

Numéro du rôle : 5540
Arrêt n° 158/2013 du 21 novembre 2013

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, introduit par la « Havenbedrijf Gent » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 2012 et parvenue au greffe le 19 décembre 2012, un recours en annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (publiée au *Moniteur belge* du 18 juin 2012) a été introduit par la « Havenbedrijf Gent », dont le siège est établi à 9042 Gand, John Kennedylaan 32, la « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », dont le siège est établi à 2000 Anvers, Entrepotkaai 1, et la « Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen », dont le siège est établi à 8380 Bruges, Isabellalaan 1.

Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 9 octobre 2013 :

- ont comparu :

. Me A. Carton, qui comparaisait également *loco* Me F. Vandendriessche et Me I. Arnouts, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes et le Gouvernement flamand;

. Me J. Van Raemdonck *loco* Me E. Van Hooydonk, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant au premier moyen*

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 37 et 105 de la Constitution, avec l'article 2 du Code civil et avec l'article 8 de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil.

Dans la première branche, les parties requérantes invoquent une différence de traitement entre les exploitants de navires belges, d'une part, qui doivent payer une contribution fixe, et les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge, d'autre part, qui doivent payer une contribution variable, calculée en fonction des chiffres du trafic. Dans la mesure où les deux catégories de redevables doivent payer ensemble un montant total à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (OFEAN), il n'existerait aucune justification objective et raisonnable au fait que l'article 15 de la loi attaquée utilise, pour ces deux catégories, un autre *ratio* et une autre méthode pour calculer leur part respective dans le montant précité et ceci, en outre, sur la base d'éléments d'une autre année.

A.1.2. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée traite les ports précités et les exploitants de navires belges « comme deux catégories distinctes de redevables, qui sont pour le surplus entièrement incomparables ». La nature de l'exploitation est fondamentalement différente et la capacité financière d'un exploitant individuel d'un navire doit en règle générale être considérée comme plus faible que celle des parties requérantes. Les travaux préparatoires feraient apparaître que la répartition de l'imposition entre les deux catégories de redevables repose sur un critère objectif et pertinent, à savoir la mesure dans laquelle les navires belges ont, par le passé, été impliqués dans des accidents de navigation. Le mode de calcul de la contribution qui en découle ne serait pas non plus discriminatoire.

A.2.1. Dans la deuxième branche, les parties requérantes invoquent une différence de traitement entre les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge, d'une part, et les autres organismes qui gèrent des eaux auxquelles la loi attaquée est applicable, d'autre part. Seule la première catégorie est soumise à l'obligation de contribution, alors que l'OFEAN est compétent à l'égard de tout un réseau de voies hydrauliques, parcouru dans son ensemble par des navires étrangers. En plus des ports, il faudrait également s'adresser à l'Etat belge, aux régions et aux autres gestionnaires de « zones maritimes ». Par ailleurs, tous les gestionnaires de zones portuaires ou d'installations portuaires où des navires de mer peuvent amarrer ne sont pas soumis à la contribution, comme, par exemple, la SA « Waterwegen en Zeekanaal », qui gère les voies hydrauliques dans le centre et l'ouest de la Flandre, et la SA « De Scheepvaart », qui gère en Belgique 316 kilomètres de canaux.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, la décision de soumettre les ports à l'imposition est dictée par le souci du législateur de pouvoir procéder à une perception effective et souple des contributions pour l'OFEAN. En outre, le législateur voulait que les contributions payées par les ports soient refacturées aux navires étrangers mouillant dans les ports concernés. Par les péages qu'ils perçoivent, les ports peuvent en effet, simplement et sans trop de charges administratives supplémentaires, refacturer aux navires sous pavillon étranger qui mouillent dans leur port les contributions qu'ils ont payées. Il n'a pas été imposé d'obligation de refacturation parce que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour ce faire. D'autres gestionnaires de voies navigables ne pourraient pas refacturer les contributions avec la même souplesse et efficacité que les ports, de sorte que le traitement distinct des deux catégories est objectivement et raisonnablement justifié. La SA « Waterwegen en Zeekanaal » et la SA « De Scheepvaart » gèrent essentiellement des voies hydrauliques utilisées pour la navigation intérieure, alors que la loi attaquée est en principe seulement applicable aux incidents de navigation en mer ou dans les eaux intérieures pour autant qu'un navire de mer soit impliqué.

A.3.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes invoquent une différence de traitement entre les exploitants de navires belges, d'une part, et les exploitants de navires sous pavillon étranger, d'autre part, qui ne pourrait être justifiée de manière objective et raisonnable. En ce qui concerne la première catégorie, la contribution est due par l'exploitant du navire. En ce qui concerne la deuxième catégorie, la contribution n'est pas due par l'exploitant du navire, mais par les ports, qui n'ont aucun lien avec les navires sur la base desquels la contribution est calculée. La refacturation de cette contribution à ces navires étrangers ne saurait justifier la différence de traitement, eu égard aux objections pratiques et juridiques qui y font obstacle (défaut de fondement juridique, qualification d'impôt ou de rétribution). En outre, il n'est précisé nulle part pourquoi la contribution ne pourrait être portée en compte directement aux navires sous pavillon étranger. S'il existait un fondement légal pour ce faire, les ports pourraient facturer la contribution au nom et pour le compte de l'OFEAN. La contribution pourrait également être facturée via l'« agent maritime », prévu par le décret relatif à l'assistance à la navigation.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, le traitement distinct des exploitants de navires sous pavillon belge et sous pavillon étranger dépend du comportement des administrations portuaires, comme les parties requérantes. En effet, elles décident de façon autonome de refacturer ou non la contribution pour l'OFEAN aux navires sous pavillon étranger qui mouillent dans leur port. Le Conseil des ministres conteste les difficultés pratiques et juridiques qui s'ensuivraient. Tout comme d'autres frais de fonctionnement fiscaux et non fiscaux, la contribution peut être refacturée aux clients. Sur la base des chiffres connus et des prévisions du trafic, le

montant à refacturer pourrait parfaitement être calculé. Le législateur fédéral ne serait pas compétent pour autoriser le port à percevoir la contribution au nom et pour le compte de l'OFEAN, ce qui permettrait une refacturation directe aux navires sous pavillon étranger, et la contribution ne pourrait pas non plus être portée en compte par le biais de l'agent maritime, étant donné que tous les navires étrangers ne disposent pas d'un agent maritime. Selon le Conseil des ministres, la comparaison avec l'indemnité pour le système d'assistance à la navigation n'est pas valable, parce que cette indemnité, comme les droits de pilotage, est due à la Région flamande.

A.4.1. Dans la quatrième branche, les parties requérantes invoquent une différence de traitement des exploitants des diverses catégories de bâtiments de navigation que distingue la loi attaquée. La loi fait une distinction de principe entre les navires et les bateaux de navigation intérieure, mais cette distinction n'est pas appliquée jusqu'au bout en ce qui concerne le champ d'application et l'obligation de contribution. Bien que l'OFEAN soit partiellement compétent à l'égard des bateaux de navigation intérieure, ces bateaux sont entièrement exclus de l'obligation de contribution et, bien que l'OFEAN ne soit pas compétent pour les bateaux de pêche de moins de 15 mètres, ces bateaux semblent soumis à l'obligation de contribution. Ces différences de traitement ne seraient pas objectivement et raisonnablement justifiables. En particulier, il ne serait pas justifié de soumettre les navires de mer à l'obligation de contribution et d'en exonérer les bateaux de navigation intérieure, d'autant que des bateaux de navigation intérieure seraient également impliqués dans la plupart des accidents.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement critiquée découle directement de la directive 2009/18/CE, dont la loi attaquée constitue la transposition partielle. L'on ne saurait reprocher au législateur d'avoir repris, lors de la transposition, le champ d'application de la directive précitée. Pour le surplus, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement est justifiée. En effet, les cas dans lesquels l'OFEAN enquêtera sur les accidents de navigation et les incidents impliquant des bateaux de navigation intérieure sont limités aux situations dans lesquelles des navires de mer sont également impliqués ou qui se sont produites dans une zone maritime et les accidents impliquant exclusivement des bateaux de navigation intérieure dans une zone maritime seraient tout à fait exceptionnels. Imposer une contribution à la navigation intérieure impliquerait en outre une charge administrative lourde pour la perception de contributions relativement limitées. Les bateaux de pêche de moins de 15 mètres n'entrent pas dans le champ d'application de la loi attaquée et échapperaient, selon le Conseil des ministres, à l'obligation de contribution.

A.5.1. Dans la cinquième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, en ce que la loi attaquée a effet rétroactif sans qu'existe à cela une justification adéquate. La simple référence à la date ultime de transposition d'une directive européenne ne suffirait pas pour justifier la rétroactivité, étant donné qu'il n'est pas indiqué quel objectif d'intérêt général est ainsi poursuivi et pourquoi la rétroactivité serait indispensable. L'entrée en vigueur rétroactive ne change rien au constat que la directive a été transposée avec retard. En outre, une référence à la directive ne justifie pas les dispositions qui ne portent pas sur la transposition de cette directive, comme le régime de financement de l'OFEAN.

A.5.2. Le fait que le législateur soit obligé de modifier une loi pour rester en conformité avec la réglementation européenne peut, selon le Conseil des ministres, jouer un rôle dans la mise en balance des intérêts en vue de justifier une loi rétroactive. Sans l'effet rétroactif, les contributions ne seraient dues pour la première fois qu'au 1er juin 2013, ce qui aggraverait encore le retard qu'ont pris la création et le fonctionnement de l'OFEAN. Sans le paiement des contributions au fonds budgétaire concerné, l'OFEAN ne dispose pas d'un budget et les fonds budgétaires ne peuvent être alimentés par des crédits du budget général des dépenses. Selon le Conseil des ministres, le bon fonctionnement et la continuité du service public sont des motifs importants dont la Cour tient compte pour justifier l'effet rétroactif.

A.6.1. Dans la sixième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 37 et 105 de la Constitution, en ce que l'article 30 de la loi attaquée habilite l'OFEAN à établir et édicter des recommandations de sécurité, alors que cette compétence reviendrait au Roi. Étant donné que celui qui enfreint ou entrave les recommandations de sécurité est punissable (article 34), ces recommandations doivent être considérées comme des mesures contraignantes et, par conséquent, comme des arrêtés d'exécution. Les justiciables soumis à la loi attaquée ne bénéficient donc pas de l'« avantage de l'intervention du Roi », tel qu'il découle de la Constitution, qui confie exclusivement au Roi la compétence d'exécution.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, la sixième branche du moyen repose sur une lecture erronée des articles 30 et 34 de la loi attaquée, qui, en effet, ne donneraient nullement un pouvoir réglementaire à l'OFEAN.

Des recommandations ne peuvent évidemment pas imposer d'obligations. Expliquer pourquoi l'on ne se conforme pas à une enquête de sécurité constituerait déjà une suite adéquate de la recommandation de sécurité. Par ailleurs, il ressortirait de la loi attaquée qu'une extension des tâches de l'OFEAN « n'engage [pas] sa responsabilité sur des questions réglementaires, administratives ou normatives » (article 9, § 3), que les enquêtes de sécurité de l'OFEAN n'ont pas pour but de déterminer les responsabilités (article 6) et que les rapports de l'OFEAN ne peuvent être utilisés comme preuve dans le cadre d'une procédure pénale (article 29).

A.7.1. Dans la septième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la directive 2009/18/CE, qui prévoit la création d'un organisme d'enquête entièrement indépendant, alors que l'article 7 de la loi attaquée ne prévoit qu'une indépendance fonctionnelle. Dans la pratique, il n'est nullement question d'une indépendance quelconque à l'égard de la direction générale du transport maritime du SPF Mobilité et Transports, étant donné que les parties requérantes ont déjà reçu plusieurs lettres de représentants de ces services publics, qui agissent manifestement pour l'OFEAN. Elles relèvent également plusieurs dispositions de la loi attaquée, notamment les articles 4 et 8, qui feraient apparaître un manque d'indépendance de l'OFEAN à l'égard de l'Etat belge. En vertu de cette dernière disposition, le ministre compétent est chargé du bon fonctionnement de l'OFEAN et le directeur de celui-ci se trouve sous l'autorité hiérarchique du ministre. Seule une personne morale entièrement distincte de l'Etat belge pourrait effectivement intervenir en tant qu'organisme d'enquête indépendant. En ordre subsidiaire, les parties requérantes demandent de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

A.7.2. Selon le Conseil des ministres, les dispositions de directives européennes ne font pas partie des normes au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle. L'article 7 de la loi attaquée constituerait en tout cas une transposition correcte de la directive. Du fait que la loi attaquée précise que l'OFEAN est « autonome et fonctionnellement indépendant », les garanties d'autonomie et d'indépendance de l'organisme d'enquête seraient plus fortes que ce qu'exige la directive. Cette autonomie et cette indépendance se manifestent en premier lieu en ce que l'OFEAN ne fait pas partie ni ne dépend du SPF Mobilité et Transports mais se trouve sous l'autorité hiérarchique directe du ministre compétent. Pour le surplus, l'autonomie et l'indépendance de l'OFEAN ressortiraient de la manière dont il est financé : il puise ses moyens de fonctionnement dans un fonds budgétaire spécifiquement créé à cet effet, qui n'est pas alimenté par le budget général des dépenses mais par des contributions spéciales. Selon le Conseil des ministres, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.8.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, ou de la violation de l'article 173 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, l'obligation de contribution fondée sur l'article 15 de la loi attaquée doit être qualifiée d'impôt, étant donné qu'il s'agit d'un prélèvement pratiqué d'autorité par les pouvoirs publics et non de la contrepartie (proportionnelle) d'un service fourni par l'autorité au profit d'un redevable considéré isolément. L'identité du redevable et la base de l'imposition ne seraient toutefois pas indiquées de manière précise, univoque et claire, de sorte que le principe de légalité en matière fiscale ou tout au moins le principe de légalité en matière de rétributions et dès lors aussi le principe d'égalité seraient violés.

Les parties requérantes précisent en premier lieu qu'il n'est pas possible d'établir qui sont les redevables et pourquoi ils seraient soumis à l'imposition. La loi attaquée ne définit pas la notion de « port » et il n'existe pas de personnes morales ayant pour dénominations sociales « port d'Anvers », « port de Gand » ou « port de Zeebrugge ». Ces dénominations ne peuvent tout au moins viser les parties requérantes, étant donné que celles-ci ont d'autres dénominations sociales. Les termes « navires sous pavillon étranger » et « mouiller dans un port » manqueraient aussi de clarté et nécessiteraient une précision.

Ensuite, du fait de la définition défectueuse des notions précitées, la base de l'impôt serait également insuffisamment claire. En outre, l'on ne saurait pas encore avec certitude jusqu'où s'étendent les limites territoriales en vue de l'application de la loi attaquée et donc quels navires doivent être pris en compte pour le

calcul. Selon les parties requérantes, la première facture reçue fait apparaître que l'autorité fédérale ou l'OFEAN ne parvient manifestement pas à calculer correctement la contribution annuelle. Enfin, si la Cour qualifiait la contribution de rétribution, il ne serait, selon les parties requérantes, pas davantage satisfait au principe de légalité, en raison du même manque de précision.

A.8.2. Bien que la contribution annuelle ait été qualifiée de rétribution au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée, le Conseil des ministres reconnaît qu'il s'agit en substance d'un impôt. Il estime toutefois que tous les éléments essentiels de l'imposition sont définis avec suffisamment de précision : l'article 15 de la loi attaquée déterminerait de manière univoque les redevables, la base de l'imposition et le mode de calcul de l'imposition due par chaque redevable.

Des notions qui ont une signification usuelle suffisamment claire suffisent, selon le Conseil des ministres, pour désigner les redevables. Lorsque l'on mentionne les ports d'Anvers, Gand ou Zeebrugge comme redevables, chacun sait clairement que l'on vise ainsi, comme dans le langage courant, les administrations portuaires compétentes. Il convenait d'utiliser une dénomination générique, parce que la dénomination individuelle des ports peut être modifiée par les régions, ce qui impliquerait que les ports concernés ne seraient plus redevables. Par ailleurs, il n'existerait aucun risque de confusion avec d'autres personnes morales, publiques ou privées.

Les autres notions utilisées sont aussi suffisamment claires, selon le Conseil des ministres. Les termes « navires sous pavillon étranger » constitueraient une notion consacrée, qui fait référence, dans d'autres lois également, aux navires qui ne battent pas pavillon belge. L'expression « Het aandoen van een haven » (mouiller dans un port) signifie, selon le dictionnaire *van Dale*, « voor korte tijd bezoeken » (visiter brièvement, faire escale), ce qui n'implique pas nécessairement que le navire soit amarré, chargé ou déchargé.

Enfin, le Conseil des ministres précise que les limites territoriales des ports ne doivent pas être fixées par le Roi pour l'application des règles relatives à la contribution (article 15), mais uniquement pour la définition de la sphère de compétence de l'OFEAN (article 3, 6°, *juncto* l'article 4).

#### *Quant au troisième moyen*

A.9.1. Le troisième moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétence, et plus précisément de l'article 6, § 1er, X, 2° et 3°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que les articles 15 et 30 de la loi attaquée, en particulier, violent la compétence des régions en matière de voies hydrauliques et de leurs dépendances (articles 6, § 1er, X, 2°) et en matière de ports et de leurs dépendances (article 6, § 1er, X, 3°). Cette compétence devrait être interprétée de manière large et impliquerait aussi, selon les travaux préparatoires, la compétence pour « régler les éventuels droits et prélèvements, ainsi que le droit de les percevoir ». Il ressortirait de la jurisprudence et des avis du Conseil d'Etat que seules les régions peuvent édicter des règles particulières propres aux matières qui leur ont été attribuées concernant les voies hydrauliques, les ports et leurs dépendances, ce qui comprend également la police portuaire par exemple (comme élément de la compétence en matière de police spéciale). L'autorité fédérale serait uniquement compétente pour la police générale et ne serait donc pas compétente pour la police administrative spéciale dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions.

Par la loi attaquée, le législateur viserait à réglementer l'organisation et dès lors aussi la police portuaire et la police des voies hydrauliques et de leurs dépendances. Selon les parties requérantes, l'excès de compétence découle en premier lieu de la définition du champ d'application territorial. Celle-ci fait apparaître que le législateur avait l'intention de réglementer les accidents de navigation et les incidents dans les ports et de charger le Roi d'établir les limites des ports. Les régions sont toutefois compétentes pour l'organisation des ports, et la fixation des limites de ceux-ci ne relèverait pas de la compétence fédérale en matière de police générale.

En outre, l'excès de compétence de la part du législateur ressortirait de diverses dispositions relatives aux recommandations dites de sécurité, qui imposent en réalité des obligations notamment aux parties requérantes. En effet, celles-ci doivent « dûment » prendre en compte et assurer un suivi « adéquat » des recommandations de l'OFEAN, qui dispose d'un pouvoir de contrôle du respect des recommandations et des mesures correctives et peut, le cas échéant, édicter des recommandations de sécurité supplémentaires. En outre, des sanctions pénales

peuvent être infligées aux personnes qui ne tiennent pas compte des recommandations de sécurité. Ainsi, le législateur s'approprie, via l'OFEAN, le pouvoir de déterminer la police et l'organisation des ports. Imposer des modifications qui ont des effets pour l'infrastructure portuaire ou l'exploitation des ports relève de la compétence exclusive des régions.

Enfin, si la Cour devait qualifier la contribution précitée de rétribution, les parties requérantes soulignent que la réglementation de rétributions à charge des ports constitue une compétence régionale en vertu de l'article 6, § 1er, X, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.9.2. Le Gouvernement flamand intervient à l'appui du troisième moyen. En ce qui concerne la première branche, il estime que la loi attaquée viole les règles répartitrices de compétence en habilitant le Roi à fixer les limites portuaires, en autorisant (tout au moins dans les faits) l'OFEAN à adresser des recommandations obligatoires, en contradiction manifeste avec les compétences de la Région flamande, et en prévoyant des rétributions concernant les ports et les utilisateurs des voies hydrauliques. Le Gouvernement flamand observe en particulier que le décret flamand sur l'assistance à la navigation du 16 juin 2006 contient déjà de nombreuses obligations en matière d'information aux utilisateurs des ports et des voies hydrauliques ainsi que des procédures visant à prévenir les accidents de navigation. Dans ce cadre, des autorités publiques spécifiques, tels les capitaines de ports, le Centre de coordination et de sauvetage maritimes (CCSM) et la Commission permanente de surveillance de la navigation sur l'Escaut, se sont vu confier des compétences et des responsabilités. La loi attaquée ferait obstacle à ces compétences et porterait atteinte à leur bon fonctionnement. Des commandants pourront être confrontés à des mesures pertinentes et utiles du CCSM pour éviter les accidents et assurer la sécurité du trafic, alors qu'ils peuvent, en les appliquant, contrevenir à des « recommandations » de l'OFEAN dont l'inobservation est sanctionnée pénalement.

Le Gouvernement flamand précise dans son mémoire en réplique que, même si l'obligation de contribution pour les entreprises portuaires n'était pas qualifiée de rétribution mais d'impôt, il y aurait excès de compétence, vu que plusieurs dispositions conventionnelles qui interdisent pareille imposition et dont la modification relève de la compétence flamande seraient alors violées. En outre, l'imposition aurait un impact considérable sur le fonctionnement et la position concurrentielle des ports flamands et limiterait par conséquent de manière disproportionnée la mise en œuvre des compétences régionales.

A.9.3. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée ne règle pas la gestion des voies hydrauliques et des ports. Dans la mesure où l'OFEAN enquête sur des accidents de navigation et incidents survenus soit en dehors de la Belgique avec implication de navires belges, soit dans les zones maritimes belges, la loi ne concerne en tout état de cause pas les voies hydrauliques et les ports. En effet, la mer n'est pas une voie hydraulique au sens de l'article 6, § 1er, X, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence attribuée au Roi pour préciser les limites territoriales du champ d'application de la loi attaquée n'aurait pas non plus de répercussions sur la gestion des ports. La délimitation des zones portuaires fixée par le Gouvernement flamand en exécution du décret flamand sur les ports ne serait donc pas remise en cause.

Le Conseil des ministres observe ensuite que seules quelques dispositions de la loi attaquée concernent la police et que ni les ports ni une quelconque autre partie de la Région flamande ne sont exclus de la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation de la circulation et du transport. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 5/96, dont il ressortirait que la réglementation du trafic maritime ne relève pas de la compétence régionale, et à l'avis 49.960/2/V de la section de législation du Conseil d'Etat, qui précise que la sécurité et la fluidité du trafic maritime sont une compétence fédérale en vertu de l'article 4, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée. La loi attaquée ne concerne dès lors pas la (compétence régionale en matière de) gestion des ports mais exclusivement la (compétence fédérale en matière de) sécurité du trafic et l'enregistrement des navires. La loi attaquée relèverait à tout le moins de la compétence résiduelle du législateur fédéral.

Le Conseil des ministres répète (voir A.6.2.) que la loi attaquée n'habilite pas l'OFEAN à édicter des normes juridiques contraignantes, de sorte que l'article 30, § 1er, ne saurait constituer un moyen de violer les compétences régionales, ce qui ressortirait déjà du membre de phrase « conformément au droit belge en vigueur ». Les recommandations de sécurité de l'OFEAN ne constituent pas des mesures de police et leur inobservation ne peut être considérée comme une infraction pénale. Elle n'obligerait pas non plus les entreprises portuaires à adapter leurs infrastructures ou à organiser leur port d'une manière déterminée.

Enfin, le Conseil des ministres soutient que la compétence régionale pour régler les droits et redevances facturés par les ports n'implique pas que les ports eux-mêmes seraient d'avance exonérés de toute imposition ou taxe fédérale.

A.10.1. Dans la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que, si la Cour devait estimer que la loi attaquée ne porte pas atteinte à la compétence des régions en matière de voies hydrauliques et de ports, le législateur n'a en tous cas pas respecté son obligation d'associer le Gouvernement flamand à l'élaboration de la loi attaquée. Cette obligation, fondée sur l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, exigerait une véritable discussion entre les différents niveaux de pouvoir et donc un vrai débat. Les travaux préparatoires font apparaître en premier lieu que l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat n'avait pas été concerté avec les entités fédérées. Ensuite, les travaux préparatoires n'ont pas accordé d'importance, ou très peu, à l'avis ultérieur, défavorable, du Gouvernement flamand et aux observations critiques formulées dans cet avis. En tout état de cause, aucune discussion et aucun débat avec le Gouvernement flamand n'a eu lieu.

A.10.2. En ce qui concerne la deuxième branche du troisième moyen, le Gouvernement flamand observe que la procédure d'association a été entamée seulement avec les lettres du 18 avril 2011 du secrétaire d'Etat à la Mobilité. Bien que l'association exige une véritable discussion entre les différents niveaux de pouvoir, l'autorité fédérale a donc attendu plusieurs mois avant d'associer formellement le Gouvernement flamand à l'avant-projet devenu la loi attaquée, alors que les problèmes juridiques étaient déjà connus au milieu de l'année 2010. La circonstance que l'autorité fédérale ne disposerait que d'une marge de manœuvre réduite parce que la loi vise à transposer une directive européenne ne la dispense pas de l'obligation d'associer les Gouvernements de région. Il en est d'autant plus ainsi que, sur des points cruciaux, comme le financement de l'OFEAN, l'autorité fédérale estime disposer d'une liberté politique étendue et a fait en la matière des choix qui méconnaissent les compétences flamandes et affectent la position concurrentielle des ports flamands. Selon les travaux préparatoires, les gouvernements des autres entités fédérées n'ont pas réagi à la demande d'observations. Le Gouvernement flamand estime qu'il revient à l'autorité fédérale de démontrer que l'exigence d'association a également été respectée à l'égard des deux autres régions.

A.10.3. Le Conseil des ministres relève que l'association obligatoire des régions n'implique pas le partage du pouvoir de décision et que l'obligation d'associer les Gouvernements de région à l'élaboration des règles visées à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne signifie pas que l'autorité fédérale soit liée par la position de ces gouvernements. La procédure d'association n'impliquerait pas davantage que le Conseil d'Etat doive prendre connaissance des avis des entités fédérées.

Selon le Conseil des ministres, l'association n'a pas constitué une simple formalité. Les Gouvernements de région ont été invités le 18 avril 2011 à faire connaître leur point de vue concernant l'avant-projet de loi. Le 24 juin 2011, le Gouvernement flamand a émis un avis défavorable, ensuite de quoi le projet de loi et l'exposé des motifs ont encore été adaptés de manière significative. Le ministre compétent a clairement expliqué cela au cours du débat qui s'est tenu au sein de la commission compétente de la Chambre. Il en a également été fait mention lors de la séance plénière et la ministre flamande compétente l'a encore expliqué dans sa réponse à une question parlementaire du 25 avril 2012.

#### *Quant au quatrième moyen*

A.11.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, et de l'article 14 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, l'interdiction, sanctionnée pénalement, de contrevenir à l'obligation de « dûment » prendre en considération les recommandations de sécurité de l'OFEAN et les autres dispositions et mesures d'exécution de la loi et d'en assurer un suivi « adéquat » n'est pas claire et ne peut être interprétée avec précision par les destinataires. Il en irait de même de l'interdiction d'« entraver l'application » des dispositions de la loi et des arrêtés d'exécution. L'article 34, § 1er, de la loi attaquée, seul ou combiné avec l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de la loi, ne satisferait dès lors pas à la condition de légalité à laquelle doivent répondre les sanctions pénales. Selon les parties requérantes, on n'aperçoit pas clairement, en particulier, comment on peut - outre le fait de la respecter ou non - « entraver » une recommandation de sécurité. Il ne serait pas possible à une personne à laquelle l'OFEAN adresse une recommandation de sécurité de savoir quels actes et omissions peuvent engager sa responsabilité pénale.



A.11.2. Selon le Conseil des ministres, le principe de légalité en matière pénale ne signifie pas que toute liberté d'appréciation du juge doit être exclue. Pour le surplus, toute notion qui n'est pas définie devrait être comprise dans sa signification courante. Il se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme, à la lumière de laquelle il faudrait conclure que l'article 34, § 1er, de la loi attaquée satisfait aux exigences du principe de légalité en matière pénale. Plus précisément, la notion d'« entrave », qui est également utilisée dans d'autres dispositions pénales, légales et décrétales, ne serait pas imprécise ou équivoque. En ce qui concerne l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de la loi attaquée, le Conseil des ministres répète que cette disposition contient uniquement des recommandations non obligatoires, dont l'inobservation ne peut être considérée comme une infraction ou entrave punissables.

#### *Quant à la demande de maintien des effets*

A.12.1. En ordre subsidiaire, si la Cour devait conclure à une annulation totale ou partielle de la loi attaquée, le Conseil des ministres demande que la Cour maintienne les effets des dispositions annulées pour une période prenant fin un an après la publication de l'arrêt d'annulation au *Moniteur belge*, sans quoi l'autorité fédérale s'exposerait à des poursuites de la Commission européenne et à une procédure d'infraction devant la Cour de justice. En outre, l'effet rétroactif d'une annulation aurait des répercussions financières considérables, étant donné que toutes les contributions déjà payées devraient être remboursées.

A.12.2. Les parties requérantes s'opposent à la demande de maintien des effets. Le Conseil des ministres n'exposerait pas pourquoi les dispositions annulées devraient être maintenues entièrement pendant un an. En effet, il existe d'autres possibilités moins extrêmes, comme le maintien pour une période de quelques mois, afin de mettre progressivement fin aux activités de l'OFEAN. Du fait que la loi attaquée n'a été publiée que le 18 juin 2012, il s'agirait en tout état de cause d'une transposition tardive de la directive concernée, susceptible de donner lieu à une procédure devant la Commission européenne et la Cour de justice. Les parties requérantes ne pourraient toutefois être les victimes de la lenteur du législateur. Enfin, les conséquences financières invoquées sont également contestées par les parties requérantes.

- B -

#### *Quant à la loi attaquée*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

Cette loi « transpose partiellement la Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la Directive 1999/35/CE du Conseil et la Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil » (article 2).

Dans les travaux préparatoires de la loi, il est fait référence à la genèse de cette directive :

« Le pétrolier maltais Erika a fait naufrage le 12 décembre 1999 au large de la Bretagne. Le 13 novembre 2002 le pétrolier Prestige, battant pavillon des Bahamas, subissait le même sort à 270 km des côtes de la Galice. Il a été prouvé qu'il n'existait aucune réglementation internationale impérative pour effectuer un examen technique sur l'origine d'un accident de navigation ou d'un incident » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 6).

B.1.2. La loi attaquée a pour objet d'améliorer la sécurité maritime, de prévenir la pollution par les navires et de réduire ainsi les risques d'accidents de navigation et d'incidents à l'avenir :

« 1° en facilitant l'organisation diligente d'enquêtes de sécurité et une analyse correcte des accidents de navigation et des incidents, afin d'en déterminer les causes;

2° en veillant à ce qu'il soit rendu compte de manière précise et en temps opportun des conclusions des enquêtes de sécurité et des propositions de mesures correctives;

3° en veillant à ce qu'il soit vérifié s'il est donné suite ou non aux recommandations de sécurité et en examinant les mesures correctives prises en vue de fournir éventuellement d'autres recommandations de sécurité » (article 5).

La loi prévoit la création d'un organisme d'enquête, dénommé « organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation » (en abrégé OFEAN). Celui-ci est autonome et fonctionnellement indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie ou de tout organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui lui sont confiées (article 7).

L'OFEAN a pour mission de procéder à une enquête de sécurité, en cas d'accident de navigation ou d'incident, effectuée dans le but de prévenir les accidents et les incidents futurs impliquant un navire (articles 3, 18°, et 19, § 1er). L'OFEAN n'a pas pour mission de déterminer la responsabilité ou d'imputer la faute d'un accident de navigation (articles 6 et 30, § 2). Les rapports et recommandations de sécurité de l'OFEAN ne peuvent pas être utilisés comme preuve dans le cadre d'une procédure pénale, disciplinaire ou de droit civil (article 29).

B.2. Les moyens invoqués portent sur l'indépendance, la compétence et le financement de l'OFEAN (premier et deuxième moyens), sur le régime de sanctions (quatrième moyen) et sur l'effet rétroactif de la loi attaquée (cinquième branche du premier moyen).

Il convient toutefois d'examiner en premier lieu le moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétence (troisième moyen).

*Quant à la compétence du législateur fédéral*

B.3.1. Le troisième moyen, en sa première branche, est pris de la violation de l'article 6, § 1er, X, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour les « voies hydrauliques et leurs dépendances » et pour « les ports et leurs dépendances ».

B.3.2. Au cours des travaux préparatoires de la disposition précitée, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transport a été qualifiée de « compétence de gestion au sens large » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412).

B.3.3. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.3.4. La compétence attribuée en matière de voies hydrauliques et de ports ne comprend pas l'adoption « des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports », compétence demeurée fédérale, ainsi qu'il ressort de la condition que les Gouvernements de région soient associés à l'élaboration de ces règles et de cette réglementation (article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

B.4.1. Selon les parties requérantes, la loi attaquée vise à réglementer « l'organisation et donc aussi la police des ports, des voies hydrauliques et de leurs dépendances ». En outre, elle habilite le Roi à fixer les limites des ports. Ces deux matières relèveraient de la compétence des régions.

B.4.2. Relèvent des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports notamment « le règlement général des voies navigables » et « la police de la navigation maritime » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21).

Les règles particulières de police, en particulier en ce qui concerne les ports et leurs dépendances, relèvent en revanche de la compétence des régions. Ainsi, les régions sont en principe compétentes pour régler, par des règlements de police, notamment la manipulation et le stockage des marchandises, l'embarquement et le débarquement des passagers et la liberté de commerce et d'industrie pour ce qui est des activités liées au canal et aux ports (voy. arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, B.3.1-B.3.3).

B.4.3. En vertu de l'article 4, alinéa 1er, la loi attaquée est applicable aux accidents de navigation et aux incidents qui :

- « 1° impliquent des navires belges, ou
- 2° surviennent dans les zones maritimes, ou
- 3° surviennent dans les eaux intérieures et impliquent des navires, ou
- 4° mettent en jeu d'autres intérêts importants du Royaume de Belgique ».

Par « navire », on entend tout bâtiment de navigation faisant en mer le transport de personnes ou de choses, la pêche, le remorquage, le dragage ou toute autre opération lucrative de navigation ou qui y est destiné (article 3, 10°).

Les « zones maritimes » sont les eaux maritimes belges, la zone économique exclusive (telle que définie et délimitée dans la loi du 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord), et le plateau continental (tel que défini et délimité

dans la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental) (article 3, 7°).

Les « eaux maritimes belges » comprennent la mer territoriale, les ports du littoral et de l'Escaut maritime inférieur dont les limites sont fixées par le Roi, le port de Gand dont les limites sont fixées par le Roi, la partie belge du canal de Terneuzen à Gand, les ports situés sur la partie belge du canal de Terneuzen à Gand dont les limites sont fixées par le Roi et les canaux Zeebrugge-Bruges et Ostende-Bruges (article 3, 6°).

Les « eaux intérieures » sont les eaux publiques belges qui sont destinées à ou utilisées pour la navigation et ne font pas partie des eaux maritimes belges (article 3, 8°).

B.4.4. Il ressort de la portée de la loi attaquée qu'elle est également applicable aux accidents de navigation et incidents qui se produisent dans les ports et sur les voies hydrauliques dont la gestion relève de la compétence des régions.

Etant donné qu'elle concerne essentiellement la sécurité du trafic maritime, la loi attaquée fait cependant partie des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, même si ce trafic s'effectue dans les ports ou dans les eaux intérieures.

Comme la Cour l'a déjà jugé dans l'arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997, les règles de circulation ont trait au déroulement du trafic des navires dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses (B.4.3).

B.4.5. La délimitation des ports ne fait cependant pas partie de la réglementation sur la circulation mais relève de la compétence des régions en matière de gestion des ports. L'autorité fédérale doit, sur ce point, prendre en compte la délimitation des zones portuaires fixée par les régions.

L'article 3, 6°, de la loi attaquée doit dès lors être annulé en ce qu'il habilite le Roi à fixer les limites des ports.

B.5.1. Les parties requérantes font ensuite valoir que les « recommandations de sécurité » prévues par la loi attaquée imposent en réalité des obligations et que le législateur fédéral ne serait pas compétent pour ce faire.

B.5.2. Par « recommandation de sécurité », il est entendu au sens de la loi attaquée :

« toute proposition, notamment en matière d'enregistrement et de contrôle :

*a)* par l'organisme d'enquête compétent qui effectue ou qui prend la direction de l'enquête de sécurité sur la base des informations découlant de cette enquête; ou, le cas échéant,

*b)* par la Commission européenne sur la base d'une analyse succincte des informations et des résultats des enquêtes de sécurité menées » (article 3, 24°).

En vertu de l'article 30, § 1er, alinéa 1er, les recommandations de sécurité formulées par l'OFEAN « sont dûment prises en considération par leurs destinataires qui, le cas échéant, en assurent un suivi adéquat conformément au droit belge en vigueur, au droit de l'Union européenne et au droit international ».

B.5.3. Que les recommandations de sécurité aient force obligatoire ou non, ce qui sera examiné plus loin (B.14.3), il peut être constaté qu'elles concernent la sécurité du trafic maritime et relèvent à ce titre de la compétence de police générale de l'autorité fédérale.

La simple circonstance que les recommandations de sécurité peuvent avoir des effets pour l'infrastructure portuaire ou son exploitation et dès lors pour la gestion des ports n'enlève rien, en soi, à la compétence de l'autorité fédérale. Comme toute autorité fédérale, l'OFEAN doit aussi, lorsqu'il exerce sa compétence, veiller à ne pas rendre excessivement difficile ou impossible la mise en œuvre de la compétence d'autres autorités. Il appartient au juge compétent d'exercer un contrôle à cet égard.

B.6.1. Les parties requérantes font enfin valoir que si l'obligation de contribution prévue par la loi attaquée à l'égard des ports doit être qualifiée de rétribution, le législateur fédéral a excédé sa compétence.

B.6.2. Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.6.3. En vue de couvrir les frais de création, de personnel et de fonctionnement de l'OFEAN, une contribution annuelle de 800 000 euros est due à l'OFEAN, qui est payée partiellement par les exploitants de navires belges et partiellement par les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge (article 15, § 1er).

La perception d'une contribution annuelle, qui vise directement à financer un organisme public, ne peut être considérée comme la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice d'un redevable considéré isolément. La contribution en question est donc un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

B.6.4. L'article 170, §§ 1er et 2, de la Constitution dispose :

« § 1er. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

B.6.5. Le fait que le produit d'une contribution soit utilisé afin de réaliser un but ou une politique déterminés, définis dans la loi, et qu'il soit versé à cet effet dans un fonds budgétaire n'enlève pas à cette contribution le caractère d'impôt.

La contribution obligatoire à charge des ports et des exploitants de navires peut certes avoir une incidence indirecte sur la gestion des ports et sur la politique économique des régions, mais une telle incidence est propre à toute mesure fiscale. Rien ne fait apparaître que la mesure attaquée empêcherait ou rendrait exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

B.6.6. Dans la mesure où le Gouvernement flamand soutient, dans son mémoire en réplique, que l'établissement de l'impôt attaqué viole plusieurs dispositions conventionnelles dont la modification relèverait de la compétence flamande, il invoque en réalité un moyen nouveau qui, à ce stade de la procédure, ne peut plus être formulé (article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

B.7. A l'exception du grief relatif à la délimitation des ports (B.4.5), le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

#### *Quant à l'association des Gouvernements de région*

B.8.1. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, est pris de la violation de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les Gouvernements de région doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports. Les parties requérantes et la partie intervenante font plus précisément valoir que le Gouvernement flamand n'a pas été suffisamment associé à l'élaboration de la loi attaquée.

B.8.2. L'association des Gouvernements de région à l'élaboration des règles précitée exige qu'ils aient effectivement l'occasion de faire connaître à l'autorité compétente leur point de vue sur ces projets. Elle exige en règle générale que cette autorité réponde aux observations et objections formulées par les Gouvernements de région, sans toutefois que son pouvoir de décision en soit affecté.

B.8.3. Dans le protocole de la Conférence Interministérielle de la Mobilité, de l'Infrastructure et des Télécommunications du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la



réglementation relatives aux communications et aux transports, aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, ainsi qu'aux règles relatives à l'organisation et la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (*Moniteur belge*, 19 septembre 2001, deuxième édition), le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de région ont convenu ce qui suit :

« Art. 2. Le Gouvernement fédéral transmet aux Ministres-Présidents des gouvernements régionaux et aux Ministres compétents, en mentionnant le présent protocole, chaque projet de règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Il en fait de même pour tout projet de règles relatives à l'organisation et la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics.

Les Ministres compétents des gouvernements régionaux accusent immédiatement réception du projet.

Art. 3. Le Gouvernement fédéral demande, sauf exceptions, la collaboration des Régions à la préparation des projets de réglementation. Pour autant qu'ils aient collaboré à la préparation du projet de texte, les Gouvernements des Régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 30 jours calendrier à dater de la réception de la demande soit en marquant leur accord, soit en formulant des observations. Si les gouvernements régionaux ne sont pas d'accord avec le projet en question, ils ont la possibilité de réclamer dans le délai imparti l'évocation du projet au sein du Comité de concertation ou de la conférence interministérielle idoine.

En cas de non collaboration à la préparation du projet de texte, les Gouvernements des Régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 60 jours calendrier.

Par collaboration à la préparation du projet, on entend toute forme de contact entre l'administration fédérale, qui a pris l'initiative, et les administrations régionales compétentes, ainsi que tout contact entre le ministre fédéral compétent et ses collègues régionaux lors de la préparation du projet de texte.

Cette collaboration est prouvée par des courriers échangés et/ou par des procès-verbaux de réunion.

Art. 4. En cas d'urgence, le Gouvernement fédéral peut demander aux Gouvernements régionaux de ramener les délais cités à l'article 3 respectivement à 15 jours calendrier (en cas de collaboration) et à 30 jours calendrier (en cas de non collaboration). L'urgence est motivée.

Art. 5. Dans le cas où le Gouvernement fédéral ne tient pas compte des observations formulées par les Gouvernements régionaux, il en informe par écrit et de manière motivée les Ministres-Présidents des gouvernements régionaux, ainsi que les Ministres compétents ».

Bien que le protocole ne fasse pas partie, en tant que tel, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions (article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle), les dispositions de ce protocole précisent les principes de base de l'association, qui constitue elle-même un élément des règles précitées (article 30bis de la même loi spéciale).

B.8.4. Il apparaît des documents soumis à la Cour que les Gouvernements de région ont été invités par lettre du 18 avril 2011 à exposer leur point de vue concernant l'avant-projet de loi et que le Gouvernement flamand a émis un « avis défavorable » le 24 juin 2011. Les autres Gouvernements de région n'ont pas réagi. Ensuite, une réunion de concertation a eu lieu le 19 juillet 2011 entre l'autorité fédérale et la Région flamande, lors de laquelle un texte contenant des réponses aux diverses observations du Gouvernement flamand a été discuté.

A l'occasion de cette concertation, ainsi qu'il ressort de la réponse de la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics à une question parlementaire (n° 1102 du 25 avril 2012), « plusieurs points ont été précisés concernant l'avant-projet OFEAN et plusieurs points ont été adaptés dans le texte de l'avant-projet OFEAN ou dans l'exposé des motifs y relatif ».

Le projet de loi a été déposé le 2 décembre 2011 à la Chambre des représentants. Au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée, la position du Gouvernement flamand a été rappelée à plusieurs reprises (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, pp. 3-4, et *Ann.*, Chambre, 2011-2012, 10 mai 2012).

Dans la réponse précitée de la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics à une question parlementaire, il est conclu que le « Gouvernement fédéral a tenu compte de l'avis émis par le Gouvernement flamand ».

B.8.5. Il ressort de ce qui précède que le Gouvernement flamand a été associé dans une large mesure à l'élaboration de la loi attaquée et que ses observations ont été suffisamment prises en compte.

B.8.6. Enfin, bien qu'il soit préférable que l'association des Gouvernements de région à un avant-projet de loi ait lieu avant que soit demandé l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet, la seule inversion de l'ordre des formalités précitées ne permet pas de conclure à la violation de l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.9. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

*Quant à l'indépendance de l'OFEAN*

B.10. Le premier moyen, en sa septième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la directive 2009/18/CE, en ce que la loi attaquée ne prévoit pas l'indépendance requise de l'OFEAN.

B.11.1. L'article 8, paragraphe 1, de la directive précitée dispose :

« Les Etats membres font en sorte que les enquêtes de sécurité soient conduites sous la responsabilité d'un organisme d'enquête permanent et impartial, doté des compétences nécessaires et composé d'enquêteurs dûment qualifiés dans les domaines touchant aux accidents et incidents de mer.

Afin de mener une enquête de sécurité de manière objective, l'organisme d'enquête est indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée.

Les Etats membres sans littoral qui n'ont ni navires, ni bateaux battant leur pavillon désignent un service responsable indépendant pour collaborer à l'enquête menée en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point c) ».

Au point 13 de la directive, cette disposition est commentée comme suit :

« Il est de la plus haute importance que les enquêtes de sécurité sur les accidents et incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de façon probante les circonstances et les causes de ces accidents ou incidents. Il convient donc

qu'elles soient menées par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendant(e), dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts ».

B.11.2. L'article 7 de la loi attaquée dispose :

« Un organisme d'enquête est créé, dénommé ' organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation ' (en abrégé OFEAN).

L'OFEAN est autonome et fonctionnellement indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie ou de tout organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui lui sont confiées ».

Dans les travaux préparatoires de la loi attaquée, il est uniquement fait référence, en ce qui concerne cet article, à la transposition de la disposition précitée de la directive (*Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 10*).

B.11.3. Comme le font valoir les parties requérantes, l'article 7 de la loi attaquée dispose que l'OFEAN doit être « fonctionnellement indépendant », tandis que la disposition de la directive en question, dont il constitue la transposition, exige une indépendance non autrement précisée.

B.11.4. L'exigence d'indépendance fonctionnelle d'un organisme n'est pas étrangère au droit de l'Union. Ainsi, la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE exige que l'« autorité de régulation » soit juridiquement distincte et « fonctionnellement indépendante » de toute autre entité publique ou privée. Il ressort plus précisément de l'article 35 de la directive 2009/72/CE que cet organe indépendant peut prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, bénéficie de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué et dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations. Le personnel de cet organe indépendant et les personnes chargées de sa gestion ne peuvent, dans l'exécution des tâches de régulation, solliciter ni accepter d'instructions directes d'aucun gouvernement ou d'aucune autre entité publique ou privée.

B.11.5. Considérée de la sorte, l'exigence selon laquelle l'OFEAN doit être « fonctionnellement indépendant » offre suffisamment de garanties en matière d'autonomie et d'indépendance de l'organisme d'enquête pour qu'il ne soit pas porté atteinte de façon discriminatoire à une garantie prévue impérativement par la directive précitée.

B.11.6. L'article 8 de la loi attaquée dispose :

« § 1er. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation, la composition et le fonctionnement de l'OFEAN ainsi que les compétences du personnel de l'OFEAN.

Le ministre veille au bon fonctionnement de l'OFEAN.

§ 2. l'OFEAN se compose d'au moins un membre du personnel qui est compétent pour diriger l'OFEAN en tant que directeur et effectuer des enquêtes de sécurité et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre.

§ 3. Les membres du personnel de l'OFEAN et les experts externes désignés sont soumis au secret professionnel en ce qui concerne les informations obtenues lors de l'exercice de leurs tâches ».

B.11.7. Il est contradictoire de prévoir que l'OFEAN est « autonome et fonctionnellement indépendant » pour ensuite placer le directeur de l'OFEAN sous « l'autorité hiérarchique du ministre » (article 8, § 2). Ce contrôle hiérarchique est incompatible avec l'indépendance voulue. En effet, il n'est pas à exclure que le ministre compétent doive, dans certaines circonstances, être considéré comme « partie ou [...] organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui [...] sont confiées [à l'OFEAN] ».

Les mots « et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre » doivent dès lors être annulés.

B.11.8. Le simple ajout disant que le ministre compétent est chargé du bon fonctionnement de l'OFEAN (article 8, § 1er, alinéa 2) n'implique pas un contrôle hiérarchique exercé par ce ministre et ne porte en soi pas atteinte à l'indépendance de l'organisme d'enquête. La manière dont l'indépendance de l'OFEAN est concrètement réalisée échappe à la compétence de la Cour.

B.12. A l'exception du grief relatif à l'autorité hiérarchique du ministre (B.11.7), le premier moyen, en sa septième branche, n'est pas fondé.

*Quant à la compétence de l'OFEAN*

B.13. Le premier moyen, en sa sixième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 37 et 105 de la Constitution, en ce que l'article 30 de la loi attaquée habilite l'OFEAN à formuler et édicter des recommandations de sécurité, alors que cette compétence reviendrait au Roi.

B.14.1. Ainsi qu'il a été constaté en B.5.2, une « recommandation de sécurité », au sens de la loi attaquée (et de la directive que cette loi entend transposer en droit interne), constitue « une proposition » de l'OFEAN ou de la Commission européenne (article 3, 24°, de la loi attaquée), qui doit être dûment prise en considération par ses destinataires (article 30 de la loi attaquée).

B.14.2. En vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2009/18/CE, les Etats membres doivent veiller « à ce que les recommandations de sécurité formulées par les organismes d'enquête soient dûment prises en considération par leurs destinataires et, le cas échéant, fassent l'objet d'un suivi adéquat dans le respect du droit communautaire et du droit international ».

B.14.3. Pour satisfaire à l'obligation précitée contenue dans la directive, l'OFEAN peut certes examiner les mesures correctives et formuler des recommandations de sécurité supplémentaires (article 9, § 2, de la loi attaquée), mais, comme le fait valoir le Conseil des ministres, il ne peut en être déduit que l'OFEAN soit compétent pour édicter des décisions ou règlements obligatoires.

Dans le droit de l'Union non plus, du reste, les recommandations ne lient pas (article 288, alinéa 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

B.14.4. Même si les recommandations étaient obligatoires, l'article 37 de la Constitution, également invoqué dans le moyen, n'empêche pas que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques, dans une matière technique déterminée, à une autorité administrative autonome qui, pour le surplus, demeure soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire (voyez l'arrêt n° 130/2010 du 18 novembre 2010, B.5).

A cet égard, la Cour de justice a précisé comme suit le principe de la démocratie dans le droit de l'Union, qui doit être pris en considération pour l'interprétation d'un acte de droit dérivé de l'Union :

« Ce principe ne s'oppose pas à l'existence d'autorités publiques situées en dehors de l'administration hiérarchique classique et plus ou moins indépendantes du gouvernement. L'existence et les conditions de fonctionnement de telles autorités relèvent, dans les Etats membres, de la loi ou même, dans certains Etats membres, de la Constitution et ces autorités sont soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. De telles autorités administratives indépendantes [...] ont souvent des fonctions régulatrices ou exercent des missions qui doivent être soustraites à l'influence politique, tout en restant soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. [...] Certes, l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir » (CJUE, grande chambre, 9 mars 2010, *Commission/Allemagne*, C-518/07, points 42-43).

B.15. Le premier moyen, en sa sixième branche, n'est pas fondé.

#### *Quant au financement de l'OFEAN*

B.16. L'article 15 de la loi attaquée dispose :

« § 1er. En vue de la couverture des frais de création, de personnel et de fonctionnement de l'OFEAN, une contribution annuelle de 800.000 euros est due à l'OFEAN.

La contribution annuelle visée au premier alinéa est due par les exploitants et, en ce qui concerne les navires sous pavillon étranger, par les ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, dans lequel ils mouillent.

§ 2. La contribution annuelle de l'exploitant s'élève à 0,0126 euro par jauge brute des navires dont il est l'exploitant au 1er janvier de l'année où la contribution annuelle est due.

La contribution annuelle de l'exploitant, visée au premier alinéa, est arrondie à l'unité supérieure si la partie décimale est égale ou supérieure à cinquante eurocents. La contribution est arrondie vers le bas si cette partie s'élève à moins de cinquante eurocents.

La contribution annuelle de l'exploitant est de minimum 25 euros et de maximum 1 500 euros par navire belge dont il est l'exploitant.

§ 3. La contribution annuelle conjointe des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, est égale à la contribution annuelle visée au § 1er, alinéa 1er, diminuée de la contribution annuelle conjointe des exploitants de navires belges visée au § 2.

La contribution annuelle détachée [lire : respective] des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge est définie sur la base de la formule suivante :

Le montant de la contribution annuelle, visée au § 3, alinéa 1er, multiplié par le nombre qu'on obtient en divisant respectivement le total des jauges brutes des navires sous pavillon étrangers qui mouillent respectivement dans les ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende ou Zeebrugge, par la somme de ces totaux de jauges brutes.

Le total des jauges brutes des navires sous pavillon étranger afférent à la deuxième année civile antérieure à l'année où la contribution annuelle est due, est pris en considération.

La contribution annuelle des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, calculée séparément selon la formule du deuxième alinéa est arrondie à l'unité supérieure si la partie décimale est égale ou s'élève à plus de cinquante eurocents. Elle est arrondie vers le bas si cette partie s'élève à moins de cinquante eurocents.

§ 4. La contribution annuelle visée au § 1er, alinéa 1er, est adaptée annuellement au 1er janvier à l'indice des prix à la consommation sur la base de la formule suivante :

Le montant de la contribution annuelle, visée au § 1er, alinéa 1er, multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice initial.

Le nouvel indice est l'indice des prix à la consommation applicable au mois de novembre de l'année antérieure à l'année où le montant de la contribution annuelle est adapté conformément à l'alinéa 1er.

L'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de mai 2011.

§ 5. Le montant par jauge brute, visé au § 2, alinéa 1er, est adapté annuellement au 1er janvier à l'indice des prix à la consommation sur base de la formule suivante :

Le montant par jauge brute, visé au § 2, alinéa 1er, multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice initial.



Le nouvel indice représente l'indice des prix à la consommation du mois de novembre antérieur à l'année où le montant est adapté conformément à l'alinéa 1er.

L'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de mai 2011.

§ 6. La contribution annuelle de l'exploitant, visée au § 2 et la contribution annuelle des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge visée séparément au § 3, alinéa 2, sont payées au plus tard le 1er juin de l'année où les contributions annuelles sont dues ».

B.17.1. Les parties requérantes font valoir en premier lieu que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que :

- les exploitants de navires belges doivent payer une contribution fixe, alors que les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution variable, calculée en fonction des chiffres du trafic (première branche du premier moyen);

- les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution, alors que les autres entités qui gèrent des eaux ne sont pas soumises à l'obligation de contribution (deuxième branche du premier moyen);

- les exploitants de navires belges doivent payer une contribution, alors que les exploitants de navires sous pavillon étranger ne doivent pas payer de contribution (troisième branche du premier moyen);

- les exploitants de bateaux de navigation intérieure ne doivent pas payer de contribution, bien que l'OFEAN soit compétent pour ces navires, et les exploitants de bateaux de pêche de moins de 15 mètres sont soumis à l'obligation de contribution, bien que l'OFEAN ne soit pas compétent à l'égard de ces bateaux (quatrième branche du premier moyen).

Les parties requérantes font ensuite valoir que l'article 35 de la loi attaquée a conféré un effet rétroactif au régime de contribution, sans qu'existe pour cela une justification raisonnable (cinquième branche du premier moyen).

Enfin, les parties requérantes font valoir que le principe de légalité en matière fiscale n'a pas été respecté, en ce que certains éléments essentiels de la contribution ne sont pas fixés de façon suffisamment précise (deuxième moyen).

B.17.2. Il appartient au législateur de déterminer quels redevables sont soumis à l'obligation de contribution attaquée. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent par conséquent du pouvoir d'appréciation du législateur.

B.17.3. La contribution annuelle visée dans la disposition attaquée est due par deux catégories de personnes : les exploitants et, « en ce qui concerne les navires sous pavillon étranger », les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge dans lesquels ces navires mouillent.

Par « exploitant », on entend la personne physique ou morale qui exploite, en tant que propriétaire ou pour le compte du propriétaire ou bien comme affréteur à coque nue, un ou plusieurs navires belges (article 3, 29°, de la loi attaquée).

Les exploitants de navires sous pavillon étranger ne sont dès lors pas tenus de payer une contribution, même si, selon le législateur, le but est que les ports refacturent à ces exploitants les contributions qu'ils ont payées (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/003, p. 6).

B.17.4. Les exploitants de navires belges sont redevables d'une contribution fixe, calculée par jauge brute des navires qu'ils exploitent, alors que les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution variable, calculée en fonction des chiffres du trafic.

En ce qui concerne l'exception de non-comparabilité soulevée par le Conseil des ministres, il convient de rappeler qu'il ne faut pas confondre différence et comparabilité. Le mode de calcul différent de la contribution peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement mais ne saurait suffire pour conclure à la non-

comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.17.5. En ce qui concerne les navires sous pavillon étranger, le choix du législateur de ne pas soumettre à l'obligation de contribution les exploitants de ces navires mais les ports dans lesquels ces navires mouillent est dicté, selon le Conseil des ministres, par le souci de pouvoir procéder à une perception effective et souple de la contribution.

Les parties requérantes objectent que la refacturation aux exploitants précités des contributions payées par les ports se heurte à des objections d'ordre juridique et pratique.

B.17.6. Lorsque le législateur prévoit une contribution qui vise en particulier à financer les enquêtes sur les accidents de navigation, afin d'augmenter la sécurité maritime et de prévenir la pollution par les navires, le choix de mettre à contribution les catégories de personnes qui sont à l'origine du risque visé pour l'homme et l'environnement n'est pas sans justification raisonnable.

En revanche, bien qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur d'exiger aussi une contribution des catégories de personnes qui profitent de l'objectif de la contribution, il n'est pas raisonnablement justifié d'exclure de l'obligation de contribution les exploitants de navires sous pavillon étranger.

B.17.7. L'argument selon lequel ces exploitants sont indirectement soumis à la contribution, parce que les ports vont répercuter leur contribution, ne saurait justifier la différence de traitement.

Le régime attaqué ne garantit pas que les exploitants de navires sous pavillon étranger devront effectivement payer le même montant – ou un montant analogue – que le montant payé par les exploitants de navires belges. De surcroît, il n'a été précisé ni au cours des travaux préparatoires ni dans les mémoires du Conseil des ministres en quoi le fait de soumettre directement tous les exploitants de navires à l'obligation de contribution en cause ferait obstacle à une perception effective et souple de la contribution. Ainsi qu'il a été

constaté en B.6.1 à B.6.6, l'imposition d'une contribution relève de la compétence fiscale du législateur. Cette compétence inclut la perception de la contribution.

Si le législateur souhaite percevoir les contributions par l'intermédiaire des administrations portuaires, il est normal, dans le fédéralisme coopératif belge, qu'il soit conclu à ce sujet un accord de coopération avec la région concernée, au lieu de répercuter cette perception unilatéralement sur les administrations portuaires en les désignant comme redevables.

B.18. Le premier moyen, en ses première et troisième branches, est fondé.

L'article 15 doit dès lors être annulé.

B.19. Etant donné que le premier moyen, en ses deuxième, quatrième et cinquième branches, ainsi que le deuxième moyen, ne peuvent donner lieu à une annulation plus ample de cette disposition, il n'y a pas lieu de les examiner. Le premier moyen, en sa cinquième branche, sera toutefois examiné plus loin en ce qu'il porte sur les autres dispositions de la loi attaquée (B.23 – B.25).

#### *Quant au régime de sanction*

B.20. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, et de l'article 14 de la Constitution, en ce que l'article 34, § 1er, de la loi attaquée, combiné ou non avec l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de la loi ne satisfait pas au principe de légalité en matière pénale. La personne à laquelle l'OFEAN adresse une recommandation de sécurité ne serait pas en mesure de savoir quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.21.1. L'article 34 de la loi attaquée dispose :

« § 1er. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 26 euros à 3.000 euros ou d'une de ces peines seulement, quiconque aura enfreint ou entravé l'application des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Toute violation du secret professionnel, visé à l'article 8, § 3, est punie des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal, est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 500 euros à 30.000 euros ou d'une de ces peines seulement, la personne qui a révélé l'identité d'une personne qui demande l'anonymat conformément à l'article 25, § 2.

§ 3. Les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi ».

B.21.2. L'article 30, § 1er, de la loi attaquée dispose :

« Les recommandations de sécurité formulées par l'OFEAN sont dûment prises en considération par leurs destinataires qui, le cas échéant, en assurent un suivi adéquat conformément au droit belge en vigueur, au droit de l'Union européenne et au droit international.

S'il y a lieu, l'OFEAN formule des recommandations de sécurité en se fondant sur une analyse succincte des informations et sur les résultats globaux de toutes les enquêtes de sécurité menées ».

B.21.3. Ainsi qu'il a été constaté en B.14.3, une recommandation de sécurité de l'OFEAN n'est pas obligatoire. Il est vrai que le non-respect de cette recommandation peut donner lieu à des recommandations de sécurité supplémentaires, mais non à des mesures pénales.

B.21.4. Le fait d'« entraver l'application » d'une disposition doit raisonnablement s'entendre comme le fait d'empêcher que cette disposition s'applique. Pour le surplus, les parties requérantes n'exposent pas quelles dispositions de la loi attaquée, dont le non-respect peut être sanctionné, porteraient atteinte au principe de légalité en matière pénale.

B.22. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

*Quant à l'effet rétroactif de la loi attaquée*

B.23. Le premier moyen, en sa cinquième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, en ce que la loi attaquée rétroagit, sans qu'existe à cela une justification adéquate.

B.24.1. L'article 35 de la loi attaquée dispose que la loi produit ses effets le 17 juin 2011, alors que la loi n'a été publiée au *Moniteur belge* que le 18 juin 2012.

B.24.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.24.3. En vertu de l'article 25 de la directive 2009/18/CE, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 17 juin 2011.

En prévoyant que la loi a effet au 17 juin 2011, le législateur a permis à l'OFEAN, à partir de cette date, de procéder à une enquête de sécurité sur les accidents de navigation et incidents et il s'est formellement conformé à la disposition précitée de la directive.

Toutefois, il découle tant de la directive (article 5, paragraphe 5) que de la loi attaquée (article 22) que l'OFEAN doit ouvrir l'enquête de sécurité dès que possible après la survenance de l'accident de navigation ou l'incident et, en tout état de cause, dans un délai de deux mois au plus. Dès lors que l'on n'aperçoit pas comment l'OFEAN peut satisfaire rétroactivement à cette obligation, il n'existe aucune justification raisonnable pour donner effet à la loi attaquée à dater du 17 juin 2011.

De surcroît, en donnant effet à l'article 34 à partir de cette date (voyez B.21.1), le législateur a porté une atteinte discriminatoire à la garantie selon laquelle nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas une infraction au moment où elle a été commise.

B.25. Le premier moyen, en sa cinquième branche, est fondé.

L'article 35 de la loi attaquée doit dès lors être annulé.

#### *Quant au maintien des effets*

B.26. Afin d'éviter les difficultés administratives et budgétaires qui découleraient de l'annulation de l'article 15 de la loi attaquée et afin de permettre à la Belgique de poursuivre la mise en œuvre de la directive 2009/18/CE, il convient, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets de l'article 15 annulé jusqu'à ce que le législateur ait fait entrer en vigueur une modification législative – et, le cas échéant, conclu un accord de coopération (B.17.7) – et jusqu'au 31 décembre 2014 au plus tard.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 3, 6°, de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, les mots « dont les limites sont fixées par le Roi »;

- annule, dans l'article 8, § 2, de la même loi, les mots « et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre »;

- annule les articles 15 et 35 de la même loi;

- maintient les effets de l'article 15 annulé jusqu'à ce que les législateurs compétents interviennent, par la voie législative et par l'approbation d'un accord de coopération, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt