

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.553/4
DU 5 DÉCEMBRE 2011

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 7 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 9 avril 2007 portant exécution du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil et transposant partiellement la directive 2002/15 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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

Observations générales

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 25 octobre 2011.

Par conséquent, il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. Le dossier joint à la demande d'avis ne contient aucune pièce permettant d'attester que ce dernier a bien été soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, conformément à l'article 19/1, de la loi du 5 mai 1997 'relative à

la coordination de la politique fédérale de développement durable', inséré par la loi du 30 juillet 2010 ¹.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable ², lequel sera, en outre, visé au préambule du projet ³.

3. Compte tenu de ce que le projet d'arrêté n'a pour objet que de transposer partiellement la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 'relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier', il convient d'établir deux tableaux de transposition, qui seront annexés au rapport au Roi lors de sa publication au *Moniteur belge*, pour permettre aux destinataires des règles de l'arrêté de connaître leur origine dans la directive transposée ⁴.

Observations particulières

Préambule

1. Les différentes normes supranationales visées au préambule du projet ne procurent pas de fondement légal à ce dernier.

Les alinéas 1^{er} à 4 du préambule, qui les visent, doivent donc être omis.

¹ Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011, conformément à son article 4.

² Ainsi que, le cas échéant, de l'évaluation d'incidence éventuelle requise suite à cet examen préalable, conformément à l'article 19/2 de la loi du 5 mai 1997 précitée.

³ Compte tenu de la nature de la formalité, le rapport au Roi sera complété au point IV.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 94 et 191 à 195, et plus particulièrement : « 191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau : a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition; b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité. 191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive ».

2. À l'alinéa 5 (devenant l'alinéa 1^{er}) du préambule, il convient de viser également, au titre de fondement légal du projet, l'article 3 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', modifié par la loi du 3 mai 1999.

3. Le préambule doit être complété par deux alinéas nouveaux consacrés respectivement au visa de l'arrêté royal du 19 juillet 2000 'relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route' et celui de l'arrêté royal du 9 avril 2007 'portant exécution du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil', arrêtés royaux que le projet examiné vise à modifier.

4. Les alinéas 9 et 10 du préambule, respectivement consacrés au visa de « l'avis » du Conseil des ministres et de l'urgence, sont inutiles et doivent être omis.

5. Le projet doit être proposé par chacun des ministres sous la responsabilité desquels sont placés les différents services visés à l'article 4 du projet (article 3, en projet, de l'arrêté royal du 9 avril 2007).

À l'instar de l'arrêté royal du 19 juillet 2000 précité, dont l'article 4 du projet examiné vise à modifier l'annexe, ce dernier doit, en outre, être également proposé par le Ministre de la Justice.

Cette observation vaut également pour le contreseing de l'arrêté en projet.

Dispositif

Observation préalable

Mieux vaudrait ranger les dispositions du projet selon l'ordre chronologique des arrêtés royaux modifiés ⁵ selon ce qui sera indiqué ci-après.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 127.

Article 2

1. À l'article 6/1, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 9 avril 2007 précité (article 2 du projet), il convient de reprendre la définition du « temps de travail des conducteurs indépendants » énoncée à l'article 3, a), 2), de la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 'relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier'.

2. À l'article 6/1, 4°, en projet, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité des mots « telle que définie par la législation nationale ».

Article 3

1. La structure du dispositif du projet doit être revue afin de ne pas y faire figurer l'(actuel) article 3, qui modifie l'arrêté royal du 19 juillet 2000, entre deux dispositions modifiant l'arrêté royal du 9 avril 2007 précité.

2. Dans le membre de phrase liminaire de l'(actuel) article 3 du projet, il convient de corriger la mention des modifications encore en vigueur déjà apportées à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 19 juillet 2000 précité, à savoir son remplacement par l'arrêté royal du 27 avril 2007 et sa modification par l'arrêté royal du 10 août 2009.

Article 4

1. L'(actuel) article 4 du projet, qui vise à remplacer l'article 3 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 précité, doit être déplacé et renuméroté, afin de précéder, dans le dispositif, l'(actuel) article 2, qui vise à insérer de nouveaux articles 6/1 à 6/4 dans la suite du même arrêté.

2. Dans le membre de phrase introductif de l'(actuel) article 4 du projet, il convient en outre de remplacer les mots « du présent arrêté » par les mots « du même arrêté ».

Article 5

L'article 5 du projet est inutile et doit donc être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.553/4
VAN 5 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 7 november 2011 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister 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 9 april 2007 houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en houdende gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2002/15/EG van het Europese Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel enkel de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn toegezonden en die net als de adviesaanvraag dagtekenen van 25 oktober 2011.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. Uit geen enkel stuk van het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt dat het advies voorafgaandelijk is onderzocht met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, overeenkomstig artikel 19/1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’, ingevoegd bij de wet van 30 juli 2010¹.

¹ Inwerkingtreding op 1 oktober 2011, overeenkomstig artikel 4 ervan.

De steller van het ontwerp dient toe te zien op de volledige vervulling van dit voorafgaand vormvereiste², dat bovendien in de aanhef van het ontwerp moet worden vermeld³.

3. Gelet op het feit dat het ontwerp van besluit slechts de gedeeltelijke omzetting beoogt van richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 ‘betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen’, moeten twee omzettingstabellen worden opgesteld en bij het verslag aan de Koning worden gevoegd bij de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, opdat de adressaten van de regels van het besluit zouden kunnen weten uit welke bepalingen van de omgezette richtlijn deze regels voortkomen⁴.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De verschillende supranationale rechtsregels vermeld in de aanhef van het ontwerp leveren geen rechtsgrond op voor het ontwerp.

Het eerste, tweede, derde en vierde lid van de aanhef, die naar deze rechtsregels verwijzen, moeten dus worden weggelaten.

2. In het vijfde lid (dat het eerste lid wordt) van de aanhef moet ook artikel 3 van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake het vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of

² Evenals, in voorkomend geval, de eventuele effectbeoordeling die ten gevolge van dit voorafgaande onderzoek vereist is, overeenkomstig artikel 19/2 van de voornoemde wet van 5 mei 1997.

³ Gelet op de aard van het vormvereiste, moet punt IV van het verslag aan de Koning worden aangevuld.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 94 en 191 tot 195, en inzonderheid:

“191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn”.

de waterweg', gewijzigd bij de wet van 3 mei 1999, als rechtsgrond van het ontwerp worden vermeld.

3. De aanhef moet worden aangevuld met twee nieuwe leden, waarbij het ene lid verwijst naar het koninklijk besluit van 19 juli 2000 'betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg' en het andere naar het koninklijk besluit van 9 april 2007 'houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad', welke koninklijke besluiten het voorliggende ontwerp beoogt te wijzigen.

4. Het negende en tiende lid van de aanhef, die respectievelijk verwijzen naar "het advies" van de Ministerraad en naar de "hoogdringendheid", zijn overbodig en moeten worden weggelaten.

5. Het ontwerp moet worden voorgedragen door elke minister die de leiding heeft over de verschillende diensten vermeld in artikel 4 van het ontwerp (ontworpen artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 april 2007).

Naar het voorbeeld van het voornoemde koninklijk besluit van 19 juli 2000, waarvan artikel 4 van het voorliggende ontwerp de bijlage beoogt te wijzigen, moet het ontwerp bovendien ook door de minister van Justitie worden voorgedragen.

Deze opmerking geldt tevens voor de medeondertekening van het ontworpen besluit.

Dispositief

Voorafgaande opmerking

Het verdient de voorkeur de bepalingen van het ontwerp te rangschikken in chronologische volgorde van de gewijzigde koninklijke besluiten⁵, in de zin van wat *infra* wordt aangegeven.

Artikel 2

1. In het ontworpen artikel 6/1, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 9 april 2007 (artikel 2 van het ontwerp), dient de definitie van “arbeidstijd van zelfstandige bestuurders” te worden overgenomen die geformuleerd is in artikel 3, a), 2), van richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 ‘betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen’.

2. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat het nut is van de woorden “zoals omschreven in de nationale wetgeving” in het ontworpen artikel 6/1, 4°.

Artikel 3

1. De opbouw van het dispositief van het ontwerp moet worden herzien opdat (het huidige) artikel 3, dat het koninklijk besluit van 19 juli 2000 wijzigt, niet tussen twee bepalingen staat die het voornoemde koninklijk besluit van 9 april 2007 wijzigen.

2. In het inleidend zinsdeel van (het huidige) artikel 3 van het ontwerp moet de vermelding worden verbeterd van de nog geldende wijzigingen die reeds zijn aangebracht in bijlage 1 bij het voornoemde koninklijk besluit van 19 juli 2000, te weten de vervanging ervan bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 en de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2009.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 127.

Artikel 4

1. (Het huidige) artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 9 april 2007 beoogt te wijzigen, moet worden verplaatst en moet een nieuw nummer krijgen, zodat het in het dispositief voorafgaat aan (het huidige) artikel 2, dat in het vervolg van hetzelfde besluit nieuwe artikelen 6/1 tot 6/4 beoogt in te voegen.

2. In het inleidend zinsdeel van (het huidige) artikel 4 van het ontwerp moeten bovendien de woorden “van dit besluit” worden vervangen door de woorden “van hetzelfde besluit”.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp is overbodig en moet dus worden weggelaten

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY