

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 51.288/3  
VAN 8 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 april 2012 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu 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 5 december 2004 houdende vaststelling van productnormen voor inwendige verbrandingsmotoren in niet voor de weg bestemde mobiele machines’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 5 december 2004 ‘houdende vaststelling van productnormen voor inwendige verbrandingsmotoren in niet voor de weg bestemde mobiele machines’ te wijzigen. Met die wijziging wordt beoogd richtlijn 2011/88/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 ‘tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG wat betreft de voorschriften voor motoren die in het kader van de flexibele regeling in de handel zijn gebracht’ om te zetten in het interne recht.

### ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Luidens het ontworpen artikel 10, § 2bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2004 kan de keuringsinstantie toestemming geven voor het in de handel brengen van bepaalde motoren voor railvoertuigen en locomotieven (artikel 4, 2°, van het ontwerp).

De rechtsgrond voor die ontworpen bepaling wordt geboden door artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Naar luid van die bepaling kan de Koning, teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, maatregelen nemen om onder meer het op de markt brengen van een product afhankelijk te maken van een voorafgaande toelating, alsook de voorwaarden te bepalen waaronder die toelatingen kunnen worden verleend, opgeschort of ingetrokken. Op grond van artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 moeten de besluiten genomen ter uitvoering van artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van diezelfde wet, worden vastgesteld na overleg in Ministerraad.

In de adviesaanvraag wordt vermeld dat geen “kopij van de notificatie van de beraadslaging in de Ministerraad [is] bijgevoegd, vermits het ontwerp niet dient vastgesteld te worden na overleg in de Ministerraad”.

Om de hiervoor gegeven redenen kan met die zienswijze niet worden ingestemd.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een “voorafgaand vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Een minister kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit is overlegd in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval is aangepast als gevolg van dat overleg.

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag wat betreft artikel 4, 2°, van het ontwerp, in zoverre het ertoe strekt in het koninklijk besluit van 5 december 2004 een artikel 10, § 2bis, in te voegen, voorbarig, en bijgevolg, niet ontvankelijk is.

#### RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor de overige bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°, en 19bis, § 3, 1°, van de wet van 21 december 1998.

#### VORMVEREISTEN

5. Uit het dossier blijkt niet dat het ontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van het voorafgaande onderzoek voorgeschreven bij artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’. Dat onderzoek dient derhalve nog te gebeuren.

Indien het voorafgaande onderzoek het vereist, dient overeenkomstig artikel 19/2 van die wet ook een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling plaats te vinden.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient de wet van 21 december 1998 met zijn juiste opschrift te worden vermeld (wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers).

### Voordrachtformule

7. Aangezien het de bedoeling is dat de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken het te nemen besluit mede ondertekent, dient zij dit besluit ook mede voor te dragen.

### Artikelen 3 en 4

8. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3, § 6 (artikel 3 van het ontwerp) en van het ontworpen artikel 10, § 2bis (artikel 4 van het ontwerp), wordt de ene keer gewag gemaakt van een “motortreinstel” en de andere keer van “railvoertuigen”. In de voornoemde richtlijn 2011/88/EU en in de overige bepalingen van het koninklijk besluit van 5 december 2004 wordt daarentegen enkel gewag gemaakt van de term “motortreinstel”. Met het oog op de uniformiteit dient in de ontworpen bepalingen uitsluitend gewag te worden gemaakt van de term “motortreinstel”.

### Artikel 7

9. Luidens artikel 7 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 10 februari 2012 (lees: heeft het (te nemen) besluit uitwerking met ingang van 10 februari 2012).

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.<sup>1</sup>

-----

---

<sup>1</sup> In dat verband wenst de Raad van State de stellers van het ontwerp erop te wijzen dat artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2011/88/EU bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die deze richtlijn implementeren slechts dienen vast te stellen uiterlijk op 24 november 2012.

De kamer was samengesteld uit

|          |                  |                                     |
|----------|------------------|-------------------------------------|
| de Heren | P. LEMMENS,      | kamervoorzitter,                    |
|          | J. SMETS,        |                                     |
|          | B. SEUTIN,       | staatsraden,                        |
|          | J. VELAERS,      | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES, | griffier.                           |

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

---

AVIS 51.288/3  
DU 8 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

---

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à l'Environnement, le 24 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 2004 concernant l'établissement des normes de produits pour des moteurs à combustion interne aux engins mobiles non routiers', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 5 décembre 2004 'concernant l'établissement des normes de produits pour des moteurs à combustion interne aux engins mobiles non routiers'. Cette modification vise à transposer en droit interne la directive 2011/88/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 'modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité'.

### RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Selon l'article 10, § 2bis, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 5 décembre 2004, l'autorité compétente en matière de réception peut autoriser la mise sur le marché de certains moteurs pour autorails et locomotives (article 4, 2<sup>o</sup>, du projet).

Le fondement juridique de cette disposition en projet est procuré par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'. Cette disposition prévoit qu'afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue, entre autres, de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une autorisation préalable, ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles ces autorisations peuvent être accordées, suspendues ou retirées. En vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998, les arrêtés pris en exécution de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de cette même loi doivent être délibérés en Conseil des ministres.

La demande d'avis mentionne qu'une copie de la notification de la délibération en Conseil des ministres n'a pas été jointe, le projet ne devant pas faire l'objet d'une telle délibération.

Pour les motifs susmentionnés, on ne peut se rallier à ce point de vue.

La délibération collégiale en Conseil des ministres prescrite ne peut être assimilée à « une formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette délibération a, en effet, pour objectif de permettre à tous les ministres d'échanger leur point de vue sur le projet d'arrêté déposé et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'après l'obtention d'un consensus qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme étant en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État. Un ministre ne peut dès lors pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Il s'ensuit que la demande d'avis est prématurée et, partant, irrecevable en ce qui concerne l'article 4, 2°, du projet, dans la mesure où il vise à insérer un article 10, § 2bis, dans l'arrêté royal du 5 décembre 2004.

#### FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique des autres dispositions de l'arrêté en projet est procuré par les articles 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 3°, et 19bis, § 3, 1°, de la loi du 21 décembre 1998.

#### FORMALITÉS

5. Il ne ressort pas du dossier que le projet a fait l'objet de l'examen préalable prescrit par l'article 19/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. Cet examen doit donc encore être effectué.

Si l'examen préalable le requiert, une évaluation d'incidence sur le développement durable doit également être réalisée conformément à l'article 19/2 de cette loi.

#### EXAMEN DU TEXTE

##### Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on désignera la loi du 21 décembre 1998 par son intitulé exact (loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs).

### Formule de proposition

7. L'intention étant que la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur contresigne l'arrêté envisagé, celle-ci doit également être associée à la proposition de l'arrêté.

### Articles 3 et 4

8. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 6, en projet (article 3 du projet) et de l'article 10, § 2*bis*, en projet (article 4 du projet), il est question tantôt de « motortreinstel », tantôt de « railvoertuigen ». Par contre, la directive 2011/88/UE précitée et les autres dispositions de l'arrêté royal du 5 décembre 2004 utilisent uniquement le terme « motortreinstel ». Par souci d'uniformité, on utilisera exclusivement ce dernier terme dans les dispositions en projet.

### Article 7

9. Selon l'article 7 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 10 février 2012 (lire : l'arrêté (envisagé) produit ses effets le 10 février 2012).

Il y a lieu d'observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions. Tel est le cas lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne un régime qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions concernées n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées<sup>1</sup>.

-----

---

<sup>1</sup> À ce propos, le Conseil d'État souhaite rappeler aux auteurs du projet que selon l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2011/88/UE, les États membres ne doivent adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre de cette directive que le 24 novembre 2012 au plus tard.

La chambre était composée de

|           |                  |                                         |
|-----------|------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | P. LEMMENS,      | président de chambre,                   |
|           | J. SMETS,        |                                         |
|           | B. SEUTIN,       | conseillers d'État,                     |
|           | J. VELAERS,      | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | G. VERBERCKMOES, | greffier.                               |

Le rapport a été présenté par Madame K. BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS