



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.511/4
du 14 décembre 2022

advies 72.511/4
van 14 december 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relative à
la reconnaissance des
qualifications professionnelles
dans le domaine de la
navigation intérieure'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'betreffende de erkenning van
beroepskwalificatie in de
binnenvaart'

Le 14 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 décembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 2022.

*

Op 14 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de erkenning van beroepskwalificatie in de binnenvaart'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 december 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 4

Le paragraphe 2 sera complété par la mention de l'intitulé complet de la directive 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'concernant le niveau minimal de formation des gens de mer'.

Article 8

Le paragraphe 4 prévoit notamment que « [l]e Gouvernement peut compléter la liste des certificats reconnus par la Commission européenne ».

La section de législation n'aperçoit pas quelle serait la disposition de la directive (UE) 2017/2397 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure et abrogeant les directives du Conseil 91/672/CEE et 96/50/CE' que transpose l'avant-projet, qui prévoirait que les États membres peuvent compléter la liste des certificats reconnus par la Commission européenne.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 10 de la directive (UE) 2017/2397 mettent au contraire en place une procédure par laquelle les États tiers peuvent soumettre à la Commission européenne une demande de reconnaissance des certificats, livrets de service ou livres de bords qui ont été délivrés par leurs autorités.

Le paragraphe 4 sera revu afin de le limiter à la transposition de l'article 10, paragraphe 6, de la directive (UE) 2017/2397¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Ce paragraphe dispose :

« Lorsqu'un État membre estime qu'un pays tiers ne satisfait plus aux exigences du présent article, il en informe immédiatement la Commission, en fournissant des motifs justifiés à l'appui de ses affirmations ».

Article 9

Le paragraphe 1^{er} sera complété afin d'y préciser que le registre créé ne concerne que les certificats de qualification de l'Union, livrets de service et livres de bord délivrés en application de l'ordonnance en projet et de ses arrêtés d'exécution.

Article 13

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, dispose :

« Ils constatent les infractions dans des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire et dont une copie est adressée au contrevenant dans les huit jours de la date de la constatation de l'infraction ».

En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés en cas d'infraction, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge, en conséquence, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction la valeur probante d'un élément déterminé.

Il appartiendra au législateur de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception est justifiée ².

Article 14

L'article 14 dispose :

« Le tribunal de police connaît des infractions visées par la présente ordonnance ».

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, et notamment dans l'avis n° 62.860/1 ³,

« 3.2. En principe, il appartient au législateur fédéral de définir la compétence des juridictions – comme celle de régler la procédure y afférente ⁴. La Région de Bruxelles-Capitale peut empiéter sur ce domaine si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies. Il est requis à cette fin qu'une telle réglementation puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences

² La section de législation s'est prononcée en ce sens notamment dans l'avis n° 71.196/4, donné le 6 avril 2022 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'accessibilité des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux'.

³ Avis n° 62.860/1 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 juin 2018 'portant diverses modifications procédurales en matière d'emploi et d'économie', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-665/1, pp. 14 à 19. Cette observation a également été reprise dans l'avis n° 71.196/4.

⁴ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Voir notamment C.C., 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.2 ; C.C., 1^{er} octobre 2003, n° 126/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.2 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.2.4 ; C.C., 28 octobre 2004, n° 168/2004, B.4.2 ; C.C., 19 mars 2008, n° 59/2008, B.5.3 et C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

de la région, que la matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur cette matière ne soit que marginale ⁵.

3.3. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'accréditer que les modifications en projet répondent aux conditions d'application des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à cet effet, de compléter l'exposé des motifs par une justification suffisamment détaillée ».

Cette observation vaut également pour l'article 14 de l'avant-projet examiné.

Article 17

Les questions traitées à l'article 17 relèvent de l'organisation du pouvoir exécutif. Il ne revient pas au législateur ordinaire de les régler.

L'auteur de l'avant-projet semble toutefois avoir également l'intention, dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance en projet, de confier de nouvelles tâches à la Société régionale du Port de Bruxelles qui excèderaient les missions déjà prévues par l'ordonnance du 3 décembre 1992 'relative à l'exploitation et au développement du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale'. Il lui reviendrait alors de définir celles-ci avec plus de précision, conformément au principe de légalité inscrit à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' – également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale ⁶ – et de modifier par ailleurs l'ordonnance du 3 décembre 1992 afin qu'il y soit fait expressément mention de ces missions nouvelles.

L'article 17 sera revu à la lumière de cette observation et l'avant-projet sera complété en conséquence.

Article 19

La version française du paragraphe 2, alinéa 5, sera complétée afin d'y préciser que la réduction de 360 jours de la durée minimale des temps de navigation constitue un maximum ⁷.

*

⁵ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir notamment C.C. 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.3 ; C.C., 1^{er} octobre 2003, n° 126/2003, B.5.3 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.3 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

⁶ En vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

⁷ Voir l'article 38, paragraphe 3, alinéa 4, de la directive (UE) 2017/2397.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 4

Paragraaf 2 moet worden aangevuld met de vermelding van het volledige opschrift van richtlijn 2008/106/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘inzake het minimum opleidingsniveau van zeevarenden’.

Artikel 8

In paragraaf 4 wordt onder meer bepaald dat “[d]e regering (...) de lijst van door de Europese Commissie erkende certificaten [kan] aanvullen”.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk luidens welke bepaling van richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad’ die bij het voorontwerp wordt omgezet, de lidstaten de lijst van de door de Europese Commissie erkende certificaten zouden kunnen aanvullen.

De leden 4 en 5 van artikel 10 van richtlijn (EU) 2017/2397 voeren integendeel een procedure in waardoor derde landen bij de Europese Commissie een verzoek tot erkenning van de door hun autoriteiten afgegeven certificaten, dienstboekjes of logboeken kunnen indienen.

Paragraaf 4 moet worden herzien zodat het enkel artikel 10, lid 6, van richtlijn (EU) 2017/2397 omzet.¹

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Dat lid luidt als volgt:

“Indien een lidstaat van oordeel is dat een derde land niet langer aan de eisen van dit artikel voldoet, stelt hij de Commissie daarvan onverwijld in kennis, met vermelding van de redenen die hem tot dit oordeel hebben gebracht”.

Artikel 9

In paragraaf 1 moet aanvullend worden bepaald dat het aangelegde register enkel betrekking heeft op de kwalificatiecertificaten van de Unie, dienstboekjes en logboeken die met toepassing van de ontworpen ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan worden afgegeven.

Artikel 13

Paragraaf 1, derde lid, luidt als volgt:

“Ze stellen de overtredingen vast in processen-verbaal die bewijskracht hebben tot bewijs van het tegendeel en waarvan een kopie binnen de acht dagen na de vaststelling van de overtreding wordt overgemaakt aan de overtreder.”

Doordat paragraaf 1, derde lid, een bijzondere bewijskracht verleent aan de in geval van overtreding opgestelde processen-verbaal, wordt hier een uitzondering gemaakt op de algemene regel volgens welke een proces-verbaal als loutere inlichting geldt, en wordt bijgevolg afgeweken van de vrije bewijslevering in strafzaken waarbij de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt.

De wetgever dient die uitzondering nader te rechtvaardigen in de memorie van toelichting.²

Artikel 14

Artikel 14 luidt als volgt:

“De politierechtbank neemt kennis van de overtredingen vermeld in deze ordonnantie.”

De afdeling Wetgeving heeft al herhaaldelijk, en met name in advies 62.860/1, op het volgende gewezen:³

“3.2. Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscollèges behoort – zoals het regelen van de rechtspleging ervoor – in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.⁴ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan dit terrein betreden als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in onder meer advies 71.196/4 van 6 april 2022 over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de toegankelijkheid van de interactieve zelfbedieningsterminals van het stads- en streekvervoer’.

³ Advies 62.860/1 van 21 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 14 juni 2018 ‘houdende verschillende procedurewijzigingen inzake tewerkstelling en economie’, *Parl.St.* Br.Parl. 2017-18, nr. A-665/1, 14-19. Die opmerking is ook overgenomen in advies 71.196/4.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁵

3.3. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om het aannemelijk te maken dat de ontworpen wijzigingen voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en om daartoe de memorie van toelichting met een voldoende uitgewerkte verantwoording aan te vullen.”

Die opmerking geldt ook voor artikel 14 van het voorliggende voorontwerp.

Artikel 17

De aangelegenheden die in artikel 17 worden behandeld, vallen onder de organisatie van de uitvoerende macht. Het komt de gewone wetgever niet toe ze te regelen.

De steller van het voorontwerp lijkt in het kader van de uitvoering van de ontworpen ordonnantie echter ook nieuwe taken aan de Gewestelijke Vennootschap van de Haven van Brussel te willen opdragen, die verder zouden reiken dan de taken die al zijn bepaald in de ordonnantie van 3 december 1992 ‘betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, en de voorhaven, en de aanhorigheden ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. In dat geval zou hij die taken nauwkeuriger moeten omschrijven, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ – eveneens op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing –⁶ en zou hij bovendien de ordonnantie van 3 december 1992 moeten wijzigen zodat die nieuwe taken daarin uitdrukkelijk worden vermeld.

Artikel 17 moet in het licht van deze opmerking worden herzien en het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

⁶ Krachtens artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Artikel 19

In de Franse tekst van paragraaf 2, vijfde lid, moet aanvullend worden bepaald dat de minimumduur van de vaartijd met ten hoogste 360 dagen kan worden verminderd.⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ Zie artikel 38, lid 3, vierde alinea, van richtlijn (EU) 2017/2397.