten, attesten en andere documenten, afgeleverd krachtens het voormelde koninklijk besluit, waarvan de geldigheid vervalt tussen 18 maart 2020 en 30 juni 2020, verlengd door de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar, tot 30 september 2020.”

In artikel 4, 2°, van het voorstel wordt dan weer bepaald dat de geldigheidsduur van het medisch certificaat bedoeld in artikel 102 van het koninklijk besluit van 20 maart 1973 “automatisch verlengd” wordt onder de voorwaarden en binnen de perken die daarin worden bepaald.

De verschillende redactie van beide bepalingen lijkt aldus begrepen te moeten worden dat in het eerste geval een beslissing tot verlenging genomen moet worden door de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar, zelfs al beschikt hij over geen enkele beoordelingsmarge, terwijl in het tweede geval de geldigheidsduur van de betrokken medische certificaten “automatisch” verlengd wordt zonder dat er nog enige individuele beslissing genomen moet worden.

In de artikelen 5, 1°, en 6, 1°, van het voorstel, die betrekking hebben op de verlenging van de certificaten, attesten en andere documenten die afgegeven worden op grond van het koninklijk besluit van 24 mei 2006 ‘inzake vaarbevoegdheidsbewijzen voor zeevarenden’ en van het koninklijk besluit van 13 november 2009 ‘inzake vaarbevoegdheidsbewijzen voor de zeevisserijvaart’, wordt daarentegen niet gepreciseerd of de bevoegde overheid al dan niet per geval moet beslissen over de verlengingen van de geldigheid waarin die bepalingen voorzien.

Het verdient aanbeveling om de bedoeling van de steller van het voorstel in dat verband duidelijker te maken.

Artikelen 11 tot 13

1. Artikel 46 van de wet van 30 juli 1926 ‘tot instelling van eenen onderzoeksraad voor de scheepvaart’ luidt als volgt:

“Geenerlei rechtspleging mag voor den raad worden begonnen omtrent feiten die meer dan twaalf maand geleden zijn.

Geenerlei uitspraak mag meer dan twee jaar nadat het onderzoek door de bijeenroeping van den raad werd ingesteld, gewezen worden.

In geval van verzet zal de uitspraak ten opzichte van de partij, welke verzet heeft ingesteld, als ongedaan beschouwd worden, indien de raad binnen twee jaar na het verzet geen oordeel geveld heeft.”

Artikel 11 van het voorstel strekt ertoe “[d]e termijnen bedoeld in artikel 46, eerste lid, van de wet van 30 juli 1926” met 6 maanden te verlengen voor feiten die zich voorgedaan hebben tussen 1 april 2019 en 30 juni 2019, terwijl in artikel 13 bepaald wordt dat het voorstel uitwerking heeft met ingang van 18 maart 2020.

De tekst van deze bepaling moet aldus herzien worden dat erin gepreciseerd wordt of de beoogde verlenging alleen betrekking heeft op de vervolgingstermijn van 12 maanden zoals bedoeld in artikel 46, eerste lid, dan wel of die verlenging eveneens geldt voor de bestraffingstermijn van twee jaar waarin voorzien wordt in het tweede lid van die bepaling.

In dat eerste geval dienen de woorden “De termijnen” vervangen te worden door de woorden “De termijn”. In het tweede geval zou ook verwezen moeten worden naar het tweede lid van artikel 46.

2. Hoewel de context van de coronaviruspandemie (COVID-19) waarmee België wordt geconfronteerd, een tijdelijke verlenging van die termijn(en) kan rechtvaardigen, zouden deze omstandigheden daarentegen niet kunnen verantwoorden dat die maatregel leidt tot nieuwe termijnen voor vervolging of sanctie die vóór de datum van bekendmaking van het wetsvoorstel zouden zijn verstreken. Dat zou namelijk in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid.

Het voorstel moet derhalve worden herzien zodat artikel 11 ervan geen enkele terugwerkende kracht meer heeft.²

3. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, 2°, van het voorstel, dat eveneens betrekking heeft op de verlenging van de termijnen van rechtspleging die “zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid van de hele procedure van administratieve geldboete” (artikel 5, § 3, tweede lid, en artikel 10, § 2, tweede lid, van de wet van 25 december 2016 ‘tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten’).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

² Zie in die zin advies 67.181/1, op 3 april 2020 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 ‘houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67181.pdf>, alsook advies 67.269/4, op 23 april 2020 gegeven over een wetsvoorstel ‘houdende maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van de COVID-19 pandemie voor wat betreft de administratieve geldboeten met betrekking tot het luchtvervoer en de luchtvaartnavigatie en het tariefsysteem van de luchthaven Brussel-Nationaal’, ingediend door de heren Vincent SCOURNEAU en Emmanuel BURTON, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1163/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67269.pdf>.