AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 42.623/4
DU 23 AVRIL 2007

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 28 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 juin 2003 relatif à la formation des conducteurs d'unités de transport transportant par la route des marchandises dangereuses autres que les matières radioactives", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

Observation générale

Comme l'explique le rapport au Roi joint au projet examiné, celui-ci poursuit le double objectif suivant :

- prévoir une formation des conducteurs de véhicules transportant par la route des marchandises dangereuses et dont la masse maximale autorisée est inférieure ou égale à 3.500 kg, afin d'adapter la réglementation belge aux changements apportés à la sous-section 8.2.1.1 de l'annexe B de l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR);

- prévoir une formation particulière pour les conducteurs de véhicules dont l'activité reste limitée au transport national d'essence, diesel, huile de chauffe légère et kérosène en colis et en citernes.

Les dispositions du projet poursuivant le premier de ces deux objectifs peuvent trouver un fondement légal suffisant dans l'article 1er de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

Les dispositions du projet poursuivant le second objectif (formation spécifique des conducteurs de véhicule affectés à certains transports nationaux de carburant) ne peuvent, par contre, pas être considérées comme constituant des "mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant de traités internationaux et d'actes internationaux pris en vertu de ceux-ci", au sens de l'article 1er de la loi du 18 février 1969 précitée.

Le rapport au Roi relève en effet :

"Une telle formation n'est pas prévue par l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR), mais la Belgique a obtenu l'autorisation nécessaire de la Commission européenne pour l'introduire sur le plan national [...]."

Un fondement légal à ces dispositions du projet pourrait toutefois être recherché dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 (1).

Observations particulières

Préambule

Alinéas 1er et 2 (devenant alinéa 3)

Les textes visés au préambule en tant que fondement légal d'un projet d'arrêté réglementaire doivent l'être avec précision. Il convient dès lors de mentionner leurs modifications encore en vigueur.

Pour ce qui concerne la loi du 18 février 1969 précitée, il y a lieu de mentionner les modifications apportées à son intitulé et à son article 1er par la loi du 15 mai 2006.

Alinéa 2 (nouveau)

Conformément à l'observation générale ci-avant, il convient d'insérer dans le préambule un alinéa visant la loi du 16 mars 1968 précitée, notamment l'article 1er, alinéa 1er.

---

(1) Comme l'a indiqué le fonctionnaire délégué, cette disposition constitue l'un des fondements légaux de l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif au transport de marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives; arrêté qui s'inscrit également dans le cadre de la transposition de la directive 94/55/CE.

Alinéa 5 (nouveau)

Il y a lieu d'insérer dans le préambule un nouvel alinéa 5, relatif au visa de la décision de la Commission européenne du 4 mars 2005 autorisant, conformément à l'article 6, paragraphe 9, de la directive 94/55/CE du Conseil du 21 novembre 1994 relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route, la Belgique à mettre en place une formation particulière pour les conducteurs de véhicules affectés au transport national de carburants.

Alinéa 7 (devenant alinéa 9)

À l'alinéa 7, devenant l'alinéa 9, du préambule, visant le présent avis de la section de législation du Conseil d'État, il y a lieu d'insérer les termes "§ 1er,", entre les mots : "article 84," et "aliéna 1er,".

Dispositif

Article 12

Dans le texte français de l'article 12 du projet, il y a lieu de supprimer le mot "envisagé".

Article 14

1. L'article 14 du projet dispose :

"Art. 14. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 2, § 1, qui entre en vigueur le 1er janvier 2007."

Il ne peut être conféré, même partiellement, d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la rétroactivité a un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité que l'auteur du projet entend donner à son article 2, § 1er, ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées. À première vue, il semble que ce ne soit pas le cas, s'agissant d'une disposition étendant aux conducteurs de véhicules d'une masse maximale admissible égale ou inférieure à 3.500 kg l'obligation d'être titulaire d'un certificat de formation de la catégorie I.

2. Outre cet effet rétroactif partiel, la disposition à l'examen prévoit que le projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

L'auteur du projet doit être en mesure d'expliquer quelle circonstance spécifique justifie une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1er, 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.

Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur doit en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.623/4
VAN 23 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 maart 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Zoals uiteen is gezet in het verslag aan de Koning dat bij het onderzochte ontwerp gaat, heeft het ontwerp een tweevoudig oogmerk :

- een opleiding voor te schrijven voor bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren en waarvan de maximum toegestane massa niet hoger is dan 3.500 kg, teneinde de Belgische regelgeving aan te passen aan de wijzigingen aangebracht in onderafdeling 8.2.1.1. van bijlage B bij het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR);

- een speciale opleiding in te stellen voor bestuurders van voertuigen wier activiteit beperkt blijft tot het lokale binnenlandse vervoer van benzine, diesel, lichte stookolie en kerosine in verpakkingen en in tanks.

De bepalingen van het ontwerp die het eerste van beide oogmerken nastreven, kunnen een voldoende rechtsgrond vinden in artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg.

De bepalingen van het ontwerp waarmee het tweede oogmerk wordt nagestreefd (een specifieke opleiding voor bestuurders van voertuigen voor sommige binnenlandse brandstoftransporten) kunnen daarentegen niet worden geacht "maatregelen

(te zijn) ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten",in de zin van artikel 1 van de voormelde wet van 18 februari 1969.

In het verslag aan de Koning wordt namelijk het volgende verklaard :

> "Een dergelijke opleiding wordt weliswaar niet voorzien door het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), maar België heeft [...] van de Europese Commissie de vereiste toestemming voor een binnenlandse afwijking bekomen."

Rechtsgrond voor die bepalingen van het ontwerp zou echter gezocht kunnen worden in artikel 1, eerste lid, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 [(2)].

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste en tweede lid (die het derde lid worden)

Naar de regelingen in de aanhef aangehaald als rechtsgrond van een ontwerp van reglementair besluit moet nauwkeurig worden verwezen. De wijzigingen ervan die nog van kracht zijn moeten derhalve worden vermeld.

In verband met de voormelde wet van 18 februari 1969 dienen de wijzigingen te worden vermeld die in het opschrift en in artikel 1 ervan bij de wet van 15 mei 2006 aangebracht zijn.

---

(2) Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft aangegeven, is die bepaling een van de rechtsgronden van het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, welk besluit eveneens past in het kader van de omzetting van richtlijn 94/55/EG.

Tweede lid (Nieuw)

Overeenkomstig de vorenstaande algemene opmerking moet in de aanhef een lid worden ingevoegd dat verwijst naar de voornoemde wet van 16 maart 1968, inzonderheid artikel 1, eerste lid, ervan.

Vijfde lid (Nieuw)

In de aanhef moet een nieuw vijfde lid worden ingevoegd, betreffende de verwijzing naar de beschikking van de Europese Commissie van 4 maart 2005 houdende toestemming voor België, overeenkomstig artikel 6, lid 9, van richtlijn 94/55 van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, om te voorzien in een speciale opleiding voor bestuurders van brandstoffen voor binnenlandse brandstoftransporten.

Zevende lid (dat het negende lid wordt)

In het zevende lid van de aanhef, dat het negende lid wordt, waarin wordt verwezen naar dit advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, moet "§ 1," worden ingevoegd tussen "artikel 84," en "eerste lid,".

Dispositief

Artikel 12

In de Franse tekst van artikel 12 van het ontwerp moet het woord "envisagé" worden geschrapt.

Artikel 14

1. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt :

"Art. 14. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 2, § 1, die (lees : dat) in werking treedt op 1 januari 2007."

Het verlenen van terugwerkende kracht, zelfs gedeeltelijk, aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De terugwerkende kracht die de steller van het ontwerp beoogt te verlenen aan artikel 2, § 1, ervan kan alleen worden verantwoord als ze aan één van de voormelde gevallen beantwoordt. Op het eerste gezicht blijkt dit niet het geval te zijn, daar het gaat om een bepaling waarbij de verplichting om houder te zijn van een opleidingsgetuigschrift van categorie I wordt uitgebreid tot bestuurders van voertuigen met een maximum toegestane massa die niet hoger is dan 3.500 kg.

2. Benevens deze gedeeltelijke terugwerkende kracht, staat in de onderzochte bepaling dat het ontwerp van kracht wordt op de dag dat het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De steller van het ontwerp moet in staat zijn te wettigen welke specifieke reden er bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door 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.

Behoudens een bijzondere motivering, moet bij het vaststellen van de datum van inwerkingtreding er in ieder geval voor gezorgd worden dat eenieder een redelijke termijn wordt gegeven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN