

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 Ministre des Transports, le 14 novembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions auxquelles doivent répondre les services ou organismes qui dispensent les cours en vue de la délivrance ou de la prorogation du certificat de formation A.D.R.", a donné le 21 février 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 14 november 1995 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de voorwaarden, gesteld aan de diensten of instellingen die de cursussen verstrekken met het oog op de afgifte resp. verlenging van het A.D.R. opleidingsgetuigschrift", heeft op 21 februari 1996 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS PREALABLES.

1. L'article 1er, 4, ainsi que l'article 3, § 2, b, du projet L. 24.739/9 renvoient au projet L. 24.741/9.

Dans celui-ci, l'article 3, 1 et 2, se réfère au projet L. 24.742/9.

Les articles 3 et 4 de ce dernier concernent quant à eux l'agrément des services ou organismes autorisés à dispenser des cours de formation ou de recyclage, et doivent par conséquent être rapprochés des conditions d'agrément prévues par le projet L. 24.739/9.

Il serait préférable, pour l'intelligibilité de l'ensemble, de renoncer à répartir les règles, dont ces dispositions font ainsi apparaître la complémentarité, entre trois arrêtés distincts, et de les réunir en un seul adéquatement structuré en chapitres et pourvu d'un intitulé approprié.

2. Le texte n'est pas un modèle de clarté et de précision. Sous réserve de certaines rédactions qui seront proposées dans la suite du présent avis, plusieurs dispositions mériteraient d'être réécrites.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.Alinéa 1er (nouveau).

Il est d'usage de mentionner dans le préambule les dispositions du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne qui font obligation à chaque Etat membre de transposer les directives dans son droit national. On écrira donc :

"Vu le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957, notamment l'article 189;"

Alinéa 6 (devenant l'alinéa 7).

Sous réserve de l'observation préliminaire qui a été faite et qui, si elle était suivie, impliquerait que l'on vise d'autres dispositions de l'arrêté du 26 mars 1993, il faut écrire, in fine : "... , notamment l'article 9, alinéa 1er;"

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 9).

Il faut écrire :

"Vu l'avis de la Commission des Communautés Européennes;"

.../...

Dispositif.

Article 1er.

1. Dans la phrase liminaire, pour traduire plus fidèlement le prescrit de l'article 9, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 26 mars 1993, on écrira :

"Article 1er. Pour être agréé, les services ... matières dangereuses, doivent remplir les conditions suivantes :".

2. Au point 1, devenant le 1º, compte tenu des précisions communiquées par un fonctionnaire délégué, mieux vaut écrire :

"1º exercer leurs activités en Belgique;".

3. Au point 2, devenant le 2º, suivant ledit fonctionnaire délégué, les termes "organisations professionnelles reconnues" visent exclusivement les associations jouissant de la personnalité juridique en vertu de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles.

D'autre part, selon le même fonctionnaire délégué, les "institutions parastatales et de l'Etat" seraient notamment "l'Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi" et le "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding"; or, ces services ne sont pas de ceux visés par l'expression "institutions parastatales et de l'Etat", expression au demeurant fort approximative.

.../...

Le point 2, devenant le 2º, doit donc être revu de manière à désigner, avec la précision nécessaire, les services ou organismes auxquels l'agrément pourra être accordé en commençant par les mots :

"2º être un service ou un organisme ...".

4. Au point 3, on écrira :

"3º disposer de l'infrastructure adéquate, notamment de locaux et terrains ainsi que de matériel didactique nécessaires pour ...".

5. Au point 4, devenant le 4º, plutôt que de viser "les compétences légales", il faut viser les dispositions qui déterminent, dans un autre chapitre ou dans un autre arrêté, les aptitudes requises. En outre, on écrira :

"4º disposer et s'engager à n'utiliser que des instructeurs ...".

6. Au point 5, devenant le 5º, le texte en projet prévoit l'obligation qu'auront les services et organismes concernés de faire le calcul du montant des droits d'inscriptions de telle manière que ce montant couvre seulement le coût; le texte réserve aussi au ministre le pouvoir de vérifier, a posteriori, s'il en est bien ainsi.

.../...

Une telle disposition n'apparaît pas, dans sa rédaction actuelle, comme une condition d'agrément, puisque le calcul auquel les services et organismes devront procéder ne pourra être fait qu'a posteriori en fonction des inscriptions reçues.

Il serait préférable de libeller le texte de manière à faire apparaître que, pour obtenir l'agrément, les services ou organismes devront "s'engager à" effectuer leur calcul dans le sens indiqué et à produire, sur simple demande du ministre ou de son délégué, les éléments de ce calcul, à tout moment.

Par ailleurs, en ce qui concerne le "Ministre des Communications", il faut utiliser la terminologie employée dans l'arrêté royal et écrire : "le ministre qui a les transports dans ses attributions".

7. Le point 6 a pour objet, non d'établir une condition d'agrément, mais d'attribuer au ministre, avec faculté de délégation, le pouvoir d'imposer aux services ou organismes déjà agréés l'organisation, "en cas de besoin", de cours de formation ou de recyclage dans un délai de trois mois.

S'il fallait considérer qu'il s'agit là de "modalités" qu'il est au pouvoir du ministre ou de son délégué de déterminer en vertu de l'article 3, § 2, ou de l'article 7, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 26 mars 1993, la disposition du projet serait dépourvue de portée juridique propre, et donc de toute utilité.

.../...

Dans l'hypothèse inverse, cette disposition ne trouverait aucun fondement dans ce même arrêté royal.

Elle doit donc être omise.

8. Au point 7, devenant le 6°, s'agissant encore de modalités relatives à l'organisation des cours que donneront à l'avenir les services et organismes agréés, mieux vaut rédiger le texte sous la forme d'un engagement pris par le demandeur et écrire :

"6° s'engager à avertir, au moins un mois à l'avance, le ministre A.D.R., des date, lieu et langue de chaque cours ...".

9. Il en va de même de la disposition du point 8, devenant le 7° qui doit s'écrire :

"7° s'engager à accepter l'inscription des candidats à chacun des cours de formation ou de recyclage, à concurrence du nombre de places disponibles".

Article 2.

Cette disposition serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 2. Si, après vérification et après avoir permis au service ou à l'organisme agréé de s'expliquer, il s'avère que celui-ci ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 1er, son agrément est retiré".

.../...

Article 3.

1. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, on écrira plus simplement :

"Art.3. Les demandes d'agréments sont introduites auprès ...".

2. L'emploi des mots "au moins", au paragraphe 2 devenant l'alinéa 2, conduit à penser que pourraient être exigées des données qui ne figurent pas dans l'énumération. La sécurité juridique commande l'omission de ces mots.

3. Au b) devenant 2° du même paragraphe, on écrira plus simplement :

"2° la liste des personnes qui ..., avec les indications ci-après pour chacune d'elles :

a) ses nom ...;

...".

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas le sens, dans la version française, des mots "liaison avec le service ou l'instance requérant" utilisés au deuxième tiret devenant b). Il s'agit vraisemblablement de "la nature de son lien juridique avec le service ou l'organisme demandeur".

.../...

4. En ce qui concerne la disposition figurant sub d), devenant le 4^o, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas les raisons objectives qui requerraient que le service ou l'organisme concerné fût tenu de préciser le titre juridique en vertu duquel il dispose de l'infrastructure et du matériel didactique. L'exigence posée paraît, à tout le moins, excessive au regard du but poursuivi.

Par ailleurs, mieux vaut écrire :

"4^o une description ... disponible, avec mentions de l'adresse des locaux, de la situation des terrains et de la nature ainsi que de la quantité du matériel didactique utilisé;"

Article 4.

Mieux vaut écrire :

"Art. 4. Le service ou l'organisme avertit immédiatement l'administration visée à l'article 3, alinéa 1er, de toute modification des données mentionnées à l'alinéa 2 de cet article".

Article 6.

La disposition, qui prévoit une date d'entrée en vigueur au jour de la publication du Moniteur belge sans qu'aucune justification ne soit fournie, paraît devoir être omise.

.../...

OBSERVATIONS FINALES.

1. Dans l'ensemble du texte, on remplacera le mot "agr  ation" par le mot "agr  ement".

2. Au plan de la l  gistique, le texte du projet fait fi de plusieurs r  gles, notamment des suivantes :

- a) la division d'un article s'op  re, selon l'usage, en 1  , 2  , etc, qui peuvent eux-m  mes se subdiviser en a), b), etc., et non en 1.1., 1.2., ... 2.1., 2.2., etc. Les tirets doivent   tre   vit  s;
- b) chaque point d'une   num  ration doit se terminer par un point-virgule, non un point;
- c) il n'est pas de r  gle de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent qu'un alin  a;
- d) les parenth  ses sont d  conseill  es, de m  me que les abr  viations;
- e) l'emploi du futur doit   tre   vit  .

3. On adaptera la num  rotation des articles et les r  f  rences qui sont faites dans le texte    ces articles et leurs subdivisions r  alis  es conform  ment aux r  gles de la l  gistique dont il vient d'  tre question.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Artikel 1, 4, en artikel 3, § 2, b, van ontwerp L. 24.739/9 verwijzen naar ontwerp L. 24.741/9.

Artikel 3, 1 en 2, van ontwerp L. 24.741/9 verwijst naar ontwerp L. 24.742/9.

De artikelen 3 en 4 van laatstgenoemd ontwerp hebben hunnerzijds betrekking op de erkenning van de diensten of instellingen die gerechtigd zijn opleidings- of vervolmakingscursussen te geven, zodat zij in verband moeten worden gebracht met de erkenningsvoorwaarden voorgeschreven in ontwerp L. 24.739/9.

Voor de bevattelijkheid van het geheel zou het verkieslijk zijn de regels, waarvan uit deze bepalingen blijkt dat ze elkaar aanvullen, niet te spreiden over drie verschillende besluiten, doch ze samen te brengen in één enkel besluit, dat deugdelijk in hoofdstukken is ingedeeld en voorzien is van het gepaste opschrift.

2. De tekst is geen toonbeeld van duidelijkheid en nauwkeurigheid. Onder voorbehoud van sommige tekstvoorstellen die verder in dit advies zullen worden gedaan, zouden een aantal bepalingen beter worden herschreven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.Eerste lid (nieuw).

Het is gebruikelijk in de aanhef de bepalingen van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap te vermelden die iedere Lid-Staat verplichten de richtlijnen in zijn intern recht om te zetten. Men schrijve dus :

"Gelet op het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957, inzonderheid op artikel 189;"

Zesde lid (dat het zevende lid wordt).

Onder voorbehoud van de voorafgaande opmerking, die, indien ze gevolgd wordt, inhoudt dat verwezen wordt naar andere bepalingen van het besluit van 26 maart 1993, schrijve men aan het eind : "... , inzonderheid op artikel 9, eerste lid;"

Achtste lid (dat het negende lid wordt).

Men schrijve :

"Gelet op het advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen;"

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. Teneinde het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 26 maart 1993 getrouwer weer te geven, schrijve men in de inleidende zin :

"Artikel 1. Om te worden erkend, moeten de diensten ... met het oog op de afgifte of de verlenging ... vervoeren, aan de volgende voorwaarden voldoen :".

2. In punt 1, dat onderdeel 1^o wordt, zou het, rekening houdend met de toelichtingen medegedeeld door een gemachtigde ambtenaar, beter zijn te schrijven :

"1^o hun activiteit in België uitoefenen;".

3. In punt 2, dat onderdeel 2^o wordt, hebben de woorden "erkende beroepsorganisaties" volgens diezelfde gemachtigde ambtenaar uitsluitend betrekking op de verenigingen die rechtspersoonlijkheid bezitten krachtens de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen.

De "parastatale en staatsinstellingen" daarentegen zouden volgens die gemachtigde ambtenaar inzonderheid de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding en de "Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi" zijn; die diensten behoren echter niet tot die welke bedoeld worden met de woorden

.../...

"parastatale en staatsinstellingen", die overigens behoorlijk vaag zijn.

Punt 2, dat onderdeel 2° wordt, moet bijgevolg worden herzien, waarbij met de nodige nauwkeurigheid de diensten of instellingen worden aangewezen waaraan de erkenning kan worden verleend; aan het begin schrijve men :

"2° een dienst of instelling zijn ...".

4. In punt 3 schrijve men :

"3° over de gepaste infrastructuur beschikken, inzonderheid lokalen en gronden, alsook het lesmateriaal dat nodig is om ...".

5. In punt 4, dat onderdeel 4° wordt, zou het, veeleer dan te verwijzen naar "de wettelijk vereiste bekwaamheid", beter zijn te verwijzen naar de bepalingen die in een ander hoofdstuk of in een ander besluit de vereiste bekwaamheid bepalen. Voorts schrijve men :

"4° beschikken over en zich ertoe verbinden alleen een beroep te doen op instructeurs ...".

6. In punt 5, dat onderdeel 5° wordt, legt de ontworpen tekst de betrokken diensten en instellingen de verplichting op om het bedrag van het inschrijvingsrecht aldus te berekenen dat dit bedrag slechts de kosten dekt; de

.../...

tekst bepaalt verder dat de minister achteraf kan controleren of zulks het geval is.

Een zodanige bepaling lijkt in haar huidige lezing geen erkenningsvereiste te zijn, daar de berekening die de diensten en instellingen zullen moeten doen pas achteraf kan plaatshebben, op basis van de ontvangen inschrijvingen.

Het zou verkieslijk zijn de tekst aldus te stellen dat de diensten of instellingen, willen zij de erkenning verkrijgen, zich "ertoe moeten verbinden" om hun berekeningen op de aangegeven wijze te doen en op eenvoudig verzoek van de minister of van diens gemachtigde op ieder ogenblik de elementen van die berekening over te leggen.

Met betrekking tot de uitdrukking "Minister van Verkeerswezen" gebruike men voorts de terminologie die in het koninklijk besluit voorkomt, en schrijve men "de Minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort".

7. Punt 6 beoogt niet een voorwaarde voor erkenning vast te stellen, doch de minister bevoegdheid te verlenen, met mogelijkheid tot delegatie, om de reeds erkende diensten of instellingen de verplichting op te leggen om "zo nodig" binnen een termijn van drie maanden een opleidings- of vervolmakingscursus te organiseren.

Indien moet worden beschouwd dat het de "nadere regels" betreft die de minister of diens gemachtigde bevoegd is vast te stellen krachtens artikel 3, § 2, of artikel 7, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 maart

.../...

1993, heeft de ontworpen bepaling geen eigen juridische draagwijdte, en is ze bijgevolg nutteloos.

Zo niet, ontleent deze bepaling geen enkele rechtsgrond aan datzelfde koninklijk besluit.

Zij moet dus vervallen.

8. In punt 7, dat onderdeel 6° wordt, en dat eveneens betrekking heeft op nadere regels betreffende de organisatie van de cursussen die de erkende diensten en instellingen in de toekomst zullen geven, zou het beter zijn de tekst te stellen in de vorm van een verbintenis aangegaan door de aanvrager; men schrijve :

"6° zich ertoe verbinden om ten minste één maand vooraf de minister ... A.D.R. in te lichten omtrent de datum, de plaats en de taal van iedere opleidings- of vervolmakingscursus".

9. Hetzelfde geldt voor de bepaling in punt 8, dat onderdeel 7° wordt, waarin men schrijve :

"7° zich ertoe verbinden om de inschrijving te aanvaarden van de gegadigden voor elk van de opleidings- of vervolmakingscursussen, volgens het aantal beschikbare plaatsen".

Artikel 2.

.../...

Het zou beter zijn deze bepaling als volgt te stellen :

"Art. 2. Indien na controle en nadat de erkende dienst of instelling in de gelegenheid is gesteld zich te verklaren, blijkt dat deze niet meer voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 1, wordt de erkenning ingetrokken".

Artikel 3.

1. In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, zou het eenvoudiger zijn te schrijven :

"Art. 3. De erkenningsaanvragen worden ingediend bij ...".

2. Het gebruik van de woorden "ten minste" in paragraaf 2, die het tweede lid wordt, zou te denken kunnen geven dat gegevens kunnen worden geëist die niet voorkomen in de opsomming. Uit hoofde van de rechtszekerheid moeten deze woorden vervallen.

3. In paragraaf 2, punt b, dat onderdeel 2° wordt, zou het eenvoudiger zijn te schrijven :

"2° de lijst van de personen die de voornoemde opleidingen zullen geven, met opgave, voor elk van hen, van de volgende gegevens :

a) naam, ...;

.../...

...".

Voorts ziet de afdeling wetgeving niet de betekenis in van de woorden "liaison avec le service ou l'instance requérant" die voorkomen in het tweede streepje, dat punt b wordt, van de Franse lezing. Wellicht wordt "la nature de son lien juridique avec le service ou l'organisme demandeur" bedoeld.

4. In verband met het bepaalde in punt d, dat onderdeel 4^o wordt, ziet de Raad van State niet in om welke objectieve redenen de betrokken dienst of instelling zou moeten aangeven in welke juridische hoedanigheid deze over de infrastructuur en het lesmateriaal beschikt. Deze verplichting lijkt op zijn minst overmatig in verhouding tot het beoogde doel.

Voorts zou het beter zijn te schrijven :

"4^o een beschrijving van ... staat, met opgaaf van het adres van de lokalen, de ligging van de gronden, alsook de aard en de hoeveelheid van het gebezigde lesmateriaal;"

Artikel 4.

Het zou beter zijn te schrijven :

"Art. 4. De dienst of instelling meldt onverwijld iedere wijziging in de gegevens omschreven in artikel 3, tweede

.../...

e) het gebruik van de toekomstige tijd moet worden vermeden.

3. De nummering van de artikelen moet worden aangepast, alsook de verwijzingen die in de tekst worden gedaan naar die artikelen en naar de onderverdelingen ingevoerd overeenkomstig de genoemde wetgevingstechnische regels.

La chambre était composée de :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

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. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.