

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.692/4
DU 25 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 15 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosives et radioactives", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 10 van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over land, bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juni 2009 aan deze richtlijn te voldoen.

België dient dringend de richtlijn om te zetten in nationaal recht om een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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.

Observations générales

Formalité préalable

Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

.../...

Ne figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que la copie des courriers qui ont été adressés aux trois gouvernements régionaux le 6 mai 2009.

Il revient à l'auteur du projet de veiller à ce que cette formalité préalable soit menée à bonne fin.

Fondement légal

1. Plusieurs législations distinctes sont visées dans le préambule, au titre de fondement légal du projet.

Ne sont toutefois visées, pour ce qui concerne le transport ferroviaire de marchandises dangereuses, que 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, ainsi que, pour les seuls aspects relevant de la protection des travailleurs, la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Or, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 précitée, habilite uniquement le Roi à prendre les mesures "nécessaire(s) pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci".

Les dispositions du projet relatives au transport ferroviaire n'entrant pas dans le champ d'application des habilitations données au Roi par la loi du 4 août 1996 précitée, doivent, par conséquent, se limiter aux seules mesures nécessaires pour permettre à la Belgique de se conformer aux obligations résultant de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (ci-après la "directive 2008/68/CE").

À défaut pour l'auteur du projet de pouvoir invoquer un autre fondement légal que la section de législation n'a pu trouver dans le délai qui lui était imparti, doivent être revus à la lumière de cette observation :

- l'article 3 du projet, visant à transposer l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 2008/68/CE;
- l'article 5 du projet, visant à transposer l'article 5 de la directive 2008/68/CE;
- l'article 6 du projet, visant à transposer l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 2008/68/CE;
- l'article 7 du projet, visant à transposer l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/68/CE;
- les articles 8 et 9 du projet, visant à transposer l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/68/CE.

2. Les articles 3, 5, 6, 8 et 9 du projet procèdent, en outre, à la transposition des dispositions précitées de la directive 2008/68/CE en se bornant à remplacer l'expression "les États membres peuvent" par "le Ministre (ou le délégué du ministre) peut".

Des subdélégations de pouvoirs réglementaires aussi largement définies ne peuvent être admises au bénéfice du ministre, et *a fortiori* de son délégué. Une subdélégation de pouvoirs réglementaires ne peut, en effet, porter que sur des éléments de détail ou purement techniques, dans le cadre d'une réglementation dont les éléments principaux sont définis par le Roi.

3. Les différentes législations visées au titre de fondement légal du projet comportent toutes des dispositions spécifiques relatives aux modalités de poursuite et aux sanctions applicables en cas d'infraction aux arrêtés qui leur portent exécution.

.../...

Le risque existe dès lors que les infractions à certaines dispositions du projet examiné, dont le fondement légal unique ne pourrait être aisément identifié, puissent être poursuivies et sanctionnées selon des modalités différentes, selon la législation à laquelle il serait choisi de faire référence.

Pareille incertitude ne pourrait être tolérée en matière de poursuite et de sanction. Il revient donc à l'auteur du projet de vérifier - ce que la section de législation n'a pu faire dans le bref délai imparti - qu'aucune disposition du projet ne risque de susciter de telles difficultés d'application.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er} du préambule, les mots "remplacé par la loi du 4 août 1996 et" doivent être ajoutés entre les mots "article 62, alinéa 1^{er} ," et "modifié par la loi du 16 mars 1999".

Alinéa 2

À l'alinéa 2 du préambule, les mots "par mer," doivent être ajoutés entre les mots "en matière de transport" et "par route,", afin de tenir compte du remplacement de l'intitulé de la loi du 18 février 1969 précitée, par la loi du 15 mai 2006 portant diverses dispositions en matière de transport.

Alinéa 4

À l'alinéa 4 du préambule, il convient de viser également l'article 4 de la loi du 4 août 1996, précitée, modifié par la loi du 7 avril 1999. Le recours à l'article 80 de la même loi suppose en effet que l'arrêté en projet soit pris en exécution de celle-ci.

.../...

Alinéa 16

L'alinéa 16 doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 46.692/4 du Conseil d'État, donné le 25 mai 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽¹⁾.

Ministres proposant

Compte tenu notamment de la portée de son article 24, le projet doit également être proposé et signé par le Ministre de l'Intérieur et par le Ministre des Finances, comme l'a été l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif au transport des marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives, abrogé par l'article 33, 2/, du projet.

DispositifArticle 7

L'article 7 règle une question relevant de l'emploi des langues, pour lequel l'auteur du projet n'est pas compétent. Cette disposition sera donc omise.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 36.2 et formule F 3-5-3, www.raadvst.consetat.be (25/05/2009).

Article 18

L'article 18, § 2 (lire : alinéa 2) ⁽²⁾, du projet, doit être corrigé afin de tenir compte de la modification de l'intitulé de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité, opérée par la loi-programme du 9 juillet 2004.

Article 22

La section de législation n'aperçoit pas quelle serait la disposition légale qui habiliterait l'auteur du projet à limiter le nombre d'organismes pouvant bénéficier de l'agrément prévu par l'article 17 du projet ⁽³⁾.

L'article 22 du projet doit, par conséquent, être omis.

Article 23

Dans la version néerlandaise du paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), première phrase, il faudrait écrire : "nalatigheden en haar verzoeken haar standpunt ter zake uiteen te zetten".

Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), deuxième phrase, il y a lieu d'écrire "dans le mois qui suit la réception".

⁽²⁾ La division d'un article en paragraphes ne se justifie que si l'un de ceux-ci comprend plus d'un alinéa.
Recommandation n/ 57.3.

⁽³⁾ S'il devait s'avérer que l'auteur dispose bien d'un fondement légal pour ce faire, il lui reviendrait, à tout le moins, d'arrêter lui-même la procédure de candidature et les critères de choix des organismes retenus, des subdélégations de pouvoirs réglementaires au ministre ne pouvant être admises que pour régler des questions de détail ou à caractère technique.

Article 24

L'article 24, § 2, du projet doit être omis. La question de la valeur des constatations mentionnées dans les procès-verbaux rédigés dans le cadre de l'exécution de l'arrêté en projet est, en effet, réglée par les différentes législations qui lui procurent un fondement légal.

Article 28

Dans le bref délai imparti et compte tenu de leur caractère technique, la section de législation n'a pu vérifier la conformité des mesures transitoires prévues par les articles 28, 29 et 30, du projet, à la directive 2008/68/CE.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

Article 31

À l'article 31 du projet, les mots "dans l'article 1^{er}, 1/," doivent être remplacés par les mots "À l'article 1^{er}, alinéa 3,".

Article 34

L'exécution de l'arrêté en projet devant perdurer au delà de l'actuelle répartition des compétences ministérielles, il y a lieu d'en charger le ministre ayant les transports terrestres dans ses attributions.

Il y a également lieu de mentionner, dans l'exécutoire, les Ministres de l'Intérieur et des Finances.

Annexe

La phrase liminaire de l'annexe dispose que :

"Les dispositions du RID et de l'ADR sont complétées par les dispositions de la présente annexe."

Un arrêté royal ne peut modifier que les annexes d'un autre arrêté royal et non les annexes d'une convention internationale. La phrase liminaire doit être revue afin d'éviter toute ambiguïté à ce sujet.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.692/4
VAN 25 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 mei 2009 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke stoffen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 1993, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 10 van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over land, bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juni 2009 aan deze richtlijn te voldoen;

België dient dringend de richtlijn om te zetten in nationaal recht om een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te voorkomen."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, 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.

.../...

Algemene opmerkingen

Voorafgaand vormvereiste

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel alleen de kopie van de brieven die op 6 mei 2009 aan de drie gewestregeringen zijn toegezonden.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Rechtsgrond

1. In de aanhef wordt als rechtsgrond van het ontwerp naar verschillende afzonderlijke wetten verwezen.

Wat betreft het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen, wordt echter alleen verwezen naar 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 en, voor de loutere aspecten betreffende de bescherming van de werknemers, naar de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Artikel 1, eerste lid, van de voormelde wet van 18 februari 1969 machtigt evenwel alleen de Koning om alle "vereiste maatregelen (te) treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten".

De bepalingen van het ontwerp betreffende het vervoer per spoor die niet vallen binnen de werkingssfeer van de aan de Koning bij de voornoemde wet van 4 augustus 1996 verleende machtigingen, moeten bijgevolg beperkt zijn tot de vereiste

.../...

maatregelen om België in staat te stellen de verplichtingen in acht te nemen die voortvloeien uit richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (hierna te noemen : "richtlijn 2008/68/EG").

Wanneer de steller van het ontwerp geen andere rechtsgrond kan aanvoeren, die de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten tijd niet heeft kunnen vinden, moeten in het licht van deze opmerking de volgende artikelen worden herzien :

- artikel 3 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 1, lid 4, van richtlijn 2008/68/EG om te zetten;
- artikel 5 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 5 van richtlijn 2008/68/EG om te zetten;
- artikel 6 van het ontwerp, dat ertoe dient artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68/EG om te zetten;
- artikel 7 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/68/EG om te zetten;
- de artikelen 8 en 9 van het ontwerp, die ertoe dienen artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/68/EG om te zetten.

2. De artikelen 3, 5, 6, 8 en 9 van het ontwerp zetten bovendien de voormelde bepalingen van richtlijn 2008/68/EG om door alleen de woorden "(de) lidstaten kunnen" te vervangen door de woorden "de Minister (of de gemachtigde van de Minister) kan".

Subdelegaties van regelgevende bevoegdheden aan de minister die zo ruim omschreven zijn, zijn niet aanvaardbaar, en dit geldt *a fortiori* voor zijn gemachtigde. Subdelegatie van regelgevende bevoegdheden mag immers alleen betrekking hebben op details of louter technische aangelegenheden, in het kader van een regelgeving waarvan de hoofdbestanddelen door de Koning worden bepaald.

.../...

3. De verschillende wetten waarnaar als rechtsgrond van het ontwerp wordt verwezen, bevatten alle bijzondere bepalingen betreffende de nadere regels voor vervolging en bestraffing die van toepassing zijn in geval van overtreding van de besluiten die er uitvoering aan geven.

Derhalve bestaat het risico dat overtredingen van sommige bepalingen van het onderzochte ontwerp, waarvoor niet gemakkelijk één rechtsgrond kan worden bepaald, kunnen worden vervolgd en bestraft volgens onderscheiden nadere regels, naargelang van de wetgeving die als aanhaakregeling gekozen zou worden.

Zo'n onzekerheid inzake vervolging en bestraffing zou onduldbaar zijn. Het staat dus aan de steller van het ontwerp om na te gaan - wat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten korte termijn niet heeft kunnen doen - of geen enkele bepaling van het ontwerp zulke toepassingsproblemen kan veroorzaken.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste lid

In het eerste lid van de aanhef moeten de woorden "vervangen bij de wet van 4 augustus 1996" worden ingevoegd tussen de woorden "artikel 62, eerste lid," en de woorden "gewijzigd bij de wet van 16 maart 1999,".

Tweede lid

In het tweede lid van de aanhef moeten de woorden "over zee" worden ingevoegd tussen de woorden "inzake het vervoer" en de woorden "over de weg", om rekening te houden met de vervanging van het opschrift van de voormelde wet van 18 februari 1969, bij de wet van 15 mei 2006 houdende diverse maatregelen inzake vervoer.

Vierde lid

In het vierde lid van de aanhef moet eveneens worden verwezen naar artikel 4 van de voornoemde wet van 4 augustus 1996, gewijzigd bij de wet van 7 april 1999. Het werken met artikel 80 van dezelfde wet veronderstelt immers dat het ontworpen besluit uitgevaardigd wordt ter uitvoering van die wet.

Zestiende lid

Het zestiende lid behoort als volgt te worden geredigeerd :

"Gelet op advies 46.692/4 van de Raad van State, gegeven op 25 mei 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽⁴⁾.

Voordragende ministers

Gelet op inzonderheid de strekking van artikel 24, moet het ontwerp eveneens worden voorgedragen en ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën, zoals is geschied met het koninklijk besluit van 9 maart

⁽⁴⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.2 en formule 3-5-3, www.raadvst-consetat.be (25/05/2009).

2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, opgeheven bij artikel 33, 2/, van het ontwerp.

Dispositief

Artikel 7

Artikel 7 regelt een kwestie die verband houdt met het gebruik van de talen, waarvoor de steller van het ontwerp niet bevoegd is. Deze bepaling dient dus te vervallen.

Artikel 18

Artikel 18, § 2 (lees : tweede lid) ⁽⁵⁾, van het ontwerp moet worden gecorrigeerd om rekening te houden met de wijziging van het opschrift van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling, welke wijziging bij de programmawet van 9 juli 2004 is geschied.

Artikel 22

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk welke wetsbepaling de steller van het ontwerp zou machtigen om het aantal instellingen te beperken die aanspraak kunnen maken op de erkenning waarin artikel 17 van het ontwerp voorziet ⁽⁶⁾.

Artikel 22 van het ontwerp behoort bijgevolg te vervallen.

⁽⁵⁾ Er is slechts reden om een artikel in paragrafen in te delen wanneer een ervan uit meer dan één lid bestaat. Aanbeveling nr. 57.3.

⁽⁶⁾ Indien mocht blijken dat de steller wel degelijk een rechtsgrond heeft om dit te doen, zou hij, op zijn minst, zelf de procedure van kandidaatstelling en de criteria voor de keuze van de in aanmerking genomen instellingen moeten vaststellen, aangezien subdelegaties van regelgevende bevoegdheden aan de minister slechts kunnen worden toegelaten om detailkwesties of technische kwesties te regelen.

Artikel 23

In paragraaf 1 (lees : eerste lid), eerste zin, schrijf men : "... nalatigheden en haar verzoeken haar standpunt ter zake uiteen te zetten".

In paragraaf 1 (lees : eerste lid), tweede zin, schrijf men : "Indien de betreffende instelling haar standpunt niet bekendmaakt binnen een maand na de ontvangst ...".

Artikel 24

Artikel 24, § 2, van het ontwerp dient te vervallen. De kwestie van de waarde van de vaststellingen vermeld in de processen-verbaal opgesteld in het kader van de uitvoering van het ontworpen besluit wordt immers geregeld door de verschillende wetten die de rechtsgrond ervan vormen.

Artikel 28

Binnen de toegemeten korte termijn en gelet op de technische aard ervan, heeft de afdeling Wetgeving niet kunnen nagaan of de overgangsbepalingen waarin de artikelen 28, 29 en 30 van het ontwerp voorzien, met richtlijn 2008/68/EG overeenstemmen.

Het is onder dit voorbehoud dat dit advies wordt gegeven.

Artikel 31

In artikel 31 van het ontwerp moeten de woorden "in artikel 1" worden vervangen door de woorden "in artikel 1, derde lid,".

Artikel 34

Aangezien de tenuitvoerlegging van het ontworpen besluit moet voortduren na afloop van de huidige verdeling van de ministeriële bevoegdheden, moet de minister bevoegd voor het vervoer te land hiermee worden belast.

In de uitvoeringsbepaling moeten eveneens de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën worden vermeld.

Bijlage

De inleidende zin van de bijlage bepaalt het volgende :

"De bepalingen van het RID en van het ADR worden aangevuld met de bepalingen van onderhavige bijlage.".

Een koninklijk besluit kan alleen de bijlagen bij een ander koninklijk besluit wijzigen en niet de bijlagen bij een internationale overeenkomst. De inleidende zin moet worden herzien om alle onduidelijkheid hierover te voorkomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	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. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE