

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.747/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 17 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses", a donné le 13 février 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Portée du projet

Le projet a pour objet de transposer deux directives européennes :

- la directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses (ci-après la "directive 96/35/CE");
- la directive 2000/18/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 avril 2000 relative aux exigences minimales applicables à l'examen des conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses (ci-après la "directive 2000/18/CE").

Observations générales

1. L'article 2, 5°, du projet définit les "marchandises dangereuses" comme étant

"les marchandises définies marchandises dangereuses dans la section 1.2.1 de l'annexe A de l'ADR;"

.../...

Ce faisant, la disposition du projet donne des marchandises une définition qui concorde avec celle de l'article 2, c), de la directive 96/35/CE précitée et de l'article 2, b), premier membre de phrase, de la directive 2000/18/CE précitée, qui se réfèrent sur ce point à l'annexe A de la directive 94/55/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport des marchandises dangereuses par route.

Par contre, elle ne tient pas compte de la définition qu'en donne l'article 2, b), deuxième membre de phrase, de la directive 200/18/CE précitée, qui se réfère sur ce point à l'article 2 de la directive 96/49/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer dont l'annexe a été modifiée la dernière fois par la directive 2001/6/CE de la Commission du 29 janvier 2001.

Cette lacune doit être comblée.

2. L'article 3, § 2, du projet prévoit un certain nombre d'exemptions dont la première constitue d'évidence la transposition de l'article 3, a), de la directive 96/35/CE précitée.

Il n'a pas été possible à la section de législation du Conseil d'État de vérifier si les autres exemptions correspondent à celles qui sont autorisées par l'article 3, b) et c) de la même disposition.

Il convient que l'auteur du projet s'en assure.

3. Plusieurs dispositions du texte en projet mentionnent des "instructions" qui viendraient compléter ou préciser l'arrêté en projet ou d'autres arrêtés ministériels pris en vertu de celui-ci ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ À l'article 17, § 1^{er}, du projet, l'auteur de ces "instructions" n'est même pas identifié.

À l'instar des circulaires, de telles "instructions" peuvent émaner soit du ministre soit de fonctionnaires agissant dans l'exercice de leur pouvoir hiérarchique. Les unes comme les autres sont en principe dépourvues de caractère réglementaire. Si néanmoins l'intention est de leur donner une portée réglementaire, elles ne pourraient être adoptées qu'en forme d'arrêtés pris par le Roi ou par le ministre ou, si elles l'étaient par les organes d'un organisme d'intérêt public, moyennant l'approbation du Roi ou du ministre selon la nature ou l'importance des mesures adoptées.

Dans cette hypothèse, dans les articles 17, § 1^{er}, 2^e tiret, 24, 2^e tiret, 34, § 4, 38 ⁽²⁾ et 40, §§ 1^{er} et 2 ⁽³⁾, la mention de ces "instructions" devrait être omise.

Si au contraire, les "instructions" dont il s'agit visent des ordres qui seraient donnés aux administrés leur enjoignant d'adopter un comportement déterminé conforme à la réglementation applicable en la matière, il conviendrait de le préciser dans le texte lui-même ⁽⁴⁾.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'ajouter ", notamment l'article 1^{er}, alinéa 1^{er};".

⁽²⁾ Voir toutefois l'observation sous l'article 38.

⁽³⁾ Voir toutefois l'observation sous l'article 40.

⁽⁴⁾ En toute hypothèse, ces "instructions" ne peuvent en tant que telles fonder des poursuites pénales, celles-ci ne pouvant l'être que sur la base de textes à caractère légal ou réglementaire.

Alinéa 3

À l'alinéa 3, il y a lieu d'ajouter ", notamment l'article 3 modifié par la loi du 2 avril 2003;".

Alinéa 7

L'avis du Conseil d'État, section de législation, a été demandé conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003. Pareille demande d'avis ne requiert plus de décision du Conseil des ministres. Dès lors, il y a lieu de remplacer cet alinéa du préambule par un alinéa 7 nouveau rédigé comme suit :

"Vu l'avis 39.747/4 du Conseil d'État, donné le 13 février 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État".

DispositifArticle 5

Aux paragraphes 4 et 5, au lieu de prévoir une notification alternative "à l'autorité compétente ou son délégué", ce qui est source d'insécurité juridique, il est préférable d'écrire "au délégué de l'autorité compétente" à l'instar des articles 15, 5° ou 16, § 1^{er}.

Article 6

Au paragraphe 2, alinéa 2, sans doute la deuxième phrase doit-elle se comprendre comme conférant à l'autorité compétente le pouvoir d'exiger qu'un rapport déterminé soit complété par la mention d'autres informations que celles qui y figurent, et non comme lui attribuant un pouvoir réglementaire, ce qui prêterait le flanc à la critique.

.../...

Article 15

Au 1°, cinquième tiret, dans le texte français, il y a lieu d'écrire "organisme d'intérêt public".

Articles 17 et 19

1. À l'article 17, § 2, la notion de "retrait d'office" donne à penser que la mesure de retrait est prise sans que celui qui en fait l'objet ait été invité à faire valoir son point de vue.

Le texte doit être revu afin que cette possibilité lui soit expressément offerte.

La même observation vaut notamment pour les articles 22, 24, 34, § 4, 35, §§ 2 et 3.

2. En outre, quant à l'article 19, il appartient à l'auteur du projet de régler lui-même tous les éléments essentiels de la procédure d'agrément, y compris la suspension et le retrait, une délégation éventuelle ne pouvant porter que sur des points secondaires et de détail.

Articles 33 et 34

Les articles 33 et 34, § 4, se concilient mal; ils seront revus en vue d'en rétablir la cohérence.

Article 35

L'article 35, § 3, alinéa 2, quatrième tiret, en projet porte que les organismes qui dispensent la formation de recyclage doivent, lors des tests de contrôle, prévoir la présence de deux surveillants pour 50 candidats ou moins. Cette exigence est en contradiction avec l'annexe V en projet qui prévoit que les centres d'examen doivent prévoir un surveillant pour 50 candidats ou moins.

De l'accord du délégué du ministre, il convient d'adapter le texte de l'article en prévoyant un surveillant pour 50 candidats au moins.

Articles 38 et 40

Les articles 38 et 40 sont inutiles. En effet, l'un et l'autre paraphrasent d'autres dispositions pertinentes des lois visées au préambule.

Ces articles seront donc omis.

Article 43

Il résulte de l'article 43 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Annexes

Le visa figurant au bas de chacune des annexes sera complété par l'intitulé et par la date de l'arrêté royal.

Annexe III

Certaines matières reprises dans l'annexe II de la directive 96/35/CE n'apparaissent pas dans les matières de l'examen ou du test de contrôle. Ainsi en va-t-il du point 4) de l'annexe de la directive dont la matière intitulée "la déclaration de conformité de l'expéditeur" n'est pas reprise. Comme l'article 5, paragraphe 4 de la directive 96/35/CE impose que l'examen porte "au moins sur les matières visées dans la liste figurant à l'annexe II", aucune des matières ne peut être omise. En conséquence, l'annexe III de l'arrêté doit être complétée afin de répondre totalement aux exigences de la directive.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDRESEN

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.747/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 17 januari 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren", heeft op 13 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Strekking van het ontwerp

Het ontwerp heeft tot doel twee Europese richtlijnen om te zetten :

- richtlijn 96/35/EG van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren (hierna richtlijn 96/35/EG genoemd");
- richtlijn 2000/18/EG van het Europees Parlement en van de Raad van de Europese Unie van 17 april 2000 betreffende de minimumeisen voor het examen voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren (hierna "richtlijn 2000/18/EG" genoemd).

Algemene opmerkingen

1. Artikel 2, 5°, van het ontwerp definieert de "gevaarlijke goederen" als volgt :

"de goederen die als gevaarlijke goederen gedefinieerd worden in afdeling 1.2.1. van bijlage A bij het ADR;".

.../...

Dusdoende geeft de bepaling van het ontwerp van de goederen een definitie die overeenstemt met die in artikel 2, c), van voormelde richtlijn 96/35/EG en in artikel 2, b), eerste zinsdeel, van voormelde richtlijn 2000/18/EG, welke artikelen op dat punt verwijzen naar bijlage A bij 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.

In de bepaling wordt daarentegen geen rekening gehouden met de definitie die ervan wordt gegeven in artikel 2, b), tweede zinsdeel, van voormelde richtlijn 2000/18/EG, waarin op dat punt verwezen wordt naar artikel 2 van richtlijn 96/49/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor waarvan de bijlage het laatst gewijzigd is bij richtlijn 2001/6/EG van de Commissie van 29 januari 2001.

Die leemte moet worden aangevuld.

2. Artikel 3, § 2, van het ontwerp voorziet in een bepaald aantal vrijstellingen waarvan de eerste uiteraard de omzetting is van artikel 3, a), van de voormelde richtlijn 96/35/EG.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft niet kunnen nagaan of de overige vrijstellingen overeenstemmen met die welke worden verleend in artikel 3, b) en c) van dezelfde bepaling.

De steller van het ontwerp dient zich daarvan te vergewissen.

3. In verscheidene bepalingen van de ontworpen tekst is sprake van "instructies" die het ontworpen besluit zouden aanvullen of verduidelijken of van andere ministeriële besluiten uitgevaardigd krachtens dit besluit ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In artikel 17, § 1, van het ontwerp is het zelfs niet duidelijk wie deze "instructies" geeft.

Net als omzendbrieven kunnen zulke "instructies" uitgaan ofwel van de minister, ofwel van ambtenaren die optreden in de uitoefening van hun hiërarchische bevoegdheid. Noch de ene noch de andere zijn in beginsel van verordenende aard. Indien het niettemin in de bedoeling ligt er verordenende kracht aan te verlenen, kunnen ze alleen worden aangenomen in de vorm van door de Koning of door de minister vastgestelde besluiten of, indien ze worden aangenomen door organen van instellingen van openbaar nut, mits de Koning of de minister, naar gelang van de aard of de belangrijkheid van de aangenomen maatregelen, ze goedkeurt.

In dat geval zou de vermelding van die "instructies" in de artikelen 17, § 1, tweede streepje, 24, tweede streepje, 34, § 4, 38 ⁽²⁾ en 40, §§ 1 en 2 ⁽³⁾, moeten vervallen.

Indien daarentegen de bewuste "instructies" doelen op bevelen die zouden worden gegeven aan de burgers, waarbij hen wordt geboden een bepaald gedrag aan te nemen conform de in dezen toepasselijke regeling, zou zulks in de tekst zelf moeten worden gepreciseerd ⁽⁴⁾.

Bijzondere bepalingen

Aanhef

Eerste lid

In het eerste lid dienen de woorden ", inzonderheid op artikel 1, eerste lid;" te worden toegevoegd.

⁽²⁾ Zie evenwel de opmerking onder artikel 38.

⁽³⁾ Zie evenwel de opmerking onder artikel 40.

⁽⁴⁾ Deze "instructies" kunnen hoe dan ook als zodanig geen grond opleveren voor strafrechtelijke vervolgingen, aangezien deze alleen kunnen ingesteld worden op grond van wet- of verordeningsteksten.

Derde lid

In het derde lid dienen de woorden "inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de wet van 2 april 2003;" te worden toegevoegd.

Zevende lid

Het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, is gevraagd overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003. Voor een zodanige adviesaanvraag is geen beslissing van de Ministerraad meer vereist. Dit lid van de aanhef dient bijgevolg vervangen te worden door een nieuw zevende lid, luidende :

"Gelet op advies 39.747/4 van de Raad van State, gegeven op 13 februari 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

DispositiefArtikel 5

In plaats van in de paragrafen 4 en 5 te voorzien in een alternatieve kennisgeving "aan de bevoegde overheid of zijn gemachtigde", wat aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid, is het verkieslijk te schrijven "aan de gemachtigde van de bevoegde overheid" net als in de artikelen 15, 5° en 16, § 1.

Artikel 6

In paragraaf 2, tweede lid, moet de tweede zin wellicht zo worden begrepen dat aan de bevoegde overheid de bevoegdheid wordt verleend om te eisen dat een bepaald verslag wordt aangevuld met andere informatie dan die welke erin is opgenomen, en niet zo dat aan die overheid een verordenende bevoegdheid wordt toegekend, wat kritiek zou kunnen uitlokken.

.../...

Artikel 15

In onderdeel 1°, vijfde streepje, schrijve men in de Franse tekst "organsime d'intérêt public".

Artikelen 17 en 19

1. In artikel 17, § 2, wekt het begrip "ambtshalve intrekking" de indruk dat intrekkingsmaatregel wordt genomen zonder dat de betrokken instelling haar standpunt heeft kunnen meedelen.

De tekst moet worden herzien om haar die mogelijkheid uitdrukkelijk te bieden.

Dezelfde opmerking geldt inzonderheid voor de artikelen 22, 24, 34, § 4, 35, §§ 2 en 3.

2. In verband met artikel 19 staat het bovendien aan de steller van het ontwerp zelf alle kernpunten van de erkenningsprocedure te regelen, met inbegrip van de schorsing en de intrekking, daar een eventuele delegatie alleen betrekking zou kunnen hebben op zaken van ondergeschikt belang of detailkwesties.

Artikelen 33 en 34

De artikelen 33 en 34, § 4, vallen moeilijk met elkaar te rijmen; ze moeten worden herzien om de samenhang ervan te herstellen.

Artikel 35

Het ontworpen artikel 35, § 3, tweede lid, vierde streepje, bepaalt dat de instellingen die de bijscholing verstrekken, "tijdens de controletesten" moeten voorzien

.../...

in de aanwezigheid van "twee opzichters per 50 kandidaten of gedeelte ervan". Dit vereiste is in strijd met de ontworpen bijlage V waarin wordt bepaald dat de examencentra moeten voorzien in "één opzichter per 50 kandidaten of gedeelte ervan".

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de tekst van het artikel dient te worden aangepast door te voorzien in ten minste één surveillant per 50 kandidaten.

Artikelen 38 en 40

De artikelen 38 en 40 zijn overbodig. Ze zijn immers beide een parafrase van andere relevante bepalingen van de wetten waarnaar in de aanhef wordt verwezen.

Deze artikelen moeten dus vervallen.

Artikel 43

Uit artikel 43 van het ontwerp blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding vastgesteld in artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijk inwerkingtreding om elkeen een redelijke termijn te verlenen om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Bijlagen

Het visum aan het slot van de bijlagen moet worden aangevuld met het opschrift en de datum van het koninklijk besluit.

Bijlage III

Bepaalde delen van de leerstof opgenomen in bijlage II bij richtlijn 96/35/EG komen niet voor bij de leerstof van het examen of van de controletest. Zulks is het geval met punt 4) van de bijlage bij de richtlijn waarvan de leerstof met als onderwerp "de verklaring van overeenstemming van de afzender" niet wordt vermeld. Aangezien in artikel 5, lid 4, van richtlijn 96/35/EG wordt voorgeschreven dat "het examen (...)ten minste betrekking (moet) hebben op de in de lijst van bijlage II vermelde onderwerpen", mag geen enkel deel van de leerstof worden weggelaten. Bijlage III bij het besluit moet bijgevolg worden aangevuld om volkomen te voldoen aan de vereisten van de richtlijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
	G. VANDERSANDEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. SCOHY, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN