

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 11 octobre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et internationaux", et, le 6 avril 1995, d'une lettre par laquelle le Vice-Premier Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 20 avril 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 11 oktober 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren" en, volgens een brief van de Vice-Eerste Minister d.d. 6 april 1995 om mededeling van het advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 20 april 1995 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est "door een aantal evoluties".

*

*

*

.../...

L'arrêté en projet vise à réglementer l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable conformément aux règles communes énoncées dans la directive du Conseil des Communautés européennes 87/540/CEE du 9 novembre 1987 relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres concernant cette profession.

Les restrictions imposées à l'exercice des professions, telle l'obligation de satisfaire à certaines conditions d'accès, doivent être fondées sur des dispositions légales (1).

Selon le préambule, ce fondement réside dans la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, dont l'article 1er, alinéa 1er, habilite le Roi à

"prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

(1) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de cassation du 27 avril 1964, Union belge des géomètres-experts immobiliers/Rulens, et les arrêts du Conseil d'Etat n^os 13.554 et 13.555, Oostelinck et Vinck, du 14 mai 1969.

Si, à la lecture de cette disposition, on peut être tenté d'y voir l'attribution au Roi de pouvoirs spéciaux, l'examen approfondi des travaux préparatoires fait néanmoins apparaître que telle n'était pas l'intention du législateur.

Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 18 février 1969 (1) fait apparaître ce qui suit :

"Le Conseil d'Etat, après avoir admis la constitutionnalité du projet de loi qui vous est soumis, le qualifie de loi de pouvoirs spéciaux.

Pareille qualification n'est pas adéquate lorsqu'elle est appliquée à ce projet de loi par lequel le législateur ne délègue pas au Roi le pouvoir de prendre des mesures de nature législative que lui, législateur, serait libre de prendre, mais seulement le pouvoir d'exécuter des obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur lui-même est liée".

Cette explication a été confirmée par le ministre des Communications en Commission de la Chambre des Représentants (2) dans les termes suivants :

"Il ne peut surtout être perdu de vue que le législateur, en vertu du présent projet et plus particulièrement en vertu de l'article premier :

- ne délègue pas au Roi le pouvoir de prendre des mesures d'ordre légal qu'en sa qualité de législateur il serait libre de prendre;

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, 89 (S.E. 1968), n° 1, pp. 6 et 7.

(2) Doc. parl., Chambre des Représentants, 89, (S.E. 1968), n° 2, p. 3.

- mais qu'il délègue seulement le pouvoir d'assurer le respect des obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur se trouve déjà liée.

Ce dernier critère incontestable est clairement indiqué dans le projet, là où celui-ci se réfère à l'article premier, aux "obligations résultant des traités et des actes internationaux en vertu de ceux-ci".

Il en résulte que l'habilitation donnée au Roi est limitée à l'exécution des obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur lui-même est liée.

La directive du Conseil des Communautés européennes 87/540/CEE du 9 novembre 1987 relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats et autres titres concernant cette profession impose, certes, aux Etats membres l'obligation de subordonner l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable à des conditions tenant à la capacité professionnelle conformément aux règles communes qu'elle énonce, mais force est de constater que celles-ci sont conçues comme imposant des exigences minimales, les Etats membres demeurant libres de maintenir ou d'établir des règles nationales plus strictes portant sur l'honorabilité et la capacité financière du transporteur; en outre, la directive laisse de même une large marge d'appréciation aux Etats membres en ce qui concerne ses modalités d'exécution.

.../...

Autrement dit, elle n'impose pas aux Etats membres des obligations telles que les autorités nationales devraient être considérées comme liées lorsqu'elles règlent l'exercice de la profession de transporteur de marchandises par voie navigable.

La plupart des dispositions de l'arrêté présentement soumis à la consultation du Conseil d'Etat procèdent d'appréciations que la directive réserve, ou à tout le moins ne soustrait pas, à la liberté des autorités nationales.

Par conséquent, cet arrêté excède le pouvoir que l'article 1er de la loi du 18 février 1969 délègue au Roi d'assurer le respect des seules obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur est elle-même liée (1).

(1) On notera qu'en ce qui concerne les arrêtés royaux qui règlent l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, le Roi puise Son pouvoir d'exécution dans des dispositions légales expresses autres que la loi précitée du 18 février 1969, ce qui explique que le Conseil d'Etat n'ait pas, à l'époque, formulé à leur encontre la même objection.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door een aantal evoluties".

*

* *

.../...

Het ontworpen besluit beoogt de toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de binnenwateren te regelen, overeenkomstig de gemeenschappelijke regels vervat in richtlijn 87/540/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 november 1987 betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren en inzake de onderlinge erkenning van dit beroep betreffende diploma's, certificaten en andere titels.

De beperkingen voorgeschreven met betrekking tot de uitoefening van de beroepen, zoals de verplichting om aan bepaalde toegangsvereisten te voldoen, moeten steunen op wetsbepalingen (1).

Volgens de aanhef is de rechtsgrond ervan de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg. Overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van deze wet kan de Koning

"inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden".

(1) Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Cassatie dd. 27 april 1964, Belgische Unie van Landmeters en Meetkundigen-Schatters van Onroerende Goederen/Rulens, en de arresten van de Raad van State nrs. 13.554 en 13.555, Oosterlinck en Vinck dd. 14 mei 1969.

Bij het lezen van deze bepaling kan men geneigd zijn ze aldus te interpreteren dat ze aan de Koning bijzondere machten verleent, doch uit een grondig onderzoek van de parlementaire voorbereiding blijkt dat zulks niet de bedoeling van de wetgever was.

Zo blijkt het volgende uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat de wet van 18 februari 1969 (1) is geworden :

"De Raad van State, na de grondwettelijkheid te hebben aangenomen van het ontwerp van wet dat U wordt voorgelegd, noemt het een delegatiewet.

Dergelijke kwalificatie is niet volkomen gelijkwaardig wanneer ze wordt toegepast op dit ontwerp van wet waarbij de wetgever aan de Koning de macht niet delegeert om maatregelen van wettelijke aard te nemen die hij, wetgever, vrij zou zijn te nemen, maar slechts de macht delegeert voor het nakomen van internationale verplichtingen ten aanzien van welke de bevoegdheid van de wetgever zelf is verbonden".

De Minister van Verkeerswezen heeft in de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers deze uitleg in de volgende bewoordingen (2) bevestigd :

"Er mag vooral niet uit het oog verloren worden dat met dit ontwerp en meer bepaald dan met artikel 1 :

-
- | | | | | | | |
|-----|-------|------|-------|-----|----------------------------------|----|
| (1) | Gedr. | stuk | Kamer | van | Volksvertegenwoordigers, | 89 |
| | | | | | (B.Z. 1968), nr. 1, blz. 6 en 7. | |
| (2) | Gedr. | stuk | Kamer | van | Volksvertegenwoordigers, | 89 |
| | | | | | (B.Z. 1968), nr. 2, blz. 3. | |

.../...

- de wetgever aan de Koning niet de macht delegeert om maatregelen van wettelijke aard te nemen die hij, wetgever, vrij zou zijn te nemen;
- maar dat hij slechts de macht delegeert voor het nakomen van internationale verplichtingen ten aanzien van welke de bevoegdheid van de wetgever reeds verbonden is.

Dit laatste onbetwistbaar criterium wordt duidelijk door het ontwerp aangegeven met de verwijzing, in artikel 1, naar de "verplichtingen" die voortvloeien uit de verdragen en uit de krachtens deze verdragen genomen akten".

Daaruit volgt dat de aan de Koning verleende machtiging beperkt is tot het uitvoeren van de internationale verplichtingen ten aanzien waarvan de bevoegdheid van de wetgever zelf gebonden is.

Richtlijn 87/540/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 november 1987 betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren en inzake de onderlinge erkenning van dit beroep betreffende diploma's, certificaten en andere titels, legt de Lid-Staten weliswaar de verplichting op de toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de binnenwateren afhankelijk te stellen van voorwaarden inzake de vakbekwaamheid, overeenkomstig de gemeenschappelijke regels die ze voorschrijft, doch er moet worden vastgesteld dat die voorwaarden minimumvereisten opleggen, waarbij het de Lid-Staten vrij staat om strengere nationale voorschriften met betrekking tot de betrouwbaarheid en de financiële draagkracht van de vervoersondernemer te handhaven of in te voeren; tevens laat de

.../...

richtlijn een ruime beoordelingsvrijheid aan de Lid-Staten met betrekking tot de regels inzake de uitvoering ervan.

Met andere woorden, de richtlijn legt de Lid-Staten geen zodanige verplichtingen op dat de nationale instanties als gebonden moeten worden beschouwd wanneer zij de uitoefening van het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de binnenwateren regelen.

De meeste bepalingen van het thans aan de Raad van State om advies voorgelegde besluit zijn ingegeven door de omstandigheid dat de richtlijn aan de nationale instanties enige beoordelingsvrijheid ter zake toekent of ze althans niet ontzegt.

Bijgevolg gaat dit besluit de bevoegdheid te buiten die artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 aan de Koning delegeert, te weten de bevoegdheid om de naleving te waarborgen van uitsluitend de internationale verplichtingen ten aanzien waarvan de bevoegdheid zelf van de wetgever gebonden is (1).

(1) Op te merken valt dat de Koning, met betrekking tot de koninklijke besluiten die de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg regelen, Zijn uitvoeringsbevoegdheid ontleent aan uitdrukkelijke wetsbepalingen, verschillend van de voornoemde wet van 18 februari 1969, wat verklaart waarom de Raad van State daartegen indertijd niet hetzelfde bezwaar heeft gemaakt.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. PAUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

R. ANDERSEN.