

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.995/2/V
DU 29 JUILLET 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, le 3 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant approbation des résolutions 2008-I-17 et 2008-I-18 du 29 mai 2008 de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin modifiant le Règlement des patentes du Rhin en ce qui concerne la reconnaissance de certificats de conduite nationaux et de certificats d'aptitude à la conduite au radar", 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 ci-après.

Formalités préalables

Interrogée sur l'accomplissement de la formalité préalable d'association des gouvernements régionaux, prévue par l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la fonctionnaire déléguée a répondu :

"Comme suit à votre courriel, j'ai l'honneur de vous fournir ci-après le complément d'information demandé afin de vous permettre de poursuivre l'examen de deux projets d'arrêtés royaux portant approbation des résolutions 2007-I-10, d'une part, et 2008-I-17 et 2008-I-18, d'autre part, de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, inscrits sous les numéros de rôle 46.994/2/V et 46.995/2/V.

Ces deux projets d'arrêtés royaux n'ont pas été soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux vu le caractère particulier et spécifique des résolutions de la CCR.

Une résolution, adoptée à l'unanimité par les Commissaires lors d'une session plénière de la CCR, lie tous les États membres au plan international sauf si un État fait savoir dans un délai d'un mois qu'il refuse son approbation ou qu'il ne peut la donner qu'après accord de ses organes législatifs.

L'article 46 de la Convention de Mannheim - qui n'a pas été modifié sur ce plan par la Convention de Strasbourg - dispose cependant que les résolutions ne seront obligatoires au plan national qu'après avoir été approuvées par les Gouvernements.

Sur le plan national, chaque État est donc tenu de procéder à la mise en oeuvre des résolutions de la CCR ayant un caractère réglementaire afin de les rendre applicables non seulement pour ses ressortissants mais aussi pour n'importe quelle autre personne concernée par la navigation rhénane.

Toute personne souhaitant naviguer sur les eaux réglementées par la Convention de Mannheim peut, en effet, à son choix s'adresser aux autorités compétentes de n'importe quel État membre de la CCR - y compris donc la Belgique - pour obtenir les documents nécessaires. Ces autorités compétentes sont tenues de délivrer les documents sur base des règlements contenus dans les résolutions de la CCR dûment mises en oeuvre.

.../...

Les règlements de la CCR ne constituent pas pour la Belgique des règles de police générale ni une réglementation relatives aux communications et aux transports au sens de l'article 6, § 4, 3/ de la loi du 8 août 1980 puisque les documents dont question ne sont pas requis pour la navigation sur le territoire national mais en dehors de celui-ci.

L'approbation des résolutions de la CCR par arrêté royal n'a dès lors pour seul objectif que de permettre aux autorités compétentes belges de remplir leurs obligations au plan international.

Le Conseil d'État semble partager cette analyse puisque dans deux avis rendus en la matière, la question de l'association éventuelle des Régions n'a pas été soulevée :

- 1) avis n/ L 18.488/9 du 4 juin 1987 à propos du projet d'arrêté royal approuvant la résolution n/ 11 du 4 juin 1987 ("équipages");
- 2) avis n/ L 18.474/9 du 15 février 1988 à propos du projet d'arrêté royal approuvant la résolution n/ 3 du 17 mai 1984 ("lien réel)."

Il convient toutefois de relever que la réglementation interne prévoit des mécanismes de reconnaissance des patentes du Rhin qui dispensent leurs titulaires de l'obligation de disposer des certificats et brevets exigés pour la conduite de bateaux sur les voies navigables du Royaume.

Il s'agit plus particulièrement :

- de l'article 6, 4/, de l'arrêté royal du 2 juin 1993 relatif au brevet de conduite exigé pour la navigation sur les voies navigables du Royaume en ce qui concerne certaines catégories de bateaux de plaisance;
- de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 décembre 1998 relatif à l'obtention de certificats de conduite de bateaux de navigation intérieure destinés au transport de marchandises et de personnes, lequel dispose :

"La grande patente, délivrée en application du règlement relatif à la délivrance des patentes du Rhin conformément aux dispositions de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, est valable pour toutes les voies d'eau du Royaume."

Il doit, par conséquent, être considéré que l'approbation des résolutions 2008-I-17 et 2008-I-18 de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, dont l'objet est de modifier le règlement des patentes du Rhin, relève bien de la notion d'"élaboration des règles de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports", au sens de l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ¹.

Le projet examiné doit, à ce titre, être soumis à la formalité préalable que constitue l'association des gouvernements régionaux.

Fondement légal

1. 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."

⁽¹⁾ Il doit également être relevé que les avis de la section de législation cités par la fonctionnaire déléguée ont été donnés avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1988, laquelle a remplacé l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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.

Cette convention peut cependant, si l'auteur du projet juge utile de l'y mentionner, faire l'objet d'un considérant inséré dans le préambule, après le visa des fondements légaux, des textes modifiés ou abrogés, ainsi que des formalités préalables accomplies.

2. Outre l'article 17^{ter} de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité de bâtiments de navigation, inséré par la loi du 22 janvier 2007, visé à l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}) du préambule, le fondement légal du projet examiné doit être recherché dans l'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1991 relative à l'instauration d'un brevet de conduite pour la navigation sur les voies navigables du Royaume.

Un nouvel alinéa 2, consacré au visa de cette dernière disposition, sera, par conséquent, inséré dans le préambule.

La chambre était composée de

Messieurs	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État, président,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

J. VANHAEVERBEEK

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.995/2/V
VAN 29 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 3 juli 2009 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende goedkeuring van de besluiten 2008-I-17 en 2008-I-18 van 29 mei 2008 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart tot wijziging van het Patentreglement Rijn met betrekking tot de erkenning van nationale vaarbewijzen en radarbevoegdheidsbewijzen", 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 vormvereisten.

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

Voorafgaande vormvereisten

Op de vraag of is voldaan aan het voorafgaande vormvereiste van het betrekken van de gewestregeringen, bepaald bij artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft de gemachtigde ambtenares het volgende geantwoord :

"Comme suite à votre courriel, j'ai l'honneur de vous fournir ci-après le complément d'information demandé afin de vous permettre de poursuivre l'examen des deux projets d'arrêtés royaux portant approbation des résolutions 2007-I-10, d'une part, et 2008-I-17 et 2008-I-18, d'autre part, de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, inscrits sous les numéros de rôle 46.994/2/V et 46.995/2/V.

Ces deux projets d'arrêtés royaux n'ont pas été soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux vu le caractère particulier et spécifique des résolutions de la CCR.

Une résolution, adoptée à l'unanimité par les Commissaires lors d'une session plénière de la CCR, lie tous les Etats membres au plan international sauf si un Etat fait savoir dans un délai d'un mois qu'il refuse son approbation ou qu'il ne peut la donner qu'après accord de ses organes législatifs.

L'article 46 de la Convention de Mannheim – qui n'a pas été modifié sur ce plan par la Convention de Strasbourg – dispose cependant que les résolutions ne seront obligatoires au plan national qu'après avoir été approuvées par les Gouvernements.

Sur le plan national, chaque Etat est donc tenu de procéder à la mise en œuvre des résolutions de la CCR ayant un caractère réglementaire afin de les rendre applicables non seulement pour ses ressortissants mais aussi pour n'importe quelle autre personne concernée par la navigation rhénane.

.../...

Toute personne souhaitant naviguer sur les eaux réglementées par la Convention de Mannheim peut, en effet, à son choix, s'adresser aux autorités compétentes de n'importe quel Etat membre de la CCR – y compris donc la Belgique – pour obtenir les documents nécessaires. Ces autorités compétentes sont tenues de délivrer les documents sur base des règlements contenus dans les résolutions de la CCR dûment mises en œuvre.

Les règlements de la CCR ne constituent pas pour la Belgique des règles de police générale ni une réglementation relatives aux communications et aux transports au sens de l'article 6, § 4, 3/ de la loi du 8 août 1980 puisque les documents dont question ne sont pas requis pour la navigation sur le territoire national mais en dehors de celui-ci.

L'approbation des résolutions de la CCR par arrêté royal n'a dès lors pour seul objectif que de permettre aux autorités compétentes belges de remplir leurs obligations au plan international.

Le Conseil d'Etat semble partager cette analyse puisque dans deux avis rendus en la matière, la question de l'association éventuelle des Régions n'a pas été soulevée :

- 1) avis n/ L 18.488/9 du 4 juin 1987 à propos du projet d'arrêté royal approuvant la résolution n/ 11 du 4 juin 1987 ("équipages");
- 2) avis n/ L 18.474/9 du 15 février 1988 à propos du projet d'arrêté royal approuvant la résolution n/ 3 du 17 mai 1984 ("lien réel").

Er dient evenwel op te worden gewezen dat de interne regelgeving voorziet in mechanismen voor de erkenning van de Rijnpatenten die de houders ervan ontslaan van de verplichting om over de vereiste getuigschriften en brevetten voor het besturen van vaartuigen op de scheepvaartwegen van het Rijk te beschikken.

Het gaat meer bepaald om :

- artikel 6, 4/, van het koninklijk besluit van 2 juni 1993 betreffende het stuurbrevet vereist voor het bevaren van de scheepvaartwegen van het Rijk met betrekking tot zekere categorieën van pleziervaartuigen;
- artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1998 betreffende het verkrijgen van vaarbewijzen voor het besturen van binnenvaartuigen bestemd voor het goederen- en personenvervoer, dat bepaalt :

"Het Groot patent afgegeven bij toepassing van het reglement betreffende het verlenen van Rijnpatenten overeenkomstig de bepalingen van de Herziene Rijnvaartakte is geldig op alle waterwegen van het Rijk."

.../...

Er moet bijgevolg van uit worden gegaan dat de goedkeuring van de besluiten 2008-I-17 en 2008-I-18 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, die ertoe strekken het Reglement Rijnpatenten te wijzigen, wel degelijk valt onder het begrip "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer", in de zin van artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ¹.

Om deze reden moeten de gewestregeringen vooraf worden betrokken bij het uitwerken van het onderzochte ontwerp.

Rechtsgrond

1. 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.

⁽¹⁾ Er dient eveneens te worden opgemerkt dat de door de gemachtigde ambtenaar vermelde adviezen gegeven zijn vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, die artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft vervangen.

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 van de stemmen."

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

Indien de steller van het ontwerp het nuttig acht deze overeenkomst daarin te vermelden, kan ze in een overweging worden opgenomen die in de aanhef wordt ingevoegd na de verwijzing naar de rechtsgronden, de gewijzigde of opgeheven teksten, alsmede de vervulde voorafgaande vormvereisten.

2. Naast artikel 17^{ter} van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen, ingevoegd bij de wet van 22 januari 2007, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt), moet de rechtsgrond van het onderzochte ontwerp gezocht worden in artikel 1 van de wet van 21 mei 1991 betreffende het invoeren van een stuurbrevet voor het bevaren van de scheepvaartwegen van het Rijk.

Dientengevolge moet in de aanhef een nieuw tweede lid worden ingevoegd, waarin naar de laatstgenoemde bepaling wordt verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. VANHAEVERBEEK,	staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	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. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

J. VANHAEVERBEEK