

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 24 mars 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au transport des marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives", a donné le 25 juin 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 24 maart 1997 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen", heeft op 25 juni 1997 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE

L'arrêté royal du 16 septembre 1991 relatif au transport des marchandises dangereuses par route à l'exception des matières explosibles et radioactives avait été proposé au Roi par le Ministre des Communications et par le Ministre de l'Emploi et du Travail et contresigné par ces derniers; l'arrêté en projet doit également être proposé au Roi et contresigné par les ministres qui ont les mêmes attributions.

OBSERVATION GENERALE

Le présent projet tend à remplacer ledit arrêté royal du 16 septembre 1991 qui avait principalement pour objet de rendre applicable au transport national de marchandises dangereuses, moyennant quelques aménagements, l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (A.D.R.), signé à Genève le 30 septembre 1957 et approuvé par la loi du 10 août 1960.

Dans l'intervalle, le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route (directive 94/55/CE du Conseil du 21 novembre 1994).

Cette directive tend également à rendre applicable l'A.D.R. au transport de marchandises dangereuses par route effectués à l'intérieur des Etats membres et entre Etats

.../...

membres. Dans le but de rapprocher les législations de ceux-ci dans cette matière, elle règle également les dérogations, restrictions et exceptions qu'ils peuvent, conformément à l'A.D.R., prévoir pour le transport, sur leur territoire, des marchandises dangereuses.

Pour transposer cette directive en droit interne, le projet se borne à prévoir que "les dispositions de la directive 94/55/CE sont d'application" (article 2, § 1er, alinéa 1er) et que "les dispositions des annexes A et B de l'A.D.R.... sont applicables au transport national de marchandises dangereuses sous réserve des dérogations convenues en application de l'article 6, 9° et 10° de la directive n° 94/55/CE" (article 2, § 1er, alinéa 2).

Cette manière de transposer la directive est incorrecte pour les raisons suivantes :

- 1° la directive n'étant pas directement applicable dans l'ordre interne, il faut, pour que les dispositions qu'elle contient constituent des règles de droit généralement applicables, qu'elles soient reprises dans une norme de droit interne publiée au Moniteur belge conformément à l'article 190 de la Constitution; la simple référence à la directive, qui n'est pas publiée au Moniteur, est donc insuffisante;
- 2° le présent projet n'est pas applicable à toutes les marchandises dangereuses visées par la directive, puisqu'il ne s'applique pas aux matières explosibles et radioactives; la disposition de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, qui stipule que la directive 94/55/CE est d'application, est donc inexacte;

.../...

- 3° les mots "sous réserve des dérogations convenues en application de l'article 6, 9° et 10° de la directive n° 94/55/CE" à l'article 2, § 1er, alinéa 2, induisent en erreur sur le contenu de la directive; celle-ci ne prévoit pas, en effet, elle-même des dérogations aux annexes de l'A.D.R.; elle prévoit seulement les dérogations, restrictions ou exceptions que les Etats membres sont autorisés à prévoir dans leur réglementation interne du transport des marchandises dangereuses; si l'auteur du projet désire effectivement autoriser de telles dérogations, le texte doit les prévoir expressément ou, si l'intention est, comme l'indique l'article 2, § 2, de déléguer au ministre qui a le transport dans ses attributions, le pouvoir d'accorder de telles dérogations, limiter expressément cette délégation aux seules dérogations permises par la directive.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Alinéa 2 (devenant l'alinéa 1er)

Le deuxième alinéa doit être placé en tête du préambule. En outre, on écrira "Conseil de l'Union européenne" au lieu de "Conseil des Communautés européennes"; la même observation vaut pour l'article 1er, 2°.

Par ailleurs, le texte néerlandais de cet alinéa devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Alinéa 4

On écrira :

"Vu la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, notamment l'article 1er, modifié par les lois des 18 juillet 1990, 5 avril 1995, 4 août 1996 et 27 novembre 1996;".

Alinéa 5 (nouveau)

Le préambule sera complété par une référence à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Alinéa 6 (devenant l'alinéa 7)

On remplacera le mot "Exécutifs" par les mots "Gouvernements des Régions".

Alinéa 8 (nouveau)

Le préambule sera complété par une référence à l'avis donné par le Conseil supérieur pour la prévention et la protection du travail.

.../...

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 10)

On écrira :

"Vu l'accord du Ministre du Budget donné le 1er juillet 1996".

DispositifArticle 1er

1. Mieux vaudrait, à l'instar de la directive 94/55/CE, compléter le 1^o par les mots "avec ses modifications". Les mots "amendées conformément à l'article 14 de l'A.D.R.", à l'article 2, § 1er, et les mots "avec les amendements et dérogations qui y sont apportés", à l'article 2, § 2, alinéa 2, seront, dès lors, omis.

2. Au 4^o, mieux vaudrait omettre les mots "sans préjudice du régime prévu par les législations en ce qui concerne la responsabilité découlant de ces opérations", qui sont, en droit interne en tout cas, dépourvus de signification juridique.

3. Enfin, mieux vaudrait, pour la clarté, omettre la définition du 7^o. Les mots "autorité compétente" ne sont, en effet, employés qu'une seule fois dans le dispositif (article 2, § 2, alinéa 1er) et y seront avantageusement

.../...

remplacés par les mots "le Ministre qui a le transport dans ses attributions ou son délégué".

Article 2

Il est renvoyé à l'observation générale.

Il convient de compléter cette disposition en prévoyant expressément les dérogations qui pourront être accordées par le ministre qui a le transport dans ses attributions ou son délégué, conformément à la directive 94/55/CE.

Article 8

La loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, n'autorise pas le Roi à prendre des mesures relatives au chargement, au déchargement et à la manutention des marchandises (1).

Dès lors, l'article 8 du projet ne peut prévoir que les infractions aux dispositions du présent arrêté et de l'A.D.R. sont recherchées, constatées et punies conformément à cette loi coordonnée le 16 mars 1968, lorsqu'il s'agit

(1) L'article 1er de cette loi dispose que "le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transports par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique".

d'infractions aux prescriptions relatives au chargement, au déchargement et à la manutention.

L'article 9, 1^o, de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 relatif au transport des marchandises dangereuses par route à l'exception des matières explosibles et radioactives dispose que les infractions à ces prescriptions sont recherchées, constatées et punies conformément à la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail. Cette dernière loi a, toutefois, été abrogée et remplacée par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

OBSERVATIONS FINALES

1. Les divisions d'une phrase doivent se faire par 1^o, 2^o, non par "1. 2.". Cette observation vaut pour l'article 5.

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa. L'observation vaut pour l'article 7.

3. Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, de l'article 7, la subdivision en tirets, susceptible de créer des confusions lorsque cette disposition sera ultérieurement citée, doit être remplacée par une subdivision en 1^o et 2^o.

.../...

4. Le texte néerlandais de certaines dispositions du projet est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, quelques observations à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het koninklijk besluit van 16 september 1991 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, was aan de Koning voorgedragen door de Minister van Verkeer en door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, en was door hen medeondertekend; het ontworpen besluit moet eveneens aan de Koning worden voorgedragen en ondertekend door de ministers met dezelfde bevoegdheden.

ALGEMENE OPMERKING

Dit ontwerp beoogt te voorzien in de vervanging van - bovengenoemd koninklijk besluit, dat hoofdzakelijk tot doel had het Europese Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (A.D.R.), ondertekend op 30 september 1957 te Genève en goedgekeurd bij de wet van 10 augustus 1960, met inachtneming van enkele aanpassingen toepasselijk te verklaren op het nationale vervoer van gevaarlijke goederen.

Intussen heeft de Raad van de Europese Unie een richtlijn aangenomen betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994).

Deze richtlijn heeft eveneens tot doel het A.D.R. toepasselijk te maken op het vervoer van gevaarlijke

.../...

goederen over de weg dat binnen de Lid-Staten of tussen de Lid-Staten plaatsvindt. Teneinde de wetgeving van de Lid-Staten inzake deze materie onderling aan te passen, regelt de richtlijn eveneens de afwijkingen, beperkingen en uitzonderingen die de Lid-Staten overeenkomstig het A.D.R. kunnen voorschrijven voor het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied.

Wat de omzetting van de richtlijn in het interne recht betreft, beperkt het ontwerp zich ertoe voor te schrijven dat "de bepalingen van de richtlijn 94/55/CE (...) van toepassing (zijn)" (artikel 2, § 1, eerste lid), en dat "de bepalingen van bijlagen A en B van het A.D.R. (...) toepasselijk (zijn) op het nationaal vervoer van gevaarlijke goederen, onder voorbehoud van de afwijkingen overeengekomen bij toepassing van artikel 6, 9° en 10° van de richtlijn 94/55/EG" (artikel 2, § 1, tweede lid).

Deze wijze van omzetten van de richtlijn is om de volgende redenen ondeugdelijk :

- 1° aangezien de richtlijn niet rechtstreeks toepasselijk is in het interne recht, moeten de erin vervatte bepalingen, opdat deze algemeen toepasselijke rechtsregels kunnen vormen, opgenomen worden in een regelgevende tekst van intern recht, die overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt; de enkele verwijzing naar de richtlijn, die niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, is dus ontoereikend;

.../...

- 2° dit ontwerp is niet toepasselijk op alle gevaarlijke goederen bedoeld in de richtlijn, daar het niet toepasselijk is op ontplofbare en radioactieve stoffen; het bepaalde in artikel 2, § 1, eerste lid, naar luid waarvan richtlijn 94/55/EG toepasselijk is, is derhalve onjuist;
- 3° de woorden "onder voorbehoud van de afwijkingen overeengekomen bij toepassing van artikel 6, 9° en 10° van de richtlijn 94/55/EG", welke voorkomen in artikel 2, § 1, tweede lid, doen verwarring ontstaan omtrent de inhoud van de richtlijn; de richtlijn als zodanig bevat immers geen afwijkingen van de bijlagen bij het A.D.R.; zij bepaalt alleen welke afwijkingen, beperkingen of uitzonderingen de Lid-Staten mogen opnemen in hun interne regelgeving op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen; indien de steller van het ontwerp zulke afwijkingen werkelijk wil toestaan, moet de tekst ze uitdrukkelijk voorschrijven, of indien het de bedoeling is, zoals wordt aangegeven in artikel 2, § 2, de minister bevoegd voor het vervoer de bevoegdheid te delegeren om zulke afwijkingen toe te staan, moet die delegatie uitdrukkelijk beperkt worden tot de enkele afwijkingen toegestaan bij de richtlijn.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGENAanhefTweede lid (dat het eerste lid wordt)

Het tweede lid moet vooraan in de aanhef komen te staan. Bovendien schrijve men "Raad van de Europese Unie" in plaats van "Raad van de Europese Gemeenschappen"; dezelfde opmerking geldt voor artikel 1, 2º.

Bovendien schrijve men "richtlijn 94/55/EG" in plaats van "de richtlijn 94/55/EG"; deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

Vierde lid

Men schrijve :

"Gelet op de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, inzonderheid op artikel 1, gewijzigd bij de wetten van 18 juli 1990, 5 april 1995, 4 augustus 1996 en 27 november 1996;".

.../...

Vijfde lid (nieuw)

De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Zesde lid (dat het zevende lid wordt)

Men vervange het woord "Executieven" door het woord "Gewestregeringen".

Achtste lid (nieuw)

De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar het advies verstrekt door de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk.

Achtste lid (dat het tiende lid wordt)

Men schrijve :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting van 1 juli 1996".

.../...

Bepalend gedeelte

Artikel 1

1. Naar het voorbeeld van richtlijn 94/55/EG zou het beter zijn onderdeel 1^o aan te vullen met de woorden "zoals gewijzigd". De woorden "met de wijzigingen en afwijkingen die er werden aan toegebracht", welke voorkomen in artikel 2, § 2, tweede lid, moeten bijgevolg vervallen.

2. Het zou beter zijn in onderdeel 4^o de woorden "onverminderd de bij de wetgevingen voorgeschreven regeling betreffende de uit deze verrichtingen voortvloeiende verantwoordelijkheid" weg te laten : in het interne recht hebben ze in ieder geval geen enkele juridische betekenis.

3. Voorts zou het duidelijkheidshalve beter zijn de begripsbepaling in onderdeel 7^o weg te laten. De woorden "bevoegde overheid" komen in het dispositief immers slechts éénmaal voor (artikel 2, § 2, eerste lid), en het zou beter zijn ze te vervangen door de woorden "de Minister bevoegd voor het vervoer of zijn gemachtigde".

Artikel 2

Er zij verwezen naar de algemene opmerking.

.../...

Deze bepaling moet worden aangevuld, waarbij uitdrukkelijk de afwijkingen worden vermeld die de minister bevoegd voor het verkeer of diens gemachtigde kunnen verlenen overeenkomstig richtlijn 94/55/EG.

Artikel 8

De wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, machtigt de Koning niet maatregelen te nemen inzake het laden, het lossen en de behandeling van goederen (1).

Derhalve is het niet toegestaan dat artikel 8 voorschrijft dat de overtredingen van de bepalingen van dit besluit en van het A.D.R. opgespoord, vastgesteld en gestraft worden overeenkomstig deze op 16 maart 1968 gecoördineerde wet wanneer het gaat om overtredingen van de voorschriften betreffende het laden, het lossen en de behandeling.

Artikel 9, 1^o, van het koninklijk besluit van 16 september 1991 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen bepaalt dat de overtredingen van die voorschriften opgespoord, vastgesteld en gestraft worden

(1) Artikel 1 van deze wet bepaalt : "De Koning stelt de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken".

overeenkomstig de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en de werkplaatsen. Deze laatste wet is evenwel opgeheven en vervangen bij de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

SLOTOPMERKINGEN

1. Een zin moet worden onderverdeeld bij wege van "1°, 2°" in plaats van "1., 2.". Deze opmerking geldt voor artikel 5.

2. Er is geen grond om een artikel in paragrafen te verdelen wanneer elke paragraaf slechts één enkel lid bevat. Deze opmerking geldt voor artikel 7.

3. In artikel 7, paragraaf 3, die het derde lid wordt, moet de onderverdeling in streepjes vervangen worden door een onderverdeling bij wege van 1° en 2°, daar verwarring kan ontstaan wanneer die bepaling achteraf zal worden aangehaald.

4. De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 1, 1°, "goedgekeurd bij" in plaats van "goedgekeurd door"; in artikel 2, § 1, tweede lid, "met

.../...

toepassing van" in plaats van "bij toepassing van"; in artikel 3, tweede lid, "die op de verzender toepasselijk zijn" in plaats van "die voor de verzender toepasselijk zijn". In artikel 4, § 4, is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, namelijk "de ... voorziene (lees : voorgeschreven) homologatiedossiers" en "la gestion administrative des dossiers d'homologation prévue". In artikel 7 schrijve men "afgegeven" in plaats van "afgeleverd".

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordi-
nation a été rédigée et exposée
par M. P. BROUWERS, référendaire
adjoint.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

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.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. P. BROUWERS, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET