

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 37.616/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 37.616/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 6 augustus 2004 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende normen inzake verontreinigende gasvormige en deeltjesemissies van inwendige verbrandingsmotoren voor mobiele niet voor de wet bestemde machines en tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 maart 2002 betreffende het geluidsvermogen voor materieel voor gebruik buitenshuis", heeft op 24 augustus 2004 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 6 août 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant les normes relatives aux émissions de gaz et de particules polluants des moteurs à combustion interne, destinés aux engins mobiles non routiers et modifiant l'arrêté royal de 6 mars 2002 concernant les émissions sonores des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments", a donné le 24 août 2004 l'avis suivant:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe het koninklijk besluit van 3 februari 1999 betreffende de bescherming van de atmosfeer tegen de uitstoot van gassen en deeltjes door niet voor de weg bestemde mobiele machines, op te heffen en te vervangen door een nieuwe regeling.

Aldus willen de stellers van het ontwerp de interne regelgeving aanpassen aan de richtlijn 2002/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 december 2002 tot wijziging van richtlijn 97/68/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines.

Het ontwerp definieert daartoe vooreerst een aantal begrippen (artikel 1). Verder regelt het ontwerp de aanvraag om een typegoedkeuring (artikel 2), de typegoedkeuringsprocedure (artikel 3), de voorschriften voor wijzigingen van typegoedkeuringen (artikel 4), de normen i.v.m. de overeenstemming van de gefabriceerde eenheden met het goedgekeurde type (artikel 5), de aanvaarding van gelijkwaardige goedkeuringen (artikel 6), de normen die gelden bij registratie en het in de handel brengen van nieuwe motoren (artikel 7), de vastlegging van de tijdschema's

.../...

voor motoren met compressieontsteking (artikel 8) en voor motoren met elektrische ontsteking (artikel 9), de vrijstellingen en de alternatieve procedures (artikel 10), de maatregelen inzake controle op de overeenstemming van de productie (artikel 11), de bepalingen die van toepassing zijn bij gebrek aan overeenstemming met het goedgekeurde type of de goedgekeurde familie (artikel 12), en de aanduiding van de keuringsinstantie, haar optreden en de kostenvergoeding wanneer de keuringsinstantie beroep doet op derden (artikel 13). De artikelen 15 tot 21 van het ontwerp bevatten opheffings- en slotbepalingen.

2.2. Het ontwerp brengt tenslotte een aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 6 maart 2002 betreffende het geluidsvermogen van materieel voor gebruik buitenshuis (artikel 14).

3. Het ontwerp vindt in beginsel ¹ rechtsgrond in verschillende bepalingen van de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, met name in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6°, 9°, 10°, en 11°, artikel 15, § 1, artikel 16, § 1, en artikel 19*bis*, §§ 1 en 3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient ook te worden verwezen naar artikel 19, § 3, van de voornoemde wet van 21 december 1998.

Bovendien vermeldde men dat artikel 16, § 1, gewijzigd werd bij de wet van 28 maart 2003 en dat artikel 19*bis*, §§ 1 en 3, "ingevoegd" en niet "gewijzigd" werd bij de wet van 28 maart 2003.

¹Zie evenwel opmerking 12 bij artikel 13 van het ontwerp.

5. In het derde lid van de aanhef dient het correcte Franse opschrift van het koninklijk besluit van 6 maart 2002 te worden vermeld, zijnde "arrêté royal relatif à la puissance sonore des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments".

Deze opmerking geldt ook voor de inleidende zin van artikel 14, § 1 van het ontwerp.

Artikel 1

6. In de Franse tekst van 17° moeten de woorden "autorité de réception en matière de réception" worden vervangen door de woorden "autorité compétente en matière de réception".

Artikel 5

7. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 van dit artikel moeten de woorden "bevoegde overheid" worden vervangen door het woord "keuringsinstantie".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 8, § 4, eerste en tweede lid, van het ontwerp.

Ook in de Franse tekst spreekt men in die bepalingen van "autorité compétente" zonder meer. Het verdient aanbeveling gewag te maken van "autorité compétente en matière de réception" ².

8. In de Franse tekst van paragraaf 3 is sprake van "exigences de la présente directive" in plaats van "exigences du présent arrêté".

²Dezelfde opmerking geldt voor de Franse tekst van de artikelen 12, § 1, en 13, §§ 1 en 2.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 10, § 3, tweede streepje, van het ontwerp.

Artikel 8

9. In overeenstemming met artikel 9, lid 3, van de richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1997 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines schrijve men in artikel 8, § 3, van het ontwerp "... niet voor de weg bestemde mobiele machines waarin een motor is gemonteerd ..." in plaats van "... niet voor de weg bestemde mobiele machines waarin een nog niet op de markt gebrachte motor is gemonteerd ...".

Artikel 9

10. Luidens paragraaf 8 van dit artikel kan de keuringsinstantie voor de in paragraaf 1 bedoelde motoren de in de paragrafen 3, 4 en 5 bepaalde termijnen verlengen met een periode van twee jaar indien het motoren betreft die voor die data zijn geproduceerd ³.

Luidens artikel 13, § 1, van het ontwerp is de keuringsinstantie het directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Het ontworpen artikel 9, § 8, geeft aldus aan de administratie de bevoegdheid om af te wijken van de termijnen die in het ontworpen besluit zijn vastgesteld. Dit houdt in dat zij bepaalt of de toepassing van de voorschriften, die te dezen door de Koning worden vastgesteld, met twee jaar wordt uitgesteld.

³Op zich is dit voorschrift in overeenstemming met artikel 9bis, lid 8, van de voornoemde richtlijn 97/68/EG, krachtens welke bepaling de lidstaten de bedoelde termijn met twee jaar kunnen verlengen.

Een dergelijke delegatie van verordenende bevoegdheid is te verregaand.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient, wat de delegatie van reglementaire bevoegdheden aan de administratie betreft, het voorbehoud in herinnering te brengen dat hij dienaangaande herhaaldelijk heeft gemaakt. Zoals immers reeds in menig advies is gesteld, moet het toewijzen van dergelijke bevoegdheden aan een administratie worden vermeden. Ook al zijn voorbeelden in die zin in de wetgeving of reglementering voorhanden, het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan een overheidsorgaan is niet in overeenstemming met de algemene principes van ons publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die reglementaire bevoegdheid dient dan ook bij de Koning te blijven.

Daarenboven moet worden vastgesteld dat sommige van de in artikel 9, § 8, van het ontwerp voorkomende bevoegdheidstoewijzingen neerkomen op een subdelegatie waarvan het geoorloofd karakter kan worden betwijfeld, aangezien subdelegaties in de regel enkel betrekking kunnen hebben op aangelegenheden van strikt bijkomstige aard.

Artikel 10

11. Volgens de gemachtigde ambtenaar dient de inleidende zin van paragraaf 1 van dit artikel als volgt te worden gelezen: "De bepalingen van de artikelen 7, §§ 1 en 2, 8, § 4, en 9, § 5, zijn niet van toepassing op:".

Artikel 13

12. In de paragrafen 2 en 3 wordt een regeling uitgewerkt om de kosten verbonden aan het optreden van derden, te verhalen op de aanvragers of betrokkenen.

Die regeling komt erop neer dat aan particulieren, te dezen de fabrikanten, een financiële last wordt opgelegd.

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is.

Vastgesteld moet worden dat noch artikel 20*bis* noch enige andere bepaling van de voornoemde wet van 21 december 1998 een machtiging aan de Koning bevat om

van de burger een financiële bijdrage, zoals bedoeld in artikel 13, § 2, van het ontwerp, te eisen.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à abroger l'arrêté royal du 3 février 1999 relatif à la protection de l'atmosphère contre les émanations de gaz et de particules des engins mobiles non routiers et à le remplacer par un nouveau régime.

Ainsi, les auteurs du projet entendent adapter la réglementation interne à la directive 2002/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 modifiant la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers.

À cet effet, le projet définit tout d'abord un certain nombre de notions (article 1^{er}). Il règle ensuite la demande de réception par type (article 2), la procédure de réception par type (article 3), les prescriptions concernant la modification des réceptions par type (article 4), les normes relatives à la conformité des unités fabriquées au type réceptionné (article 5), l'acceptation des réceptions équivalentes (article 6), les normes applicables à l'enregistrement et à la mise sur le marché de nouveaux moteurs (article 7), la fixation des calendriers pour les moteurs à allumage par compression (article 8) et les moteurs à allumage commandé (article 9), les dérogations et les autres procédures

.../...

(article 10), les mesures relatives au contrôle de la conformité de la production (article 11), les dispositions applicables en cas de non-conformité au type ou à la famille réceptionné(e) (article 12), et la désignation de l'autorité compétente en matière de réception, l'intervention de cette autorité et l'indemnisation des coûts lorsqu'elle a recours à des tiers (article 13). Les articles 15 à 21 du projet comportent des dispositions abrogatoires et finales.

2.2. Enfin, le projet apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 6 mars 2002 relatif à la puissance sonore des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments (article 14).

3. En principe ¹, le projet trouve un fondement juridique dans différentes dispositions de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion des modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, notamment dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 6°, 9°, 10° et 11°, l'article 15, § 1^{er}, l'article 16, § 1^{er}, et l'article 19*bis*, §§ 1^{er} et 3.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au premier alinéa du préambule, on se référera aussi à l'article 19, § 3, de la loi précitée du 21 décembre 1998.

En outre, il y aura lieu de mentionner que l'article 16, § 1^{er}, a été modifié par la loi du 28 mars 2003 et que l'article 19*bis*, §§ 1^{er} et 3, a été "inséré" et pas "modifié" par la loi du 28 mars 2003.

1

Voir toutefois l'observation 12 concernant l'article 13 du projet.

5. Au troisième alinéa du préambule, on mentionnera l'intitulé français correct de l'arrêté royal du 6 mars 2002, à savoir "arrêté royal relatif à la puissance sonore des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments".

La phrase liminaire de l'article 14, § 1^{er}, du projet appelle la même observation.

Article 1^{er}

6. Dans le texte français du 17°, on remplacera les mots "autorité de réception en matière de réception" par les mots "autorité compétente en matière de réception".

Article 5

7. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3 de cet article, les mots "bevoegde overheid" seront remplacés par le mot "keuringsinstantie".

L'article 8, § 4, alinéas 1^{er} et 2, du projet appelle la même observation.

Le texte français de ces dispositions fait également état de "autorité compétente", sans donner d'autre précision. Il est recommandé de mentionner "autorité compétente en matière de réception" ².

8. Dans le texte français du paragraphe 3, il est fait mention de "exigences de la présente directive" au lieu de "exigences du présent arrêté".

L'article 10, § 3, deuxième tiret, appelle une observation similaire.

Article 8

2

La même observation vaut pour le texte français des articles 12, § 1^{er}, et 13, §§ 1^{er} et 2.

9. Conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 97/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1997 sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, on écrira à l'article 8, § 3, du projet "... les engins mobiles non routiers sur lesquels un moteur est installé ..." au lieu de "... les engins mobiles non routiers sur lesquels un moteur non encore mis sur le marché est installé ...".

Article 9

10. Le paragraphe 8 de cet article prévoit que pour les moteurs visés au paragraphe 1^{er}, l'autorité compétente en matière de réception peut reporter de deux ans les dates fixées aux paragraphes 3, 4 et 5 s'il s'agit de moteurs dont la date de production est antérieure à ces dates ³.

Selon l'article 13, § 1^{er}, du projet, l'autorité compétente en matière de réception est la direction générale Environnement du SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

L'article 9, § 8, en projet habilite ainsi l'administration à déroger aux dates fixées dans l'arrêté en projet. Cela implique qu'elle détermine si l'application des règles qui, en l'occurrence, sont fixées par le Roi, est reportée de deux ans.

Pareille délégation du pouvoir réglementaire est excessive.

En ce qui concerne la délégation de pouvoirs réglementaires à l'administration, le Conseil d'État, section de législation, se doit de rappeler la réserve qu'il a déjà formulée, à plusieurs reprises, à cet égard. En effet, ainsi qu'il a déjà été relevé dans de nombreux avis, il y a lieu d'éviter d'attribuer de tels pouvoirs à une administration. Même si la législation ou la réglementation connaissent certains exemples en ce sens,

³En soi, cette règle est conforme à l'article 9bis, paragraphe 8, de la directive 97/68/CE précitée, qui permet aux États membres de reporter de deux ans les dates visées.

l'attribution d'une compétence réglementaire à un organisme public n'est pas conforme aux principes généraux de notre droit public en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. Ce pouvoir réglementaire doit dès lors être réservé au Roi.

Par ailleurs, force est de constater que certaines attributions de compétence figurant dans l'article 9, § 8, du projet, s'analysent comme une subdélégation dont la légitimité peut être mise en doute, dès lors que les subdélégations ne peuvent, en règle générale, porter que sur des questions strictement accessoires.

Article 10

11. Selon le fonctionnaire délégué, la phrase introductive du paragraphe 1^{er} de cet article doit se lire comme suit: "Les dispositions des articles 7, §§ 1^{er} et 2, 8, § 4, et 9, § 5, ne sont pas applicables:".

Article 13

12. Les paragraphes 2 et 3 élaborent un régime permettant de récupérer auprès des demandeurs ou des intéressés les coûts découlant des prestations des tiers.

Ce régime revient à imposer une charge financière à des particuliers, en l'occurrence les fabricants.

Il résulte de l'article 173 de la Constitution qu'une contribution financière peut uniquement être exigée du citoyen, sous la forme d'une redevance, s'il existe un fondement légal à cette fin.

Force est de constater que ni l'article 20*bis*, ni aucune autre disposition de la loi précitée du 21 décembre 1998 n'habilitent le Roi à exiger du citoyen une contribution financière, comme le prévoit l'article 13, § 2, du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

E. BREWAEYS,
C. ADAMS,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME, président de chambre.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT