

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.406/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 34.406/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 19 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au certificat de formation pour les conducteurs de véhicules transportant par la route des matières radioactives", a donné le 22 novembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 november 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het opleidingsgetuigschrift voor bestuurders van voertuigen die radioactieve stoffen over de weg vervoeren", heeft op 22 november 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat sinds 1 september 2001 de bevoegdheid inzake het onderzoeken van de dossiers inzake het vervoer van radioactieve stoffen werd overgedragen van de Dienst voor bescherming tegen ioniserende stralingen van het Ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu aan het Federaal Agentschap voor nucleaire controle en de noodzaak bestaat om onverwijld de mogelijkheid te scheppen tot het verwerven van het internationaal ADR opleidingsgetuigschrift voor bestuurders die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, vereist door het Europese overeenkomst betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR).".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet ne transpose que de manière incomplète le chapitre 8.2. relatif aux prescriptions relatives à la formation de l'équipage du véhicule, de l'Annexe B de la directive 94/55/CE du Conseil du 21 novembre 1994, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport des marchandises dangereuses par route.

.../...

Ainsi, par exemple, ne sont mentionnés ni les cours de spécialisation, ni la structure et le programme des formations, ni les règles relatives aux examens. Le modèle du certificat n'est pas davantage prévu.

Il est vrai que l'article 5, § 1^{er}, habilite le Directeur Général de l'Agence à déterminer les cours de formation. Cette habilitation, qui sera examinée dans les observations particulières, ne couvre cependant qu'une partie de la matière.

Il y a lieu de transposer dans le projet d'arrêté, ou dans une annexe à celui-ci, le chapitre 8.2. de l'annexe B de la directive précitée.

2. Le projet se donne notamment comme fondement légal la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, notamment les articles 8, 9, 10 et 18.

La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit cependant pas quelle disposition de cette loi habilite le Roi à réglementer la formation des conducteurs de véhicules transportant par la route des matières radioactives.

L'article 4 dispose certes que le transport des appareils et substances capables d'émettre des rayonnements ionisants ne peut être effectué que par des personnes agréées à cet effet par l'Agence et que le Roi règle, après avoir pris l'avis de l'Agence, les modalités de l'agrément. Or, le projet d'arrêté, qui n'a d'ailleurs pas été soumis pour avis à l'Agence, ne concerne pas l'agrément des transporteurs.

L'article 3 habilite le Roi à prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement. Ces mesures sont relatives "aux conditions liées à l'importation, à l'exportation, à la production, à la fabrication, à la possession, au transit, à la mise en vente, à la vente, à la renonciation/abandon à titre onéreux ou gratuit, à la répartition et à l'utilisation à but commercial, industriel, scientifique, médical ou autres d'appareils, d'installations ou de substances capables d'émettre des rayonnements ionisants. Ces conditions liées aux activités susmentionnées peuvent également se rapporter aux accessoires d'appareils et d'installations et au logiciel qui sert à assurer la sécurité et le fonctionnement de ces appareils et installations".

Le transport, en particulier la formation des conducteurs, n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition.

Dans le texte initial déposé au Sénat, le transport était expressément visé. Lors de la discussion en commission, le Gouvernement a proposé un nouvel article 3 qui ne comprenait plus le mot "transport", sans qu'aucune explication ne soit fournie à cet égard ⁽¹⁾.

En conséquence, l'alinéa 4 du préambule doit être omis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Puisque le projet transpose en partie ⁽²⁾ la directive 94/55/CE précitée, il convient, en vertu de son article 10, § 1^{er}, alinéa 2, de mentionner dans un nouvel article 1^{er}, les dispositions que l'arrêté en projet transpose.

Article 2

1. Au paragraphe 1^{er}, il est incompréhensible d'écrire que l'arrêté s'applique à tout conducteur de véhicule transportant des matières radioactives sur le réseau routier public sauf "lorsque cela concerne le transport de matières radioactives à l'exception des colis exceptés portant le numéro d'identification ONU 2908, 2909, 2910 et 2911".

Par ailleurs, il convient de préciser que les numéros d'identification ONU sont ceux mentionnés dans l'ADR.

⁽¹⁾ Doc. parl. , Sénat, session 1992-1993, n° 610-2, p. 28.

⁽²⁾ Il la transpose dans la mesure où les annexes de la directive, qui sont identiques à celles de l'ADR, contiennent un point 8.2 (dans l'annexe B) qui traite des prescriptions relatives à la formation de l'équipage du véhicule.

2. Au deuxième tiret, il convient de définir ce qu'est un "colis de type A" et un "indice de transport total", la définition pouvant se faire éventuellement par un renvoi exprès à l'ADR, pour autant que ce renvoi permette une compréhension parfaite de la disposition examinée.

Article 5

En principe, il ne peut être admis qu'un pouvoir réglementaire soit délégué à un fonctionnaire qui n'exerce aucune responsabilité politique.

Toutefois en l'espèce, compte tenu du caractère particulièrement détaillé et technique des annexes de l'ADR, qui sont à la base de la formation des conducteurs, la délégation peut être admise.

Article 7

Il est renvoyé à l'observation générale 2.

Il résulte de cette observation que les sanctions pénales prévues par la loi du 15 avril 1994 précitée ne peuvent trouver à s'appliquer en cas d'infractions aux dispositions du présent arrêté.

Celles-ci ne peuvent être recherchées et punies que conformément aux articles 2 et 2bis de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable. En effet, seules ces dispositions satisfont à l'exigence des incriminations et des peines inscrite aux articles 12 et 14 de la Constitution.

L'alinéa 3 du préambule sera complété pour faire mention des articles 2 et 2bis précités.

Enfin, l'article 7 du projet sera revu afin de faire référence exclusivement à la loi du 18 février 1969 précitée.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, dienen in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen te worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt deze motivering, zoals ze in de brief met de adviesaanvraag overgenomen is, aldus :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat sinds 1 september 2001 de bevoegdheid inzake het onderzoeken van de dossiers inzake het vervoer van radioactieve stoffen werd overgedragen van de Dienst voor bescherming tegen ioniserende stralingen van het Ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu aan het Federaal Agentschap voor nucleaire controle en de noodzaak bestaat om onverwijld de mogelijkheid te scheppen tot het verwerven van het internationaal ADR opleidingsgetuigschrift voor bestuurders die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, vereist door het Europese overeenkomst betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR).".

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsook van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Met het ontwerp wordt hoofdstuk 8.2. betreffende de voorschriften inzake de opleiding van de bemanning van het voertuig, van bijlage B van richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, slechts onvolledig omgezet.

.../...

Zo bijvoorbeeld wordt geen melding gemaakt van de speciale opleidingen, noch van de structuur of het programma van de opleidingen, noch van de regels betreffende de examens. Evenmin wordt bepaald hoe het model van het getuigschrift eruit moet zien.

Bij artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt aan de directeur-generaal van het Agentschap weliswaar de bevoegdheid opgedragen om de opleidingscursus vast te stellen. Die opdracht van bevoegdheid, waarop in de bijzondere opmerkingen nader zal worden ingegaan, dekt evenwel slechts een deel van de aangelegenheid.

Hoofdstuk 8.2. van bijlage B bij de voormelde richtlijn behoort in het ontworpen besluit of in een bijlage bij het ontworpen besluit te worden omgezet.

2. Als rechtsgrond van het ontwerp wordt onder meer opgegeven de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, inzonderheid de artikelen 8, 9, 10 en 18.

De afdeling wetgeving van de Raad van State ziet evenwel niet in welke bepaling van deze wet de Koning de bevoegdheid verleent om de opleiding te reglementeren van de bestuurders van voertuigen die radioactieve stoffen over de weg vervoeren.

In artikel 4 van die wet wordt weliswaar bepaald dat apparaten en stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden enkel vervoerd mogen worden door personen die daartoe door het Agentschap zijn erkend en dat de Koning, na advies van het Agentschap, de wijze van erkenning regelt. Het ontwerpbesluit, dat overigens niet ter fine van advies aan het Agentschap is voorgelegd, betreft evenwel niet de erkenning van de vervoerders.

In artikel 3 van die wet wordt de Koning ertoe gemachtigd maatregelen te nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu. Deze maatregelen hebben betrekking "op de voorwaarden verbonden aan het invoeren, het uitvoeren, het produceren, het vervaardigen, het bezit, het doorvoeren, het te koop aanbieden, het verkopen, het afstand doen onder bezwarende titel of om niet, het verdelen en het gebruiken met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander

.../...

oogmerk, van apparaten, installaties of stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden. Deze voorwaarden verbonden aan voormelde activiteiten kunnen ook slaan op de toebehoren van apparaten en installaties en op de software die dient om de veiligheid en de werking van deze apparaten en installaties te verzekeren".

Het vervoer, inzonderheid de opleiding van de bestuurders van voertuigen, valt niet binnen de werkingssfeer van die bepaling.

In de oorspronkelijke tekst die bij de Senaat is ingediend, was uitdrukkelijk sprake van "het vervoeren". Tijdens de bespreking in de commissie heeft de regering een nieuw artikel 3 voorgesteld, waarin het begrip "het vervoeren" niet meer voorkwam, zonder dat enige uitleg in dat verband is verstrekt ⁽¹⁾.

Bijgevolg dient het vierde lid van de aanhef te vervallen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Aangezien het ontwerp een gedeeltelijke omzetting inhoudt ⁽²⁾ van de voormelde richtlijn 94/55/EG, behoort krachtens artikel 10, lid 1, tweede alinea, ervan in een nieuw artikel 1 melding te worden gemaakt van de bepalingen die bij het ontworpen besluit worden omgezet.

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, zitting 1992-1993, nr. 610-2, blz. 28.

⁽²⁾ Die richtlijn wordt bij het ontwerp omgezet doordat de bijlagen bij de richtlijn, die identiek zijn aan de bijlagen bij het ADR, een punt 8.2. (in bijlage B) bevatten dat betrekking heeft op de voorschriften betreffende de opleiding van de bemanning van het voertuig.

Artikel 2

1. Het is onbegrijpelijk dat in paragraaf 1 wordt geschreven dat het besluit van toepassing is op iedere bestuurder van een voertuig die vervoer van radioactieve stoffen over de openbare weg verricht, behoudens "wanneer het vervoer betreft van radioactieve stoffen in uitgezonderde colli met UN identificatienummer 2908, 2909, 2910 of 2911".

Voorts dient te worden aangegeven dat de UN-identificatienummers diegene zijn waarvan in het ADR sprake is.

2. In het tweede streepje dient te worden gedefinieerd wat moet worden verstaan onder "colli van het type A" en een "totale transportindex", hetgeen eventueel kan geschieden door een uitdrukkelijke verwijzing naar het ADR, voorzover die verwijzing het mogelijk maakt deze bepaling goed te begrijpen.

Artikel 5

In beginsel kan niet worden aanvaard dat een verordenende bevoegdheid wordt opgedragen aan een ambtenaar die geen enkele politieke verantwoordelijkheid draagt.

Gelet op de bijzonder gedetailleerde en technische aard van de bijlagen bij het ADR, die aan de opleiding van de bestuurders ten grondslag liggen, kan die opdracht van bevoegdheid in casu evenwel worden aanvaard.

Artikel 7

Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 2.

Uit die opmerking volgt dat de strafrechtelijke straffen waarin de voormelde wet van 15 april 1994 voorziet niet kunnen worden toegepast op overtredingen van de bepalingen van dit besluit.

Die overtredingen kunnen alleen opgespoord en bestraft worden overeenkomstig de artikelen 2 en 2bis van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg. Alleen die bepalingen voldoen immers aan het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en van de straffen, vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

Het derde lid van de aanhef behoort te worden aangevuld met de vermelding van de voormelde artikelen 2 en 2bis.

Ten slotte moet artikel 7 van het ontwerp worden herzien opdat alleen verwezen wordt naar de voornoemde wet van 18 februari 1969.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS