

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

KONINKRIJK BELGIË

-----

AVIS 31.417/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

ADVIES 31.417/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 20 mars 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux brevets requis pour la navigation de plaisance en mer", a donné le 31 août 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 20 maart 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de brevetten vereist voor de pleziervaart op zee", heeft op 31 augustus 2001 het volgende advies gegeven :

### OBSERVATIONS GENERALES

1. Le journal officiel n° L. 136 du 18 mai 2001 a publié le texte de la directive 2001/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

Comme en vertu de son article 2, cette directive s'applique aux yachts de plaisance se livrant à un trafic commercial, il importe de vérifier dans quelle mesure le projet doit être adapté ou complété pour assurer la transposition de la directive. Le Conseil d'Etat n'ayant pas disposé du temps nécessaire pour ce faire, l'auteur du projet procèdera lui-même à cette vérification.

De même, il y a lieu de vérifier si le projet d'arrêté royal ne contient aucune disposition contraire à la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, et de l'Annexe, faites à Londres, le 7 juillet 1978, telles qu'approuvées par la loi du 16 août 1982, qui, en vertu de son article 3, s'applique aux yachts de plaisance se livrant à un trafic commercial.

2. Les modèles des brevets de patron de yacht côtier et de patron de yacht hauturier repris dans l'annexe 1 portent des mentions en langue française, néerlandaise, allemande, anglaise et espagnole.

En vertu de l'article 61, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966,

"Les ministres consultent la commission [permanente de contrôle linguistique] sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application des présentes lois coordonnées. Si l'avis demandé n'est pas émis dans le quarante-cinq jours, le ministre intéressé saisit le Ministre de l'Intérieur qui se substitue à la commission.".

En tant que l'annexe 1 du projet règle l'emploi des langues en matière administrative en déterminant la langue utilisée pour certaines mentions des brevets, elle doit être soumise à l'avis préalable de la Commission permanente de contrôle linguistique.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que l'avis est donné.

3. Le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi (article 37 de la Constitution). Il découle notamment de ce principe que l'exécution de la loi appartient au Roi, lequel ne peut charger un ministre que de l'adoption de mesures de détail en vue de l'exécution d'une réglementation dont il a, lui-même, arrêté les dispositions essentielles.

Certaines habilitations contenues dans le projet d'arrêté sont excessives; tel est, notamment, le cas de celle contenue à l'article 6 qui habilite le ministre à fixer les conditions d'agrément des organisations représentatives de la navigation de plaisance.

4. Le chapitre III est consacré à la création de deux commissions : une commission d'évaluation et une commission d'examens.

En ce qui concerne la première, la section de législation rappelle que si la consultation d'une commission est laissée à la discrétion du Roi, Celui-ci peut la créer d'initiative, aucune habilitation législative n'étant requise. Si, au contraire, la consultation de cette commission est obligatoire, la loi doit la créer et définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. Il en va a fortiori de même lorsque la commission reçoit, comme le prévoit l'article 7, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, du projet, un pouvoir de décision <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Voir l'avis 30.239/2 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 22 novembre 2000, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions de formation et d'expérience professionnelles pour exercer une fonction de direction ou d'exécution au sein d'une entreprise de sécurité et relatif à l'agrément des formations".

De plus, si l'intention de l'auteur du projet est, comme le laisse supposer l'article 7, § 1<sup>er</sup>, 5°, de faire de la commission une juridiction administrative <sup>(2)</sup> ou un tribunal arbitral, une intervention législative est également indispensable à cet effet.

En outre, conformément à l'article 1682 du Code judiciaire, c'est aux parties concernées qu'il appartient de choisir librement leur arbitre si elles décident de recourir à l'arbitrage.

En conséquence, l'arrêté royal en projet devra être entièrement revu dans ses dispositions relatives à la commission d'évaluation.

5. Compte tenu de l'objet du projet qui est la délivrance des brevets requis pour la navigation de plaisance en mer, la seule obligation qui peut être imposée aux organisations s'occupant de la navigation de plaisance est l'obtention d'un agrément si elles souhaitent organiser les examens permettant d'obtenir les brevets de patron de yachts côtier ou hauturier. D'autres exigences en matière d'agrément, d'habilitation ou de reconnaissance des organisations de navigation de plaisance excéderaient la compétence de l'autorité fédérale <sup>(3)</sup> et le fondement légal du projet d'arrêté. Elles seraient également contraires à la liberté d'association.

Ainsi, en ce qui concerne l'organisation non pas des examens mais des formations sur les matières faisant l'objet des examens, l'article 7, § 1<sup>er</sup>, ne peut limiter le droit que les organisations représentatives de la navigation de plaisance tiennent des dispositions constitutionnelles garantissant la liberté d'association et de l'enseignement.

---

<sup>(2)</sup> C'est-à-dire de lui donner pour mission de trancher des contestations entre le ministre et les organisations représentatives de la navigation de plaisance.

<sup>(3)</sup> Dans la mesure où elle relèverait non plus de la sécurité de la navigation en mer mais des loisirs qui sont une compétence communautaire.

Par ailleurs, l'on se demande pourquoi faire mention du caractère "représentatif" d'une organisation de navigation de plaisance, alors que ni le projet ni l'arrêté ministériel précité ne prévoient des conditions liées à la représentativité. Le fonctionnaire délégué a admis qu'il s'agit d'un simple agrément et non d'une exigence de représentativité comme il en existe, par exemple, en matière syndicale.

### OBSERVATIONS PARTICULIERES

#### Préambule

Il convient de rédiger l'alinéa 7 comme suit :

"Vu l'avis 31.417/2/V du Conseil d'Etat, donné le 31 août 2001;"

#### Dispositif

Il y a lieu d'écrire "Chapitre premier" au lieu de "Chapitre I".

#### Article 1<sup>er</sup>

Le projet d'arrêté donne une définition du "bateau de plaisance" qui diffère de celle que l'article 1<sup>er</sup>, 4°, de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires donne du "bâtiment de plaisance".

Il n'appartient pas à un arrêté royal de déroger aux dispositions d'une loi.

#### Articles 4 et 5

1. Ces articles prévoient que l'examen est organisé soit par l'administration soit par les organisations représentatives de la navigation de plaisance agréées par le ministre.

.../...

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, le projet d'arrêté royal doit préciser que l'examen est présenté, au choix du candidat, devant l'administration ou devant les organisations représentatives de la navigation de plaisance.

2. Par ailleurs, l'article 8, § 1er, prévoit que la commission d'examens est chargée d'organiser les examens prévus aux articles 4 et 5.

La section de législation se demande finalement qui de l'administration, des organisations représentatives de la navigation de plaisance agréées par le ministre ou de la commission d'examens organise les examens.

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, le projet doit être revu afin de préciser que la commission d'examens est chargée de la rédaction des questions et de la correction des épreuves alors que l'administration ou les organisations représentatives de la navigation de plaisance agréées par le ministre sont seulement chargées de faire passer les examens.

#### Article 6

1. Il est renvoyé à l'observation générale 3.

2. Au paragraphe 2, il convient de prévoir l'audition d'un représentant de l'organisation avant que le ministre ne se prononce sur le retrait de l'agrément.

#### Article 10

Cette disposition doit être plus précise. Il y a lieu d'indiquer les articles de l'arrêté royal du 21 mai 1958 relatif à la collation de brevets, diplômes, certificats et licences dans la marine marchande, la pêche maritime et la navigation de plaisance qui doivent être abrogés.

.../...

### Article 12

Cette disposition doit se trouver au début de l'arrêté et non dans les "dispositions abrogatoires et finales".

### Article 13

Il ne se conçoit pas que l'entrée en vigueur de l'arrêté puisse être indéfiniment retardée pour les personnes mentionnées à l'alinéa 2. Il convient, dès lors, d'indiquer une date limite pour son entrée en vigueur.

### OBSERVATIONS FINALES

1. Il convient de supprimer tous les renvois au "présent arrêté" contenus dans le texte du projet (voir notamment les articles 2, §4, 3, §1er, 4, 3°, 7, § 1<sup>er</sup>, 1° etc).

2. La concordance entre le texte néerlandais et le texte français de l'arrêté royal en projet doit être mieux assurée.

-----

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In publicatieblad L. 136 van 18 mei 2001 is de tekst bekendgemaakt van richtlijn 2001/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden.

Aangezien die richtlijn krachtens artikel 2 ervan van toepassing is op pleziervaartuigen die worden gebezigd voor handelsdoeleinden, moet worden onderzocht in hoeverre het ontwerp moet worden aangepast of aangevuld met het oog op de omzetting van de richtlijn. Aangezien de Raad van State hiervoor niet de nodige tijd heeft gehad, behoort de steller van het ontwerp dat zelf te onderzoeken.

Zo ook moet worden nagegaan of het ontwerp van koninklijk besluit geen enkele bepaling bevat die strijdig is met het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst, en van de Bijlage, opgemaakt te Londen op 7 juli 1978, zoals goedgekeurd bij de wet van 16 augustus 1982, aangezien dat Verdrag krachtens artikel 3 ervan van toepassing is op pleziervaartuigen die worden gebezigd voor handelsdoeleinden.

2. De modellen van het brevet van jachtschipper kustvaart en van het brevet van jachtschipper zeevaart die zijn opgenomen in bijlage 1, bevatten vermeldingen in het Nederlands, het Frans, het Duits, het Engels en het Spaans.

Artikel 61, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bepaalt :

"De Ministers raadplegen de [Vaste] Commissie [voor Taaltoezicht] over alle zaken van algemene aard die de toepassing van deze gecoördineerde wetten betreffen. Wordt het gevraagde advies niet binnen vijfenveertig dagen verleend, dan legt de betrokken Minister de zaak voor aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die in de plaats van de Commissie adviseert."

Voorzover bijlage 1 van het ontwerp het gebruik van de talen in bestuurszaken regelt door te bepalen welke taal voor bepaalde vermeldingen op de brevetten wordt gebruikt, moet ze voorafgaand om advies worden voorgelegd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht.

.../...

Het advies wordt verstrekt onder voorbehoud dat dit vormvereiste wordt vervuld.

3. De federale uitvoerende macht berust bij de Koning (artikel 37 van de Grondwet). Uit dat beginsel vloeit onder meer voort dat de uitvoering van de wet zaak is van de Koning, en dat deze een minister alleen kan belasten met het nemen van detailmaatregelen ter uitvoering van een regeling waarvan hij zelf de essentiële bepalingen heeft vastgesteld.

Sommige delegaties van bevoegdheid in het ontwerpbesluit gaan te ver. Dat is onder meer het geval met de delegatie van bevoegdheid in artikel 6 waarbij de minister gemachtigd wordt om de voorwaarden voor de erkenning van de representatieve organisaties voor de pleziervaart te bepalen.

4. Hoofdstuk III is gewijd aan de oprichting van twee commissies : een beoordelingscommissie en een examencommissie.

Wat de eerste commissie betreft, wijst de afdeling wetgeving erop dat de Koning op eigen initiatief een commissie kan oprichten en dat daarvoor geen machtiging door de wetgever is vereist, indien de Koning vrij kan oordelen of Hij deze commissie raadpleegt. Indien het advies van die commissie evenwel verplicht moet worden ingewonnen, dan moet die commissie bij de wet worden opgericht en moeten de taken, de samenstelling en de vergoedingen of bezoldigingen die eventueel aan haar leden worden toegekend alsook de fundamentele regels voor de werkwijze ervan, bij de wet worden bepaald. Dat is a fortiori zo, wanneer de commissie beslissingsbevoegdheid krijgt, zoals in artikel 7, § 1, 3° en 4°, van het ontwerp wordt bepaald <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Zie advies 30.239/2 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 22 november 2000 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring voor het uitoefenen van een leidinggevende of een uitvoerende functie in een beveiligingsonderneming en betreffende de erkenning van de opleidingen".

Als, zoals artikel 7, § 1, 5°, doet vermoeden, het voorts in de bedoeling van de steller van het ontwerp ligt om de commissie tot een administratief rechtscollege <sup>(1)</sup> of een scheidsgerecht te maken, kan dat ook niet anders dan bij de wet worden geregeld.

Overeenkomstig artikel 1682 van het Gerechtelijk Wetboek mogen de betrokken partijen hun scheidsman bovendien vrij kiezen als ze besluiten om een geschil via arbitrage te laten beslechten.

Bijgevolg moeten de bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit over de beoordelingscommissie volledig worden herzien.

5. Gelet op de strekking van het ontwerp, namelijk de afgifte van brevetten vereist voor de pleziervaart op zee, kan aan organisaties voor de pleziervaart maar één verplichting worden opgelegd: het verkrijgen van een erkenning als ze examens willen organiseren voor het behalen van het brevet van jachtschipper kustvaart of van het brevet van jachtschipper zeevaart. Andere vereisten inzake erkenning, machtiging of geschiktheitsbevinding van organisaties voor de pleziervaart zouden de bevoegdheid van de federale overheid <sup>(2)</sup> en de rechtsgrond van het ontwerpbesluit te buiten gaan. Ze zouden eveneens strijdig zijn met de vrijheid van vereniging.

Wat de organisatie betreft, niet van examens, maar van opleidingen over de examenstof, mag het recht dat representatieve organisaties voor de pleziervaart ontleen aan de grondwetsbepalingen waarin de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs worden gewaarborgd, aldus niet bij artikel 7, § 1, worden beperkt.

---

<sup>(1)</sup> Namelijk haar tot taak wil geven geschillen tussen de minister en de representatieve organisaties voor de pleziervaart te beslechten.

<sup>(2)</sup> Voorzover het niet langer zou gaan om een bevoegdheid in verband met de veiligheid van de zeevaart, maar om vrijetijdsbesteding, wat een gemeenschapsbevoegdheid is.

Bovendien rijst de vraag waarom van "representatieve" organisaties voor de pleziervaart wordt gesproken, terwijl noch in het ontwerp, noch in het genoemde ministerieel besluit voorwaarden inzake representativiteit worden gesteld. De gemachtigde ambtenaar heeft toegegeven dat het om een eenvoudige erkenning gaat en niet om een representativiteitsvereiste zoals dat bijvoorbeeld bij vakbonden bestaat.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Aanhef

Het zevende lid behoort als volgt te worden gesteld :

"Gelet op advies 31.417/2/V van de Raad van State, gegeven op 31 augustus 2001;".

#### Dispositief

In de Franse tekst schrijve men "Chapitre premier" in plaats van "Chapitre I".

#### Artikel 1

In het ontwerpbesluit wordt het woord "pleziervaarttuig" anders gedefinieerd dan in artikel 1, 4°, van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen.

In een koninklijk besluit mag niet van de bepalingen van een wet worden afgeweken.

### Artikelen 4 en 5

1. Die artikelen bepalen dat het examen wordt georganiseerd door het bestuur of door de representatieve organisaties voor de pleziervaart die door de Minister zijn erkend.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in het ontwerp van koninklijk besluit moet worden gepreciseerd dat het examen wordt afgelegd voor het bestuur of voor de representatieve organisaties voor de pleziervaart, naar keuze van de gegadigde.

2. Daarbij komt dat artikel 8, § 1, bepaalt dat de examencommissie belast is met het organiseren van de in de artikelen 4 en 5 bedoelde examens.

De afdeling wetgeving vraagt zich ten slotte af wie de examens organiseert: het bestuur, de representatieve organisaties voor de pleziervaart die door de minister erkend zijn of de examencommissie.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het ontwerp moet worden herzien teneinde te preciseren dat de examencommissie belast is met het opstellen van de vragen en het corrigeren van de examens, terwijl het bestuur of de representatieve organisaties voor de pleziervaart die door de minister erkend zijn alleen belast zijn met het afnemen van de examens.

### Artikel 6

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking 3.

2. In paragraaf 2 moet worden bepaald dat een vertegenwoordiger van de organisatie wordt gehoord voordat de minister beslist of een vergunning al dan niet wordt ingetrokken.

.../...

### Artikel 10

Deze bepaling moet worden verduidelijkt. Er moet worden vermeld welke artikelen van het koninklijk besluit van 21 mei 1958 betreffende de toekenning van de brevetten, diploma's, certificaten en vergunningen in de koopvaardij, de zeevisserij en de pleziervaart moeten worden opgeheven.

### Artikel 12

Deze bepaling moet aan het begin van het besluit komen. Ze hoort niet thuis bij de "opheffings- en slotbepalingen".

### Artikel 13

Het is ondenkbaar dat de inwerkingtreding van het besluit eindeloos kan worden uitgesteld voor de personen vermeld in het tweede lid. Bijgevolg moet een uiterste datum voor de inwerkingtreding van het besluit worden opgegeven.

### SLOTOPMERKINGEN

1. Alle verwijzingen naar "dit besluit" in de tekst van het ontwerp dienen te vervallen (zie onder meer de artikelen 2, § 4, 3, § 1, 4, 3°, 7, § 1, 1°, enz.).

2. De Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen koninklijk besluit moeten beter op elkaar worden afgestemd.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,  
voorzitter van de Raad van State,

M. LEROY,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

P. QUERTAINMONT,

conseiller d'Etat,  
staatsraad,

B. GLANSDORFF,

assesseur de la section de législation,  
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame  
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,  
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE ,  
auditeur. La note du Bureau de coordination a été  
rédigée et exposée par Mme V. FRANCK,  
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de  
H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coör-  
dinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door  
Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la  
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle  
de M. J. JAUMOTTE, conseiller d'Etat.

De overeenstemming tussen de Franse en de  
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht  
van de H. J. JAUMOTTE, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN