

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.960/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 34.960/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 24 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la formation des conducteurs d'unités de transport transportant par la route des marchandises dangereuses autres que les matières radioactives", a donné le 20 mars 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 februari 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren", heeft op 20 maart 2003 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Dès lors que le projet transpose une partie de la directive 94/55/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route, il convient, conformément à l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la directive, d'y faire référence dans un article premier.

2. Dans l'avis 29.492/2/V, donné le 18 août 1999, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 17 mai 2001 fixant les conditions auxquelles doivent répondre les personnes et les services ou organismes qui dispensent la formation et les personnes qui font passer les examens ou tests nécessaires pour l'obtention du certificat de formation ADR, la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que :

"Les annexes A et B de l'A.D.R. sont directement applicables en ce qui concerne le transport international. Elles ont été rendues applicables au transport national par l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 novembre 1998 relatif au transport de marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives, conformément à la directive 94/55/CE du Conseil de l'Union européenne relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport des marchandises dangereuses.

(...).

Les dispositions de l'accord A.D.R. auxquelles le présent projet entend donner exécution sont celles figurant aux marginaux 240.200 à 240.203 et 240.400 à 240.402.

Comme ces dispositions sont directement applicables en droit belge, il n'est pas, en principe, nécessaire d'en reproduire la teneur dans un texte de droit interne tel l'arrêté ministériel en projet.

Cependant, du point de vue de la légistique, par souci de clarté à l'égard des destinataires du projet, c'est-à-dire ceux qui sont candidats pour dispenser la formation ou pour faire passer les examens nécessaires pour l'obtention du certificat de formation A.D.R., il peut être utile de reprendre ces dispositions en droit interne. Il convient toutefois, en ce cas, de faire preuve de cohérence et de reproduire l'ensemble des prescriptions figurant aux marginaux exécutés.

Le texte devra être revu en conséquence."

.../...

La même observation peut être faite en l'espèce : plusieurs règles mentionnées dans l'Annexe B, chapitre 8.2. de l'ADR et de la directive ne figurent pas dans le projet. Tel est le cas pour :

a) le fait que la formation doit être donnée dans le cadre d'un stage et a pour objectif essentiel de sensibiliser les conducteurs aux risques présentés par le transport de marchandises dangereuses et de leur inculquer les notions de base indispensables pour minimiser le risque d'incident et, s'il en survient un, pour leur permettre de prendre les mesures qui sont nécessaires pour leur propre sécurité et pour celle du public et pour la protection de l'environnement, ainsi que pour limiter les effets de l'incident (8.2.1.2);

b) l'admission en Belgique des certificats de formation d'autres pays de l'Union européenne (8.2.1.8);

c) la mention au 8.2.2.3.3. c), de la connaissance générale théorique des différents dispositifs de remplissage et de vidange. S'agissant d'un transport en citerne, l'expression "dispositifs de remplissage et de vidange" est plus précise que l'expression "systèmes de chargement et de déchargement" utilisée à l'annexe III du projet;

d) un certain nombre de règles contenues aux points 8.2.2.4 à 8.2.2.7. de l'ADR.

3. Le projet contient plusieurs délégations excessives ou imprécises. C'est au Roi à régler Lui-même dans l'arrêté les questions suivantes :

a) les conditions d'agrément et les cas donnant lieu au retrait de l'agrément des organismes qui dispensent les cours ainsi que les règles essentielles de procédure, par exemple la possibilité pour l'intéressé d'être entendu avant un retrait d'agrément (article 6, § 1^{er}, alinéa 2);

b) les conditions auxquelles les personnes chargées de l'enseignement des matières doivent satisfaire (article 6, § 2);

.../...

c) la création des commissions d'examen, leur composition et les règles essentielles de leur fonctionnement (article 8, § 1^{er});

d) les conditions d'agrément et de retrait d'agrément des organismes visés à l'article 9, § 1^{er}, ainsi que les règles essentielles de procédure.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. La loi du 10 août 1960 portant approbation de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et des annexes, signés à Genève, le 30 septembre 1957, ne constitue pas le fondement légal du projet. En effet, une loi d'assentiment à un traité international ne peut pas, en tant que telle, constituer un fondement suffisant à l'adoption par le Roi de mesures normatives propres à assurer l'exécution du traité dans l'ordre juridique interne.

L'alinéa 2 du préambule doit, dès lors, être omis.

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison viser la loi relative à la police de la circulation routière, alors que le projet ne contient aucune disposition relative à la circulation routière.

L'alinéa 3 du préambule doit être omis.

3. Il y a lieu de mentionner au préambule l'arrêté royal du 26 mars 1993 relatif au certificat de formation pour les conducteurs d'unité de transport transportant par la route des marchandises dangereuses autres que les matières radioactives, que l'arrêté abroge.

Dispositif

Article 5

Au paragraphe 4, il n'appartient pas au délégué du ministre d'arrêter des dispositions réglementaires.

Au surplus, la disposition est trop vague en tant qu'elle vise "les autres modalités" relatives à la formation.

Article 9

Il appartient au Roi Lui-même d'autoriser les "organismes à percevoir auprès des candidats les frais d'inscription aux épreuves".

Il n'est pas adéquat d'organiser une habilitation en termes alternatifs. S'il s'agit simplement de l'organisation matérielle des épreuves, aucune habilitation n'est nécessaire.

Article 12

Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition doit s'interpréter en ce sens que les certificats de formation de la catégorie III (transport de marchandise de classe 1) ne seraient pas des certificats distincts mais des extensions du certificat de base.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, l'article 12, alinéa 1^{er}, doit être fondamentalement revu afin de traduire cette intention.

Il convient en outre de mentionner clairement qui procède à cette extension.

Enfin, le Conseil d'Etat se demande pour quelle raison l'attestation n'est pas délivrée par la commission d'examen pour la classe 1.

.../...

Observations de forme concernant le texte néerlandais

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions sont faites ci-dessous.

- A l'article 9, § 2, il y a lieu d'écrire "nadere regelen" au lieu de "modaliteiten". La même observation vaut pour l'article 12, alinéa 2;

- A l'article 11, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "bij analogie" au lieu de "door analogie";

- A l'article 12, alinéa 1^{er}, le mot "afgeleverd" devrait être remplacé par le mot "afgegeven". La même observation vaut pour l'article 17, § 1^{er};

- A l'article 13, § 2, il y a lieu d'écrire "getuigsschrift" au lieu de "certificaat";

- A l'article 14, alinéa 1^{er}, dernière phrase, il y a lieu d'écrire : "Een kolom moet worden bestemd voor (...)" au lieu de "Een kolom dient voorzien te worden voor (...)";

- A l'article 15, alinéa 3, deuxième tiret, il y a lieu d'écrire "voorwaarden" au lieu de "modaliteiten";

- Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 16 seraient mieux rédigés comme suit : "De overtredingen van de besluiten (...) worden gestraft met de straffen gesteld in (...) ";

- A l'article 17, § 1^{er}, il y a lieu d'écrire "dit besluit" au lieu de "onderhavig besluit", et au paragraphe 2 "bedoelde opleidingsgetuigsschriften" au lieu de "beoogde opleidingsgetuigsschriften".

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Aangezien bij het ontwerp een gedeelte van richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg wordt omgezet, dient daarnaar, overeenkomstig artikel 10, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn, in een artikel 1 te worden verwezen.

2. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies 29.492/2/V, uitgebracht op 18 augustus 1999, over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 17 mei 2001 tot vaststelling van de voorwaarden, gesteld aan de personen en de diensten of instellingen die het onderricht verstrekken, en aan de personen die de examens of tests afnemen, nodig voor het bekomen van het A.D.R.-opleidingsgetuigschrift, het volgende geoordeeld :

"De bijlagen A en B van het A.D.R. zijn rechtstreeks van toepassing wat het internationaal vervoer betreft. Ze zijn van toepassing gemaakt op het nationaal vervoer bij artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 12 november 1998 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, overeenkomstig richtlijn 94/55/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

(...).

De bepalingen van het A.D.R.-verdrag waaraan dit ontwerp uitvoering wil geven, zijn de bepalingen onder de randnummers 240.200 tot 240.203 en 240.400 tot 240.402.

Aangezien die bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn in het Belgisch recht, is het in principe niet nodig de inhoud ervan over te nemen in een interne rechtsregeling zoals het ontworpen ministerieel besluit.

Uit wetgevingstechnisch oogpunt kan het evenwel, ter wille van de duidelijkheid voor de doelgroep van het ontwerp, namelijk diegenen die de opleiding willen verstrekken of die de examens willen afleggen die nodig zijn om een A.D.R.-opleidingsgetuigschrift te behalen, dienstig zijn die bepalingen in het intern recht over te nemen. In dat geval moet echter wel op een coherente wijze te werk worden gegaan en moeten de gezamenlijke voorschriften die onder de ten uitvoer gelegde randnummers staan, worden overgenomen.

Het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien."

.../...

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt in het onderhavige geval : verscheidene voorschriften genoemd in bijlage B, hoofdstuk 8.2. van het ADR en van de richtlijn komen niet voor in het ontwerp. Dat geldt voor :

a) het feit dat de opleiding gegeven moet worden in het kader van een stage en dat de voornaamste doelstellingen ervan erin bestaan de aandacht van de bestuurders te vestigen op de risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen en hun de nodige grondbeginselen bij te brengen om de kansen op een incident te minimaliseren en om - indien zich toch een incident mocht voordoen - hen toe te laten de voor zichzelf, voor de bevolking en voor het milieu vereiste veiligheidsmaatregelen te nemen en de gevolgen van het incident te beperken (8.2.1.2);

b) het feit dat opleidingsgetuigschriften uit andere landen van de Europese Unie in België aanvaard worden (8.2.1.8);

c) de vermelding in 8.2.2.3.3. c), van de algemene theoretische kennis van de verschillende laad- en losinrichtingen van de voertuigen. Aangezien het gaat om vervoer in tanks is het nauwkeuriger te schrijven "vul- en ledigingssystemen" in plaats van "laad- en lossystemen" zoals in bijlage III van het ontwerp staat;

d) een aantal regels vervat in de punten 8.2.2.4 tot 8.2.2.7 van het ADR.

3. Het ontwerp bevat verscheidene buitensporige of onduidelijke bevoegdheidsdelegaties. Het staat aan de Koning om zelf de volgende kwesties te regelen in het besluit :

a) de erkenningsvoorwaarden en de gevallen die aanleiding geven tot het intrekken van de erkenning van de instellingen die de lessen geven, alsook de basisregels voor de procedure, bij voorbeeld de mogelijkheid voor de betrokkene om gehoord te worden voordat een erkenning wordt ingetrokken (artikel 6, § 1, tweede lid);

b) de voorwaarden waaraan de personen die het onderricht verstrekken moeten voldoen (artikel 6, § 2);

.../...

c) de oprichting van de examencommissies, de samenstelling ervan en de basisregels voor de werkwijze ervan (artikel 8, § 1);

d) de voorwaarden voor de erkenning en de intrekking van de erkenning van de instellingen genoemd in artikel 9, § 1, en de basisregels voor de procedure.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. De wet van 10 augustus 1960 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (A.D.R.) en van de bijlagen, ondertekend op 30 september 1957, te Genève, vormt niet de rechtsgrond van het ontwerp. Een wet houdende instemming met een internationaal verdrag kan als zodanig geen toereikende basis vormen voor de goedkeuring door de Koning van normatieve maatregelen die kunnen zorgen voor de uitvoering van een verdrag in de nationale rechtsorde.

Het tweede lid van de aanhef moet bijgevolg vervallen.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom verwezen wordt naar de wet betreffende de politie over het wegverkeer, terwijl in het ontwerp geen enkele bepaling staat die betrekking heeft op het wegverkeer.

Het derde lid van de aanhef moet vervallen.

3. In de aanhef moet het koninklijk besluit van 26 maart 1993 betreffende het opleidingsgetuigschrift voor bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke, andere dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren worden vermeld, dat bij het besluit wordt opgeheven.

Dispositief

Artikel 5

Wat paragraaf 4 betreft komt het niet toe aan de gemachtigde van de minister verordeningsbepalingen uit te vaardigen.

Bovendien is de bepaling te vaag waar er staat "de overige modaliteiten" met betrekking tot de opleiding.

Artikel 9

Het staat aan de Koning zelf machtiging te verlenen aan de instellingen om bij de kandidaten "de inschrijvingskosten voor de testen te innen".

Het gaat niet op in andere bewoordingen in een machtiging te voorzien. Wanneer het gewoon gaat om de materiële organisatie van de testen, is geen machtiging nodig.

Artikel 12

Volgens de gemachtigde ambtenaar moet deze bepaling zo worden geïnterpreteerd dat de opleidingsgetuigschriften voor categorie III (vervoer van goederen klasse 1) geen afzonderlijke getuigschriften zouden zijn, maar uitbreidingen van het basisgetuigschrift.

Indien dat de bedoeling is van de steller van het ontwerp moet artikel 12, eerste lid, grondig worden herzien zodat die bedoeling daarin tot uiting komt.

Bovendien dient duidelijk te worden vermeld wie die uitbreiding verricht.

De Raad van State vraagt zich ten slotte af waarom het attest niet door de examencommissie voor klasse 1 wordt afgegeven.

.../...

Vormopmerkingen betreffende de Nederlandse tekst

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld worden hieronder een aantal voorstellen gedaan.

- In artikel 9, § 2, schrijve men "nadere regelen" in plaats van "modaliteiten". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, tweede lid;
- In artikel 11, tweede lid, schrijve men "bij analogie" in plaats van "door analogie";
- In artikel 12, eerste lid, vervange men het woord "afgeleverd" door het woord "afgegeven". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17, § 1.
- In artikel 13, § 2, schrijve men "getuigschrift" in plaats van "certificaat";
- In artikel 14, eerste lid, laatste zin, schrijve men : "Een kolom moet worden bestemd voor (...)" in plaats van "Een kolom dient voorzien te worden voor (...)" ;
- In artikel 15, derde lid, tweede streepje, schrijve men "voorwaarden" in plaats van "modaliteiten";
- Het zou beter zijn de paragrafen 1 en 2 van artikel 16 te stellen als volgt : "De overtredingen van de besluiten (...) worden gestraft met de straffen gesteld in (...)";
- In artikel 17, § 1, schrijve men "dit besluit" in plaats van "onderhavig besluit", en in paragraaf 2 "bedoelde opleidingsgetuigschriften" in plaats van "beoogde opleidingsgetuigschriften".

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 par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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