CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.397/4
du 25 mai 2022

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant le Code belge de la Navigation concernant la sûreté maritime’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.397/4
van 25 mei 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek betreffende de maritieme beveiliging’

#LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW#

Le 25 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code belge de la Navigation concernant la sûreté maritime'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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 25 mai 2022.

*

Op 25 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek betreffende de maritieme beveiliging'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 25 mei 2022.

*

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

Comme l'indique son résumé, l'avant-projet examiné « a pour objet de soumettre la sûreté maritime à une révision complète et approfondie ».

L'exposé des motifs énumère les principales innovations apportées par l'avant-projet dans les termes suivants :

« – une meilleure mise en œuvre et transposition du Règlement ISPS et de la directive sur la sûreté des ports ;

– l'extension de la définition de l'action illicite ;

– l'inclusion dans l'évaluation de la sûreté des risques d'ingérence de puissances étrangères dans le cadre d'une coopération publique ou privée ;

– la définition de normes en matière de sûreté ;

– la sûreté de la partie belge de la mer du Nord ;

– la création d'une nouvelle plateforme électronique ;

– la réglementation des caméras en mer ;

– l'utilisation de la biométrie pour le contrôle d'accès et l'exécution de certaines opérations critiques dans une installation portuaire ;

– introduction du règlement administratif transactionnel immédiat pour les infractions à la législation maritime et au Code belge de la Navigation » [1].

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'avant-projet a pour objet d'assurer une meilleure mise en œuvre de la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 'relative à l'amélioration de la sûreté des ports' [2].

‡ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Exposé des motifs, point 3.

[2] Comme le mentionne l'article 2.5.2.1, en projet, du Code belge de la Navigation (article 9 de l'avant-projet) (ci-après « le Code »).

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Les principes de technique législative établis par la section de législation invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive ».

1.2. Les auteurs de l'avant-projet de loi sont invités à communiquer ces tableaux avec le dossier transmis à la section de législation. Par ailleurs, lorsque la directive est transposée par un acte législatif, il convient de joindre les tableaux de transposition au projet législatif.

Ces tableaux sont en effet très utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie de ce projet, mais aussi pour les destinataires des règles :

« a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du projet pour atteindre le résultat exigé par la directive ;

b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaitre leur origine » [3].

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que ces tableaux auraient été établis, conformément aux recommandations reproduites ci-avant. La section de législation rappelle que la confection de ces tableaux lors de la transposition est gage de la qualité de celle-ci et que leur communication dès l'envoi de la demande d'avis facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

[3] Sur les tableaux de transposition, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 191 à 194. Voir également le rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 et suiv.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Des tableaux de transposition seront en conséquence établis et déposés avec le projet sur le bureau du Parlement.

2.1. L'avant-projet se donne également pour objectif d'améliorer la mise en œuvre de la réglementation internationale (chapitre XI-2 de l'annexe de la Convention SOLAS et Code ISPS) et européenne (règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 'relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires') et de la transposition de la directive 2005/65/CE.

Ce faisant, il met en place de nombreuses mesures relatives à des traitements de données à caractère personnel, telles que la création d'une plateforme ISPS [4], l'utilisation de caméras et de caméras intelligentes dans les infrastructures protégées [5] ou en Mer du Nord [6], et le traitement de données biométriques [7].

Il a dès lors été soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données [8] et de l'Organe de contrôle de l'information policière [9].

2.2. Eu égard au nombre et à l'importance des limitations que le législateur entend apporter aux droits consacrés par l'article 22 de la Constitution, le commentaire des articles sera revu afin d'y expliciter de manière systématique :

– quelles sont les modifications qui ont été apportées à l'avant-projet afin de rencontrer les observations formulées par ces deux instances d'avis ;

– les justifications sur lesquelles se fonde l'auteur de l'avant-projet chaque fois qu'il décide de ne pas suivre l'une de leurs observations [10].

2.3. Cette observation générale, sous la réserve de laquelle les observations particulières suivantes sont formulées, concerne notamment :

– l'utilisation de caméras intelligentes permettant l'identification des navires (articles 2.5.2.83 et 4.6.1.10 en projet) [11] ;

[4] Articles 2.5.2.77 à 2.5.2.81 en projet du Code belge de la Navigation.

[5] Articles 2.5.2.82 et 2.5.2.83 en projet du Code.

[6] Articles 4.6.1.1 à 4.6.1.12 en projet du Code.

[7] Articles 2.5.2.84 et 2.5.2.85 en projet du Code.

[8] Avis n° 51/2022 du 9 mars 2022.

[9] Avis du 29 mars 2022.

[10] Pour ce qui concerne la justification du caractère large de la notion d'« acte illicite » figurant à l'article 2.5.2.3, 15°, en projet (voir le point 17 de l'avis de l'Autorité de protection des données), il doit en outre être signalé que le souci d'éviter que les « criminels » puissent savoir quelles actions entrent ou non dans le champ d'application de la loi ne peut constituer un motif acceptable : il est en effet contraire à l'exigence de prévisibilité que garantit le principe de légalité inscrit aux articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

[11] Voir les points 46 à 48 et 116 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

– l'alignement des dispositions relatives à la plate-forme ISPS (articles 2.5.2.77 à 2.5.2.81 en projet) sur les dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel (articles 2.5.2.82 à 2.5.2.96 en projet) [12] ;

– le rapport entre le registre des activités de traitement d'images des caméras prévu par l'article 4.6.1.6, § 4, en projet, et le registre des activités de traitement dont la tenue est imposée par l'article 30 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (règlement général sur la protection des données) [13] ;

– la limitation du droit d'accès aux images de la personne filmée par une caméra de surveillance installée ou utilisée en mer (article 4.6.1.11 en projet) [14].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

À l'article 1.1.1.2, 10°, en projet, les mots « § 1er » seront omis, l'article 2.5.2.5, auquel il renvoie n'étant pas subdivisé en paragraphes.

Article 9
Article 2.5.2.3 en projet

1. Le 7°, sera corrigé, l'article 2.5.2.2, auquel il renvoie ne comprenant qu'un seul alinéa.

2. Dans la définition de la notion d'« action illicite » figurant au 15°, il convient de maintenir l'exigence de son caractère intentionnel, afin d'éviter les risques d'interprétation qui pourraient en dénaturer la portée [15].

[12] Voir le point 38 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

[13] Voir le point 109 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

[14] Voir le point 120 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

[15] Comparez avec l'article 2.5.2.2, 9°, actuel, du Code, et avec l'article 2, 13°, du règlement (CE) n° 725/2004.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Article 2.5.2.4 en projet

L'article 2, paragraphe 3, de la directive 2005/65/CE dispose :

« Les États membres définissent le périmètre de chaque port aux fins de la présente directive, en prenant dûment en compte les informations résultant de l'évaluation de la sûreté portuaire ».

Afin d'assurer la transposition de cette disposition, le paragraphe 2, alinéa 3, en projet, sera revu afin d'y mentionner que les groupes d'installations portuaires et leurs zones environnantes formant ensemble un port, sont déterminés en prenant dument en compte les informations résultant de l'évaluation de la sûreté portuaire.

Article 2.5.2.11 en projet

1. Dans la version française du paragraphe 1er, alinéas 2 et 3, le mot « département(s) » sera remplacé par le mot « arrondissement(s) ».

La même observation vaut pour l'article 2.5.2.18, § 1er, alinéa 2, en projet, dans ses deux versions linguistiques.

2. Le paragraphe 2, alinéa 1er, prévoit notamment qu'il est interdit à un PSO [16] d'être nommé PFSO [17].

Le second alinéa de ce paragraphe prévoit cependant une exception à cette interdiction, pour ce qui concerne les installations portuaires dont la gestion ou la propriété est détenue par le port.

La rédaction de cet alinéa et celle de son commentaire seront revues afin de rétablir leur cohérence et d'en améliorer leur lisibilité.

3. L'article 2.5.2.11 en projet sera complété [18] afin d'assurer la transposition de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2005/65/CE, lequel dispose :

« Lorsque l'agent de sûreté portuaire n'est pas le même que le ou les agent(s) de sûreté de la ou les installation(s) portuaire(s) désigné(s) en vertu du règlement (CE) n° 725/2004, une étroite collaboration est assurée entre eux ».

[16] PSO : agent de sûreté portuaire (voir l'article 2.5.2.3, 11°, en projet, du Code).

[17] PFSO : agent de sûreté de l'installation portuaire (voir l'article 2.5.2.3., 12°, en projet, du Code).

[18] Comparez avec l'article 2.5.2.10, alinéa 2, actuel, du Code.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Article 2.5.2.20 en projet

L'alinéa 2 dispose :

« L'intégration d'un plan de sûreté d'une installation portuaire nouveau ou modifié est approuvée une fois par an par le CLSM et l'ANSM ».

La rédaction de cet article et celle de son commentaire seront revues afin d'améliorer leur cohérence et leur lisibilité.

Article 2.5.2.31 en projet

À l'article 2.5.2.31 en projet, le délai de 30 jours, dont dispose l'ANSM (Autorité nationale de sûreté maritime) pour décider de l'approbation du plan de sûreté de l'infrastructure portuaire, doit prendre cours au moment où ce document lui est soumis pour approbation, et non à celui de son élaboration [19].

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 2.5.2.63, § 2, alinéa 1er, en projet, relatif à la procédure d'approbation de l'évaluation de sûreté des constructions et installations fixes situées en Mer du Nord.

Article 2.5.2.34 en projet

Au paragraphe 1er, alinéa 2, 3°, la référence à l'article 2.5.2.44 sera remplacée par une référence à l'article 2.5.2.45, lequel habilite le Roi à ratifier les instructions formulées par l'ANSM afin de les rendre obligatoires.

Article 2.5.2.42 en projet

La règle 11 à laquelle il est fait référence fait partie du chapitre XI-2 de l'annexe de la Convention SOLAS, et non du Code ISPS.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 2.5.2.58 en projet. Le commentaire des articles sera également revu sur ce point.

Article 2.5.2.48 en projet

Il convient de se référer, pour ce qui concerne la fourniture par les navires de renseignements en matière de sûreté, à l'article 2.5.2.47, et non à l'article 2.5.2.41.

[19] Comparer avec l'article 2.5.2.16, § 1er, en projet, du Code, pour ce qui concerne la procédure d'approbation de l'évaluation de la sûreté portuaire.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Article 2.5.2.51 en projet

1. Le paragraphe 2, dispose que le niveau de sûreté applicable aux navires belges est ordinairement fixé au niveau 1. Cette disposition prévoit toutefois la possibilité d'augmenter le niveau de sûreté applicable à un navire belge.

Elle présente cependant une discordance entre ses deux versions linguistiques, la version néerlandaise prévoyant une augmentation du niveau de sûreté pour « ce navire de mer » (« *dit zeeschip* ») ou pour le navire concerné (« *het betrokken zeeschip* »), alors que la version française vise « le niveau de sûreté dans ces zones ».

La concordance entre ces deux versions sera rétablie, en se basant sur le texte néerlandais de la disposition en projet.

2. Le paragraphe 4 énonce :

> « Toute modification du niveau de sûreté est notifiée par la Cellule de la Sûreté maritime au ministre, à chaque CSO, aux membres de l'ANSM et du MIK.
>
> Le CSO remet à la Cellule de la Sûreté maritime une confirmation écrite que le capitaine a reçu les modifications du niveau de sûreté ».

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier s'il ne convient pas, à l'alinéa 1er de se référer au CSO [20] du navire de mer concerné, comme c'est le cas ~~à l'article 2.5.2.51, §~~ au paragraphe 2, alinéa 2, en projet, plutôt qu'à « chaque CSO ».

Article 2.5.2.76 en projet

Dans la version française, le mot « Région » sera remplacé par le mot « Communauté », dès lors qu'il s'agit de viser des établissements d'enseignement.

Article 2.5.2.78 en projet

1. Dans la version française du paragraphe 1er, 17°, il convient de veiller à la correcte utilisation du singulier et du pluriel, selon que les institutions et personnes énumérées sont uniques ou multiples.

2. Au paragraphe 2, alinéas 1er et 3, il convient de préciser que les services d'inspection bénéficiant de l'accès aux données concernées sont les services d'inspection visés à l'article 4.2.4.4 [21].

[20] CSO : agent de sûreté de l'armateur (voir l'article 2.5.2.3, 13°, en projet, du Code).

[21] L'article 4.2.4.4 du Code est remplacé par l'article 18 de l'avant-projet.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Article 2.5.2.84 en projet

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, dispose :

« En vue du contrôle de l'accès aux installations portuaires et du contrôle de l'identité pour la manutention de la cargaison, les plans de sûreté peuvent prévoir que l'accès à l'installation portuaire soit subordonné à la vérification des données biométriques pour toutes ou certaines catégories de visiteurs ».

Compte tenu du caractère sensible des données biométriques [22] dont cette disposition entend autoriser le traitement, il convient d'y reprendre également l'exigence préalable d'éléments concrets de l'évaluation de la sûreté qui en démontre la nécessité, à l'instar de ce que prévoit déjà l'alinéa 2 du même paragraphe pour ce qui concerne la protection de l'accès numérique aux réseaux et systèmes d'information [23].

Article 2.5.2.88 en projet

L'article 2.5.2.88 en projet énumère, pour chacune des quatre catégories de personnes qu'il définit, les données à caractère personnel qui peuvent être traitées.

Dans le membre de phrase introductif du paragraphe 3, la catégorie visée doit être définie avec plus de précision. Les mots « Pour les inspecteurs » seront remplacés par les mots « Pour les membres des services d'inspection visés à l'article 4.2.4.4 » [24].

Article 15

Dans le membre de phrase liminaire, les mots « à l'article 4.2.1.2, § 1er, 1°, » seront remplacés par les mots « à l'article 4.2.1.2., § 1er, 2°, ».

Article 18
Article 4.2.4.4 en projet

Le paragraphe 3 énonce :

« Si, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, les membres du personnel visés au paragraphe 1er, 2°, ont connaissance d'autres délits, ils en informent immédiatement les services de police compétents ».

[22] L'article 9 du Règlement général sur la protection des données pose, en son paragraphe 1er, le principe de l'interdiction du traitement des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, et énumère ensuite, dans son paragraphe 2, les exceptions que peut connaitre cette interdiction de principe.

[23] Voir également le point 51 de l'avis de l'Autorité de protection des données.

[24] Comme le suggère l'Autorité de protection des données au point 79 de son avis.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Ce paragraphe reproduit, sous une forme légèrement modifiée, le texte de l'actuel article 4.2.4.4, § 3, du Code. La référence qui y est faite aux « membres du personnel visés visé au paragraphe 1er, 2° » ne peut cependant y être reprise sans modification. Le paragraphe 1er, 2°, ne vise, en effet, pas la même catégorie de membres du personnel que sa version actuelle.

Dans sa version en projet, cette disposition vise « les membres du personnel de l'Administration générale des Douanes et Accises », alors que sa version actuelle renvoie aux « membres du personnel désignés par le Roi et assermentés à cette fin de l'autorité compétente siégeant comme membres effectifs ou suppléants au sein des organes déterminés à l'article 2.5.2.5, § 2 », ce dernier disposant quant à lui :

« L'Autorité Nationale de Sûreté Maritime est soutenue par :

1° un secrétariat permanent dont le fonctionnement est déterminé par le Roi ;

2° une commission permanente d'experts dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par le Roi ».

Le paragraphe 3 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 19
Article 4.2.4.4/1 en projet

La liste des dispositions énumérées au paragraphe 2, alinéa 1er, sera mise en concordance avec celle figurant à l'alinéa 1er, du paragraphe 1er.

Article 21

La disposition que l'article 21 vise à compléter est l'article 4.2.4.10, § 1er, alinéa 1er, du Code, et non l'article 4.2.1.10, § 1er, alinéa 1er.

Cet article 4.2.4.10, intitulé : « Compétences de l'Unité de Gestion du modèle mathématique de la mer du Nord », est inséré dans le Code par un avant-projet de loi « visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique », qui a fait l'objet de l'avis de la section de législation n° 71.158/1 donné le 13 mai 2022.

Il reviendra à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que l'adoption et l'entrée en vigueur de l'article 21 ne précèdent pas celle de la future disposition qu'il vise à compléter.

Article 22
Article 4.3.1.4 en projet

1. Le fonds budgétaire concernant l'application maritime et marine est créé par l'article 25 et non par l'article 23, de l'avant-projet. Ce dernier sera, en outre, cité avec son intitulé exact.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

L'alinéa 1er sera corrigé sur ces deux points.

2. À l'alinéa 3, la référence faite à l'article 4.1.2.48, § 5, sera remplacée par une référence à l'article 4.1.2.49, § 5 [25].

3. L'observation particulière formulée à propos de l'article 21 de l'avant-projet vaut, *mutatis mutandis*, pour les alinéas 2 et 3. L'auteur de l'avant-projet veillera, en outre, à respecter l'intitulé exact de cette future loi.

Article 23

Dans le membre de phrase liminaire, les mots « comprenant les articles 4.6.1.1 à 4.6.2.2 » seront remplacés par les mots « comprenant les articles 4.6.1.1 à 4.6.2.3 ».

Article 25

La colonne « Nature des recette affectées » du point 13, en projet, de la rubrique 33 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', sera complétée par la mention de l'exception prévue à l'article 4.3.1.4, alinéa 2, en projet, et relative à l'affectation partielle de certaines amendes ou transactions, au Fonds environnement (à hauteur de trente pour cent également).

*

[25] Lequel est modifié par l'article 14 de l'avant-projet.

#LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW#

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 voorontwerp‡, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Zoals aangegeven in de samenvatting ervan heeft het voorliggende voorontwerp "tot doel de maritieme beveiliging aan een volledige en grondige herziening te onderwerpen".

In de memorie van toelichting worden de belangrijkste vernieuwingen die bij het voorontwerp aangebracht worden, opgesomd als volgt:

"– de betere implementatie en omzetting van de ISPS-Verordening en de havenbeveiligingsrichtlijn;

– de uitbreiding van de definitie van ongeoorloofde actie;

– het opnemen in de beveiligingsbeoordeling van de risico's op inmenging door vreemde mogendheden in het kader van publieke of private samenwerking;

– het bepalen van standaarden inzake beveiliging;

– de beveiliging van het Belgisch deel van de Noordzee;

– het oprichten van een nieuw elektronisch platform;

– de reglementering van camera's op zee;

– het gebruik van biometrische gegevens met het oog op de toegangscontrole en het uitvoeren van bepaalde cruciale handelingen op een havenfaciliteit;

– het invoeren van de administratieve minnelijk schikking voor inbreuken op de scheepvaartwetten en het Belgisch Scheepvaartwetboek."[1]

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Het voorontwerp strekt tot een betere implementatie van richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 'betreffende het verhogen van de veiligheid van havens'.[2]

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Memorie van toelichting, punt 3.

[2] Zoals dat vermeld staat in het ontworpen artikel 2.5.2.1 van het Belgisch Scheepvaartwetboek (artikel 9 van het voorontwerp) (hierna "het Wetboek").

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Luidens de door de afdeling Wetgeving opgestelde wetgevingstechnische beginselen worden de stellers van ontwerpen uitgenodigd om bij het omzetten van een richtlijn omzettingstabellen op te maken:

"191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn."

1.2. De stellers van het voorontwerp van wet worden verzocht die tabellen mee te delen samen met het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier. Wanneer de richtlijn omgezet wordt door een wetgevende tekst, dienen de omzettingstabellen bovendien bij het ontwerp van wetgevende tekst gevoegd te worden.

Deze tabellen zijn zeer nuttig, niet alleen voor de wetgevende vergadering die dat ontwerp behandelt, maar ook voor degene voor wie die regelgeving bestemd is:

"a) de wetgevende vergadering kan zich met kennis van zaken uitspreken omtrent de keuze van de middelen die de steller van het ontwerp wenst aan te wenden om het door de richtlijn vereiste resultaat te verkrijgen;

b) deze tabellen kunnen ervoor zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen niet te buiten gaat van de beoordelingsbevoegdheid die het Europese recht aan de lidstaten toekent;

c) ze kunnen eveneens verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd is, kan aldus de oorsprong ervan nagaan."[3]

In casu blijkt uit het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier niet of die tabellen wel opgemaakt zijn overeenkomstig de hierboven vermelde aanbevelingen. De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat het opmaken van die tabellen tijdens de omzetting een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting, en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde

[3] In verband met de omzettingstabellen, zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 191 tot 194. Zie eveneens het jaarverslag 2008-09 van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be, tabblad "De Instelling" p. 47 en volgende.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

termijnen wordt vergemakkelijkt indien de tabellen samen met de adviesaanvraag worden toegezonden.

Er moeten dan ook omzettingstabellen opgemaakt worden die dan samen met het ontwerp bij het Parlement ingediend moeten worden.

2.1. Het voorontwerp strekt eveneens tot verbetering van de uitvoering van de internationale (hoofdstuk XI-2 van de bijlage bij het SOLAS-verdrag en de ISPS-code) en Europese regelgeving (verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 'betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten') en van de omzetting van richtlijn 2005/65/CE.

Daardoor worden bij het voorstel talrijke maatregelen ingesteld in verband met de verwerking van persoonsgegevens, zoals de oprichting van een ISPS-platform,[4] het gebruik van camera's en van intelligente camera's in de beveiligde infrastructuren[5] of op de Noordzee[6] en de verwerking van biometrische gegevens.[7]

Het is dan ook om advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit[8] en aan het Controleorgaan op de politionele informatie.[9]

2.2. Gelet op het aantal en op de omvang van de beperkingen die de wetgever wil aanbrengen inzake de in artikel 22 van de Grondwet vervatte rechten moet de bespreking van de artikelen dusdanig herzien worden dat daarin het volgende systematisch verduidelijkt wordt:

– de wijzigingen die in het voorontwerp aangebracht zijn om tegemoet te komen aan de opmerkingen van die twee adviesorganen;

– de verantwoordingen waarop de steller van voorontwerp zich baseert telkens wanneer hij beslist om een van die opmerkingen niet te volgen.[10]

[4] De ontworpen artikelen 2.5.2.77 tot 2.5.2.81 van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

[5] De ontworpen artikelen 2.5.2.82 en 2.5.2.83 van het Wetboek.

[6] De ontworpen artikelen 4.6.1.1 tot 4.6.1.12 van het Wetboek.

[7] De ontworpen artikelen 2.5.2.84 en 2.5.2.85 van het Wetboek.

[8] Advies nr. 51/2022 van 9 maart 2022.

[9] Advies van 29 maart 2022.

[10] In verband met de verantwoording van de ruime aard van het begrip "ongeoorloofde actie", zoals bedoeld in het ontworpen artikel 2.5.2.3, 15°, (zie punt 17 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit), moet bovendien opgemerkt worden dat de intentie om te voorkomen dat "criminelen" te weten komen welke acties al dan niet in het toepassingsgebied van de wet vallen, geen aanvaardbare reden mag vormen: het druist immers in tegen het vereiste van voorzienbaarheid, dat gewaarborgd wordt door het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

2.3. Deze algemene opmerking, onder voorbehoud waarvan de hiernavolgende bijzondere opmerkingen geformuleerd worden, betreft inzonderheid:

– het gebruik van intelligente camera's voor de identificatie van schepen (ontworpen artikelen 2.5.2.83 en 4.6.1.10);[11]

– het afstemmen van de bepalingen in verband met het ISPS-platform (ontworpen artikelen 2.5.2.77 tot 2.5.2.81) op de bepalingen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (ontworpen artikelen 2.5.2.82 tot 2.5.2.96);[12]

– het verband tussen het register met de beeldverwerkingsactiviteiten van de camera's zoals bedoeld in het ontworpen artikel 4.6.1.6, § 4, en het register van de verwerkingsactiviteiten, dat bijgehouden moet worden krachtens artikel 30 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming;[13]

– de beperking van het recht van toegang tot de beelden van de gefilmde persoon gemaakt met een op zee geplaatste of gebruikte beveiligingscamera (ontworpen artikel 4.6.1.11).[14]

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

In het ontworpen artikel 1.1.1.2, 10°, moeten het teken en het cijfer "§ 1" weggelaten worden aangezien artikel 2.5.2.5 waarnaar daarin verwezen wordt, niet onderverdeeld is in paragrafen.

Artikel 9
Ontworpen artikel 2.5.2.3

1. Punt 7° moet verbeterd worden aangezien artikel 2.5.2.2 waarnaar daarin verwezen wordt, slechts één lid bevat.

[11] Zie de punten 46 tot 48 en 116 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[12] Zie punt 38 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[13] Zie punt 109 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[14] Zie punt 120 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

2. Wat de definitie van het begrip "ongeoorloofde actie" in punt 15° betreft, dient daarin het vereiste van de opzettelijke aard behouden te blijven, teneinde het risico te voorkomen dat ze dusdanig geïnterpreteerd wordt dat er een andere draagwijdte aan gegeven zou kunnen worden.[15]

Ontworpen artikel 2.5.2.4

Artikel 2, lid 3, van richtlijn 2005/65/EG bepaalt:

> "De lidstaten stellen voor elke haven de grenzen vast voor de toepassing van deze richtlijn, in voorkomende gevallen rekening houdend met de informatie van de havenveiligheidsbeoordeling."

Om die bepaling correct om te zetten, moet de ontworpen paragraaf 2, derde lid, aldus herzien worden dat daarin vermeld wordt dat de clusters van havenfaciliteiten en hun omliggende gebieden die samen een haven vormen, bepaald worden door nauwlettend rekening te houden met de informatie die voortvloeit uit de havenbeveiligingsbeoordeling.

Ontworpen artikel 2.5.2.11

1. In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede en derde lid, moet het woord "département(s)" vervangen worden door het woord "arrondissement(s)".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 2.5.2.18, § 1, tweede lid, in beide taalversies.

2. In paragraaf 2, eerste lid, wordt inzonderheid bepaald dat het verboden is dat een PSO[16] aangesteld wordt als een PFSO.[17]

In het tweede lid van die paragraaf wordt echter voorzien in een uitzondering op dat verbod ten gunste van havenfaciliteiten die in beheer of eigendom van de haven zijn.

De tekst van dat lid en die van de bespreking ervan moeten herzien worden zodat de onderlinge samenhang en de leesbaarheid ervan verbeterd worden.

[15] Vergelijk met het huidige artikel 2.5.2.2, 9°, van het Wetboek en met artikel 2, 13°, van verordening (EG) nr. 725/2004.

[16] PSO: havenbeveiligingsfunctionaris (zie het ontworpen artikel 2.5.2.3, 11°, van het Wetboek).

[17] PFSO: beveiligingsbeambte van een havenfaciliteit (zie het ontworpen artikel 2.5.2.3, 12°, van het Wetboek).

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

3. Het ontworpen artikel 2.5.2.11 moet aldus aangevuld worden[18] dat daarbij artikel 9, lid 3, van richtlijn 2005/65/EG omgezet wordt, welk artikel bepaalt:

> "Daar waar de havenveiligheidsfunctionaris niet dezelfde is als de beveiligingsbeambte(n) van de havenfaciliteit(en) krachtens Verordening (EG) nr. 725/2004 moet ervoor worden gezorgd dat zij nauw samenwerken."

Ontworpen artikel 2.5.2.20

Het tweede lid bepaalt het volgende:

> "De integratie van een nieuw of gewijzigd beveiligingsplan van een havenfaciliteit wordt jaarlijks éénmalig door het LCMB en de NAMB goedgekeurd".

De redactie van dat artikel en van de bespreking ervan moet worden herzien teneinde de samenhang en de leesbaarheid ervan te verbeteren.

Ontworpen artikel 2.5.2.31

In het ontworpen artikel 2.5.2.31 moet de termijn van 30 dagen waarover de NAMB (Nationale Autoriteit voor Maritieme Beveiliging) beschikt om te beslissen over de goedkeuring van het beveiligingsplan van de haveninfrastructuur, ingaan op het moment waarop dat document haar ter goedkeuring wordt voorgelegd, en niet op het moment waarop het wordt opgesteld.[19]

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 2.5.2.63, § 2, eerste lid, betreffende de procedure voor de goedkeuring van de beveiligingsbeoordeling van de vaste constructies en installaties die in de Noordzee zijn gelegen.

Ontworpen artikel 2.5.2.34

In paragraaf 1, tweede lid, 3°, moet de verwijzing naar artikel 2.5.2.44 worden vervangen door een verwijzing naar artikel 2.5.2.45, dat de Koning machtigt om de door de NAMB geformuleerde onderrichtingen te bekrachtigen teneinde ze verplicht te stellen.

Ontworpen artikel 2.5.2.42

Voorschrift 11 waarnaar wordt verwezen, maakt deel uit van hoofdstuk XI-2 van de bijlage bij het SOLAS-Verdrag, en niet van de ISPS-Code.

[18] Vergelijk met het huidige artikel 2.5.2.10, tweede lid, van het Wetboek.

[19] Vergelijk met het ontworpen artikel 2.5.2.16, § 1, van het Wetboek, voor wat betreft de goedkeuringsprocedure van de beveiligingsbeoordeling van de havenfaciliteit.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 2.5.2.58. De bespreking van de artikelen moet eveneens op dat punt worden herzien.

Ontworpen artikel 2.5.2.48

Wat de door schepen verschafte veiligheidsinlichtingen betreft, dient te worden verwezen naar artikel 2.5.2.47 en niet naar artikel 2.5.2.41.

Ontworpen artikel 2.5.2.51

1. Paragraaf 2 bepaalt dat het beveiligingsniveau dat van toepassing is op de Belgische schepen, standaard op niveau 1 wordt ingesteld. Die bepaling voorziet echter in de mogelijkheid om het beveiligingsniveau dat van toepassing is op een Belgisch schip, te verhogen.

Ze vertoont echter een gebrek aan overeenstemming tussen de twee taalversies, aangezien de Nederlandse versie voorziet in een verhoging van het veiligheidsniveau voor "dit zeeschip" of voor "het betrokken zeeschip", terwijl de Franse versie "le niveau de sûreté dans ces zones" ("*het veiligheidsniveau in deze zones*") beoogt.

De overeenstemming tussen die twee versies moet worden hersteld, op basis van de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling.

2. Paragraaf 4 luidt als volgt:

> "Elke wijziging van het beveiligingsniveau wordt door de Cel Maritieme Beveiliging ter kennis gebracht van de minister, elke CSO, de leden van de NAMB en het MIK.
>
> De CSO bezorgt aan de Cel Maritieme Beveiliging de schriftelijke bevestiging dat de kapitein de wijziging van het beveiligingsniveau heeft ontvangen."

Het staat aan de steller van het voorontwerp om na te gaan of men in het eerste lid niet dient te verwijzen naar de CSO[20] van het betrokken zeeschip, zoals dat het geval is in de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, in plaats van naar "elke CSO".

Ontworpen artikel 2.5.2.76

In de Franse tekst moet het woord "Région" worden vervangen door het woord "Communauté", aangezien naar onderwijsinstellingen wordt verwezen.

[20] CSO: beveiligingsbeambte van de reder (zie het ontworpen artikel 2.5.2.3, 13°, van het Wetboek).

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Ontworpen artikel 2.5.2.78

1. In de Franse tekst van paragraaf 1, 17°, moet erop worden toegezien dat het enkelvoud en het meervoud correct worden gebruikt, naargelang de opgesomde instellingen en personen enkelvoudig of meervoudig zijn.

2. In paragraaf 2, eerste en derde lid, dient te worden aangegeven dat de inspectiediensten die toegang hebben tot de betrokken gegevens, de in artikel 4.2.4.4 bedoelde inspectiediensten zijn.[21]

Ontworpen artikel 2.5.2.84

Paragraaf 1, eerste lid, bepaalt het volgende:

> "Met het oog op de toegangscontrole tot havenfaciliteiten en identiteitscontrole voor het behandelen van lading kunnen de beveiligingsplannen voorzien dat de toegang tot de havenfaciliteit afhankelijk wordt gemaakt van de verificatie van biometrische gegevens voor alle of bepaalde categorieën van bezoekers."

Gezien het gevoelige karakter van de biometrische gegevens[22] waarvan deze bepaling de verwerking wil toestaan, dient ook het voorafgaande vereiste te worden opgenomen inzake concrete elementen in de beveiligingsbeoordeling die de noodzaak daarvoor aantonen, naar het voorbeeld van wat met betrekking tot de bescherming van de digitale toegang tot de netwerk- en informatiesystemen reeds wordt bepaald in het tweede lid van dezelfde paragraaf .[23]

Ontworpen artikel 2.5.2.88

Het ontworpen artikel 2.5.2.88 somt voor elk van de vier categorieën van personen die het definieert, de persoonsgegevens op die mogen worden verwerkt.

In de inleidende zin van paragraaf 3 moet de beoogde categorie nauwkeuriger worden omschreven. De woorden "Van de inspecteurs" moeten worden vervangen door de woorden "Van de leden van de inspectiediensten bedoeld in artikel 4.2.4.4".[24]

Artikel 15

In de inleidende zin moeten de woorden "In artikel 4.2.1.2, § 1, 1°," worden vervangen door de woorden "In artikel 4.2.1.2., § 1, 2°,".

[21] Artikel 4.2.4.4 van het Wetboek wordt vervangen bij artikel 18 van het voorontwerp.

[22] Artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming stelt in lid 1 als beginsel dat de verwerking van biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon verboden is en somt vervolgens in lid 2 de mogelijke uitzonderingen op dat principiële verbod op.

[23] Zie ook punt 51 van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[24] Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit in punt 79 van haar advies voorstelt.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Artikel 18
Ontworpen artikel 4.2.4.4

Paragraaf 3 luidt als volgt:

"Indien de in paragraaf 1, 2° bedoelde personeelsleden naar aanleiding van de uitoefening van hun bevoegdheden kennis krijgen van andere misdrijven lichten zij de bevoegde politiediensten hierover onmiddellijk in."

Die paragraaf neemt de tekst van het huidige artikel 4.2.4.4., § 3, van het Wetboek in een licht gewijzigde vorm over. De verwijzing die daarin naar de "in paragraaf 1, 2° bedoelde personeelsleden" wordt gemaakt, kan men evenwel niet ongewijzigd overnemen. Paragraaf 1, 2°, slaat immers niet op dezelfde categorie van personeelsleden als de huidige versie ervan.

In haar ontworpen versie heeft die bepaling betrekking op "de personeelsleden van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen", terwijl haar huidige versie verwijst naar "de door de Koning aangeduide en te dien einde beëdigde personeelsleden van de bevoegde overheid die als effectief of plaatsvervangend lid zetelen of tewerkgesteld zijn in de organen bepaald in artikel 2.5.2.5, § 2". Die laatstgenoemde bepaling stelt van haar kant het volgende:

"De Nationale Autoriteit voor Maritieme Beveiliging wordt ondersteund door:
1° een permanent secretariaat waarvan de werking wordt bepaald door de Koning;
2° een permanente commissie van deskundigen waarvan de samenstelling en de werking worden bepaald door de Koning."

Paragraaf 3 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 19
Ontworpen artikel 4.2.4.4/1

De lijst van de bepalingen die in paragraaf 2, eerste lid, worden opgesomd, moet in overeenstemming worden gebracht met de lijst die is opgenomen in het eerste lid van paragraaf 1.

Artikel 21

De bepaling die bij artikel 21 wordt aangevuld, is artikel 4.2.4.10, § 1, eerste lid, van het Wetboek, en niet artikel 4.2.1.10, § 1, eerste lid.

Dat artikel 4.2.4.10, met als opschrift "Bevoegdheden van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee" is in het Wetboek ingevoegd bij een voorontwerp van wet "ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden" waarover de afdeling Wetgeving op 13 mei 2022 advies 71.158/1 heeft uitgebracht.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat artikel 21 niet eerder wordt aangenomen en in werking treedt dan de toekomstige bepaling die bij dat artikel 21 zou worden aangevuld.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡

Artikel 22
Ontworpen artikel 4.3.1.4

1. Het begrotingsfonds betreffende de maritieme en mariene handhaving wordt opgericht bij artikel 25 en niet bij artikel 23 van het voorontwerp. Het opschrift van dat voorontwerp moet bovendien correct worden geciteerd.

Op die twee punten moeten in het eerste lid worden verbeterd.

2. In het derde lid moet de verwijzing naar artikel 4.1.2.48, § 5, worden vervangen door een verwijzing naar artikel 4.1.2.49, § 5.[25]

3. De bijzondere opmerking die over artikel 21 van het voorontwerp is gemaakt, geldt *mutatis mutandis* voor het tweede en het derde lid. De steller van het voorontwerp moet er bovendien op toezien dat het juiste opschrift van die toekomstige wet wordt vermeld.

Artikel 23

In de inleidende zin moeten de woorden "dat de artikelen 4.6.1.1 tot en met 4.6.2.2 omvat", worden vervangen door de woorden "dat de artikelen 4.6.1.1 tot 4.6.2.3 omvat".

Artikel 25

De kolom "Aard van de toegewezen ontvangsten" van het ontworpen punt 13 van rubriek 33 van de tabel die is gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 'houdende oprichting van begrotingsfondsen' moet worden aangevuld met de vermelding van de uitzondering waarin het ontworpen artikel 4.3.1.4, tweede lid, voorziet en die betrekking heeft op de gedeeltelijke toewijzing van sommige geldboetes of verrichtingen aan het Fonds Leefmilieu (eveneens ten belope van dertig percent).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[25] Dat wordt gewijzigd bij artikel 14 van het voorontwerp.

‡LW-ABGWLFGEC-HBDJHQW‡