

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.195/4
DU 26 FÉVRIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 29 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant organisation des examens et fixation des rétributions pour les attestations de qualification en navigation rhénane et intérieure", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. L'alinéa 8 du préambule est consacré au visa de l'association des Gouvernements de région. Aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis n'atteste cependant du bon accomplissement de cette formalité préalable.

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a cependant transmis à l'auditeur rapporteur, la copie des courriers adressés par l'autorité fédérale aux Gouvernements de région en date du 22 décembre 2006, ainsi que les courriels adressés aux experts des administrations régionales le 3 janvier 2007. Elle a également précisé :

"La Région flamande n'a formulé aucune remarque et a émis le 2 février 2007 un avis favorable. Nous en avons d'abord reçu connaissance par courriel (copie jointe) et nous venons ce jour de recevoir la notification officielle. Une copie peut vous en être transmise par télécopie sur simple demande.

Quant à l'avis de la Région wallonne, il serait, selon nos informations, également favorable et soumis pour décision au Gouvernement wallon lors d'une de ses prochaines sessions (le 21 ou le 28 février au plus tard).

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'Administration n'aurait pas émis d'objection et la décision du Gouvernement devrait nous être communiquée très prochainement."

Il revient à l'auteur du projet de veiller à ce que cette formalité préalable soit menée à bonne fin vis-à-vis des trois Gouvernements concernés.

.../...

2. L'alinéa 10 du préambule est consacré au visa de l'accord du Ministre du Budget, lequel ne figure cependant pas dans le dossier joint à la demande d'avis. Interrogée sur ce point par l'auditeur rapporteur, la fonctionnaire déléguée a confirmé que cet accord n'a pas été demandé.

S'agissant d'un projet de nature à influencer les recettes⁽¹⁾ et les dépenses⁽²⁾ de l'État, au sens de l'article 5, 2/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il doit en principe être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

Il revient à l'auteur du projet soit de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable, soit de vérifier que les conditions d'application de l'article 9 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 précité sont bien réunies⁽³⁾.

3. Le projet paraît être conçu comme prévoyant que la Commission centrale d'examen, qu'il appelle "la Commission", ne se réunit qu'en formation plénière.

Certes l'article 5 habilite la Commission à arrêter son règlement d'ordre intérieur et à fixer les modalités de son fonctionnement. Toutefois, ce ne serait que malaisément, que, sur la base de pareille habilitation, plusieurs commissions d'examen pourraient être instituées pour délivrer les attestations de qualification dont l'article 1^{er} du projet dresse l'inventaire.

(1) Voir notamment l'article 12 du projet, qui fixe les rétributions dues pour la délivrance de différents certificats, attestations et des mentions.

(2) Voir notamment l'article 3 du projet, relatif au jeton de présence dont bénéficient les membres de la Commission centrale d'examens, extérieurs à l'Administration, et leur octroyant le remboursement de leurs frais de parcours et de séjour.

(3) Cet article 9 dispose :
"Le Ministre qui a le budget dans ses attributions et le Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions peuvent décider, chacun en ce qui le concerne, pour des matières déterminées, que l'avis favorable de l'inspecteur des finances dispense de leur accord préalable."

Le projet doit être complété pour prévoir l'organisation de différentes commissions d'examen pour chacune des attestations de qualifications précitées.

Cette adaptation du projet est d'autant plus nécessaire que pour ce qui concerne la patente du Rhin, le nouveau règlement relatif à la délivrance des patentes du Rhin, approuvé par l'arrêté royal du 31 mai 2000 ⁽⁴⁾, prévoit en son article 3.01 :

"Article 3.01. Commission d'examen

1. L'autorité compétente institue une ou plusieurs commissions d'examen en vue de faire passer les examens. Chaque commission d'examen se compose d'un Président appartenant à l'Administration d'un des États riverains du Rhin ou de la Belgique et de deux examinateurs ayant les compétences appropriées.

2. La Commission d'examen doit être composée de manière à comprendre au moins un titulaire du type de la patente demandée ou de la grande patente et que celui-ci ou un autre membre soit titulaire d'une patente valable pour le secteur demandé."

L'article 2 du projet n'est pas conforme à cette disposition.

Interrogé sur les différences existant entre l'article 2 du projet et l'article 3.01 du règlement relatif à la délivrance des patentes du Rhin, la fonctionnaire déléguée a répondu :

"Les arrêtés royaux approuvant les différents règlements de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin ont, d'ores et déjà, introduit dans l'arsenal législatif belge les exigences posées aux autorités compétentes pour l'institution des Commissions d'examen. Il n'est, par conséquent, de notre point de vue, pas nécessaire de les réitérer.

Dès lors qu'une Commission d'examen est instituée pour procéder à l'organisation des examens en vue de l'obtention d'attestations de qualification en navigation rhénane, le Ministre compétent ne pourra procéder à la nomination de ses membres que si ceux-ci sont titulaires des titres requis à savoir la patente du Rhin (valable pour l'ensemble du fleuve) et le diplôme de conducteur au radar pour le Rhin. Il en sera d'ailleurs dûment fait mention dans le futur arrêté ministériel de nomination de la Commission centrale d'examen. C'est ainsi qu'il convient d'interpréter les termes désignés en raison de leur compétence."

⁽⁴⁾ Arrêté royal du 31 mai 2000 portant approbation du nouveau Règlement relatif à la délivrance des patentes du Rhin et des ses Annexes et abrogation de l'arrêté royal du 3 juin 1976 approuvant le nouveau texte du Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin.

Pareille explication ne convainc pas. C'est au projet de préciser les dispositions s'appliquant au fonctionnement des commissions d'examen, composées au sein de la Commission centrale conformément aux réglementations relatives à l'octroi des différents certificats, attestations et mentions concernés.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er} du préambule, est visé au titre de fondement légal du projet l'article 46 de la Convention entre le Grand-Duché de Bade, la Bavière, la France, le Grand-Duché de Hesse, les Pays-Bas et la Prusse pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim le 17 octobre 1868, modifiée par la convention du 20 novembre 1963, elle-même approuvée par la loi du 4 février 1967 (ci-après dénommée : Convention de Mannheim). Cet article 46 dispose :

"Chaque État contractant dispose d'une voix à la Commission Centrale.

Un vote peut être émis sous réserve de confirmation ultérieure.

Les résolutions adoptées à l'unanimité sont obligatoires, à moins que dans le délai d'un mois l'un des États contractants n'ait fait savoir à la Commission Centrale qu'il refusait son approbation ou qu'il ne pourrait la donner qu'après l'accord de ses organes législatifs.

Les résolutions adoptées à la majorité constituent des recommandations. Il en est de même des résolutions adoptées à l'unanimité en cas de refus d'approbation par un État dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Toutefois les résolutions relatives à des questions internes de la Commission Centrale sont valablement adoptées à la majorité des voix.

Les abstentions ne sont pas comptées dans le calcul des voix."

Pas plus que la loi qui se borne à y porter assentiment, une convention internationale ne peut procurer de fondement légal à un arrêté réglementaire.

.../...

Pour ce qui concerne les mesures réglementaires d'exécution des règlements de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, le fondement légal du projet doit être recherché dans la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, notamment l'article 1^{er} ⁽⁵⁾.

Cette disposition doit, par conséquent, être visée au préambule en lieu et place de la Convention de Mannheim, laquelle pourra faire l'objet d'un considérant.

Alinéas 6 et 7

Ces deux alinéas peuvent être omis puisqu'aucun des arrêtés mentionnés ne sont modifiés ou abrogés par le texte en projet.

Alinéa 10 (devenant l'alinéa 8)

L'alinéa 10 du préambule, relatif au visa de l'accord du Ministre du Budget, sera le cas échéant omis ou complété, conformément à la seconde observation générale formulée ci-avant.

Alinéa 11 (devenant l'alinéa 9)

L'alinéa 11 du préambule, relatif au visa de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sera complété par la mention du fait que cet avis a été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁽⁵⁾ Ce fondement légal ne peut cependant valoir que pour l'exécution des règlements de la Commission centrale précitée, et non pour la mise en oeuvre des simples recommandations, au sens de l'article 46, alinéa 4, précité, de la Convention de Mannheim.

DispositifArticle 5

Il y a lieu de prévoir que ce règlement d'ordre intérieur doit être soumis à l'approbation du Ministre.

Article 8

Il est suggéré de compléter l'alinéa 2 par les mots "ainsi qu'au Moniteur belge".

Article 15

Compte tenu du moment où le présent avis est donné et en vue d'éviter que l'arrêté n'ait un caractère rétroactif, lequel serait en tout cas dépourvu de fondement légal, il y a lieu de revoir l'article 15 qui fixe l'entrée en vigueur au 1^{er} mars 2007 afin que les destinataires du projet puissent disposer du délai nécessaire pour en prendre connaissance à moins que l'auteur du projet n'invoque des circonstances qui justifient qu'il soit dérogé au terme fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

Article 16

À l'article 16 du projet, il serait préférable d'en confier l'exécution au ministre qui a le transport dans ses attributions.

Observation finale

Le symbole "€" sera chaque fois remplacé par la mention du mot "euros".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.195/4
VAN 26 FEBRUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 januari 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de organisatie van de examens en de vaststelling van de retributies voor de bekwaamheidsbewijzen in Rijn- en binnenvaart", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. In het achtste lid van de aanhef wordt vermeld dat de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp zijn betrokken. Dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld blijkt evenwel uit geen enkel stuk van het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De gemachtigde ambtenaar heeft evenwel, toen ze daarnaar is gevraagd, de auditeur-rapporteur een kopie toegezonden van de brieven die de federale overheid op 22 december 2006 naar de gewestregeringen heeft gestuurd, alsook de e-mails die op 3 januari 2007 naar de experts van de gewestelijke besturen zijn verzonden. Ze heeft ook op het volgende gewezen :

"La Région flamande n'a formulé aucune remarque et a émis le 2 février 2007 un avis favorable. Nous en avons d'abord reçu connaissance par courriel (copie jointe) et nous venons ce jour de recevoir la notification officielle. Une copie peut vous en être transmise par télécopie sur simple demande.

Quant à l'avis de la Région wallonne, il serait, selon nos informations, également favorable et soumis pour décision au Gouvernement wallon lors d'une de ses prochaines sessions (le 21 ou le 28 février au plus tard).

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'Administration n'aurait pas émis d'objection et la décision du Gouvernement devrait nous être communiquée très prochainement."

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaande vormvoorschrift naar behoren vervuld wordt voor de drie betrokken regeringen.

.../...

2. In het tiende lid van de aanhef wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, die evenwel niet terug te vinden is in het dossier bij de adviesaanvraag. Desgevraagd heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat die akkoordbevinding niet aangevraagd is.

Aangezien het gaat om een ontwerp dat gevolgen kan hebben voor de ontvangsten⁽¹⁾ en de uitgaven⁽²⁾ van de Staat in de zin van artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, moet het in beginsel ter fine van akkoordbevinding aan de Minister van Begroting worden voorgelegd.

De steller van het ontwerp moet ofwel ervoor zorgen dat dit voorafgaande vormvoorschrift naar behoren wordt vervuld, ofwel nagaan of voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 9 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 november 1994⁽³⁾.

3. Het ontwerp lijkt zo te zijn opgevat dat de Centrale Examencommissie, die "de Commissie" wordt genoemd, alleen als voltallige vergadering bijeenkomt.

In artikel 5 wordt de Commissie weliswaar gemachtigd haar huishoudelijk reglement en haar werkwijze te bepalen, maar het zou niet gemakkelijk zijn op basis van zulk een machtiging verscheidene examencommissies op te richten om de bekwaamheidsbewijzen af te geven die opgesomd worden in artikel 1.

⁽¹⁾ Zie onder meer artikel 12 van het ontwerp, waarin de retributies worden vastgesteld voor de afgifte van verschillende bewijzen, getuigschriften en attesten en voor aantekeningen.

⁽²⁾ Zie onder meer artikel 3 van het ontwerp dat betrekking heeft op het presentiegeld waarop de leden van de Centrale Examencommissie die geen ambtenaar zijn recht hebben, en waarbij hun de terugbetaling wordt toegestaan van hun reis- en verblijfskosten.

⁽³⁾ Dat artikel 9 bepaalt het volgende : "De Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort en de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, kunnen, ieder wat hem betreft, voor bepaalde aangelegenheden beslissen dat het gunstig advies van de Inspecteur van Financiën vrijstelt van hun voorafgaande akkoordbevinding."

Het ontwerp moet worden aangevuld om te voorzien in het instellen van verschillende examencommissies voor elk van de voornoemde bekwaamheidsbewijzen.

Die aanpassing van het ontwerp is des te meer nodig daar, wat het Rijnpatent betreft, artikel 3.01 van het nieuwe reglement betreffende het verlenen van Rijnpatenten, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 31 mei 2000 ⁽⁴⁾, het volgende bepaalt :

"- Art. 3.01. Examencommissie

1. De bevoegde autoriteit benoemt één of meerdere examencommissies voor het afnemen van de examens. Iedere examencommissie bestaat uit een voorzitter, die vertegenwoordiger is van de overheid van één der Rijnsoeverstaten of België, en tenminste twee bijzitters, die voldoende terzake kundig zijn.

2. De examencommissie moet zo zijn samengesteld, dat tenminste één examinerator houder is van het patent van het type dat wordt aangevraagd dan wel van het groot patent en deze, of een andere examinerator, houder is van het patent voor het aangevraagde riviervedeelte."

Artikel twee van het ontwerp is niet in overeenstemming met deze bepaling.

Op de vraag naar het waarom van de verschillen tussen artikel 2 van het ontwerp en artikel 3.01 van het reglement betreffende het verlenen van Rijnpatenten, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"Les arrêtés royaux approuvant les différents règlements de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin ont, d'ores et déjà, introduit dans l'arsenal législatif belge les exigences posées aux autorités compétentes pour l'institution des Commissions d'examen. Il n'est, par conséquent, de notre point de vue, pas nécessaire de les réitérer.

Dès lors qu'une Commission d'examen est instituée pour procéder à l'organisation des examens en vue de l'obtention d'attestations de qualification en navigation rhénane, le Ministre compétent ne pourra procéder à la nomination de ses membres que si ceux-ci sont titulaires des titres requis à savoir la patente du Rhin (valable pour l'ensemble du fleuve) et le diplôme de conducteur au radar pour

⁽⁴⁾ Koninklijk besluit van 31 mei 2000 houdende goedkeuring van het nieuwe Reglement betreffende het verlenen van Rijnpatenten en van de Bijlagen en opheffing van het koninklijk besluit van 3 juni 1976 houdende goedkeuring van de nieuwe tekst van het Reglement betreffende het verlenen van Rijnschipperspatenten.

le Rhin. Il en sera d'ailleurs dûment fait mention dans le futur arrêté ministériel de nomination de la Commission centrale d'examen. C'est ainsi qu'il convient d'interpréter les termes désignés en raison de leur compétence."

Zulk een uitleg is niet overtuigend. Welke bepalingen van toepassing zijn op de werkwijze van de examencommissies die binnen de Centrale Commissie worden opgericht overeenkomstig de reglementen betreffende het toekennen van de bewuste bewijzen, getuigschriften, attesten en aantekeningen, moet in het ontwerp worden aangegeven.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste lid

In het eerste lid van de aanhef wordt als rechtsgrond van het ontwerp opgegeven artikel 46 van de Overeenkomst tussen het Groothertogdom Baden, Beieren, Frankrijk, het Groothertogdom Hessen, Nederland en Pruisen voor de Rijnvaart, ondertekend te Mannheim op 17 oktober 1868, gewijzigd bij de overeenkomst van 20 november 1963, die op haar beurt goedgekeurd is bij de wet van 4 februari 1967 (hierna te noemen : "Overeenkomst van Mannheim"). Dat artikel 46 bepaalt het volgende :

"Iedere Overeenkomstsluitende Staat beschikt over één stem in de Centrale Commissie.

Een stem kan worden uitgebracht onder voorbehoud van latere bevestiging.

De met eenparigheid van stemmen genomen besluiten zijn bindend, tenzij een der Overeenkomstsluitende Staten binnen een maand de Centrale Commissie heeft doen weten dat hij weigert zijn goedkeuring eraan te hechten of dat hij deze goedkeuring slechts na toestemming van zijn wetgevende lichamen kan geven.

De met meerderheid van stemmen genomen besluiten zijn aanbevelingen. Dit is eveneens het geval met besluiten die met eenparigheid van stemmen zijn genomen, indien, onder de in de vorige alinea bedoelde voorwaarden, een Staat heeft geweigerd zijn goedkeuring eraan te hechten.

.../...

Besluiten betreffende interne aangelegenheden van de Centrale Commissie zijn evenwel geldig indien zij met meerderheid van stemmen zijn genomen.

Onthoudingen worden niet medegerekend bij de telling de stemmen."

Een internationale overeenkomst kan, net zo min als de wet die daarmee alleen instemt, rechtsgrond opleveren voor een verordeningsbesluit.

Wat betreft de verordeningsmaatregelen ter uitvoering van de reglementen van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, moet de rechtsgrond van het ontwerp gezocht worden in de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg, inzonderheid in artikel 1 ⁽⁵⁾.

Naar die bepaling dus moet in de aanhef worden verwezen, in plaats van naar de Overeenkomst van Mannheim, die vermeld kan worden in een bepaling die begint met "gezien".

Zesde en zevende lid

Deze beide leden mogen vervallen aangezien geen van de genoemde besluiten gewijzigd of opgeheven wordt door de ontworpen regeling.

Tiende lid (dat het achtste lid wordt)

Het tiende lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting moet in voorkomend geval worden geschrapt of aangevuld, overeenkomstig de bovenstaande tweede algemene opmerking.

⁽⁵⁾ Deze rechtsgrond kan echter alleen gelden voor de uitvoering van de reglementen van de voornoemde Centrale Commissie, en niet voor de tenuitvoerlegging van gewone aanbevelingen, in de zin van het voornoemde artikel 46, vierde lid, van de Overeenkomst van Mannheim.

Elfde lid (dat het negende lid wordt)

Het elfde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, moet worden aangevuld met de vermelding dat dit advies is aangevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dispositief

Artikel 5

Er moet worden bepaald dat dat huishoudelijk reglement ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Minister.

Artikel 8

Voorgesteld wordt het tweede lid aan te vullen met de woorden "en in het Belgisch Staatsblad".

Artikel 15

Gezien het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, en om te voorkomen dat het besluit terugwerkende kracht heeft, waarvoor hoe dan ook geen rechtsgrond voorhanden is, behoort artikel 15, dat bepaalt dat het besluit in werking treedt op 1 maart 2007, te worden herzien zodat de adressaten van het ontwerp over voldoende tijd beschikken om daarvan kennis te nemen, tenzij de steller van het ontwerp omstandigheden aanvoert die wettigen dat wordt afgeweken van de termijn bepaald in artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen.

Artikel 16

Het zou beter zijn in artikel 16 van het ontwerp de uitvoering van het besluit toe te vertrouwen aan de minister bevoegd voor vervoer.

Slotopmerking

Het symbool "€" moet telkens vervangen worden door het woord "euro".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE