



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.766/2/V
du 10 aout 2017

advies 61.766/2/V
van 10 augustus 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant le transport de
marchandises dangereuses de
la classe 7'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het vervoer
van gevaarlijke goederen van
de klasse 7'

Le 28 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 14 août 2017, sur un projet d'arrêté royal 'concernant le transport de marchandises dangereuses de la classe 7'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2017.

*

Op 28 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 14 augustus 2017 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van de klasse 7'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

1. Plusieurs dispositions du projet habilite l'Agence à « établir des directives » dans différentes matières ou circonstances. Tel est le cas notamment des articles 9, 11, alinéa 2, 21, 1^o et 3^o, 63, 1^o et 3^o, 84, 1^o et 3^o, et 114 du projet.

Il n'y a pas lieu de prévoir d'habilitation particulière en la matière dans le projet. L'insertion de telles dispositions doit être omise car la délégation d'un pouvoir qui serait de nature réglementaire n'est pas admissible. Il appartient à l'auteur du projet soit de compléter celui-ci soit d'y habiliter le ministre à prendre d'éventuelles mesures complémentaires. Rien ne s'oppose par ailleurs à ce qu'une administration, comme l'Agence, élabore des directives de nature administrative pour expliciter les règles légales ou administratives, sans qu'il soit nécessaire de l'y habiliter expressément.

2. D'autres dispositions délèguent à l'Agence un pouvoir de nature réglementaire ou, selon les réponses fournies par le délégué du Ministre, pourraient avoir un tel caractère. Tel est le cas notamment des articles 13, alinéas 1^{er} et 2, 15, § 1^{er} ¹, 21, 2^o, 40, alinéa 1^{er}, 2^o, 60, alinéa 1^{er} ², 63, 2^o, et 84, 2^o du projet.

Or, selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Les dérogations à cette règle de principe, qui permettraient par exemple au Roi de déléguer son pouvoir réglementaire à un organisme public qui n'a aucune responsabilité politique à l'égard de la Chambre des représentants, ne sont admissibles que pour les réglementations accessoires.

La loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : « la loi du 15 avril 1994 »), qui définit les missions de l'Agence, ne prévoit pas que celle-ci puisse se voir attribuer un pouvoir de réglementation.

Une subdélégation de pouvoirs réglementaires ne peut, en tout état de cause, porter que sur des éléments de détail ou particulièrement techniques, dans le cadre d'une réglementation

¹ Voir la réponse du délégué quant au caractère potentiellement réglementaire du pouvoir conféré par cette habilitation.

² En tant que la disposition mentionne les « critères établis par l'Agence ».

dont les éléments principaux sont définis par le Roi ³ ou dans une norme supérieure comme en l'espèce les conventions et règlements internationaux en vigueur mentionnés à l'article 5, alinéa 2, 2°, du projet.

Dans le respect des principes rappelés ci-dessus, l'auteur du texte est invité à réexaminer l'ensemble du dispositif afin de vérifier si, compte tenu des nécessités liées à la mise en œuvre des conventions et règlements internationaux et du caractère technique des missions dont l'Agence est chargée, il n'y a pas lieu de compléter le projet par les règles que l'Agence aurait été habilitée à adopter, soit d'habiliter le Ministre à les prendre lui-même.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci ⁴.

Or, l'alinéa 2 du préambule vise notamment les articles 15 et 18 de la loi du 15 avril 1994, alors que ces dispositions n'habilitent pas le Roi à adopter une quelconque règle. Elles ne constituent donc pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Leur mention sera donc omise du préambule.

2. L'alinéa 3 du préambule vise l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants' ⁵, en visant spécialement certaines de ces dispositions et en en mentionnant les modifications respectives.

Il n'y a toutefois pas lieu de mentionner dans le préambule les numéros des articles concernés par la modification ou les modifications subies antérieurement par l'acte modifié ⁶.

L'alinéa 3 sera adapté en ce sens.

La même observation vaut pour l'alinéa 4.

³ Voir en ce sens l'avis n° 46.692/4 donné le 25 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 juin 2009 'relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosives et radioactives'.

⁴ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

⁵ Ci-après : « le règlement général ».

⁶ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

3. Le projet trouve notamment son fondement juridique, en ce qui concerne les modalités d'agrément pour le transport, dans l'article 4 de la loi du 15 avril 1994. Cette disposition prévoit que le Roi doit avoir pris l'avis de l'Agence. De même, l'article 17bis de la même loi, qui constitue également un fondement juridique du projet, impose que les règles soient adoptées « sur proposition de l'Agence ».

Interrogé quant à l'existence d'une proposition ou d'un avis de l'Agence relatif au projet, le délégué du Ministre a répondu ceci :

« L'Agence a formulé un projet de texte réglementaire et c'est sur base de celui-ci que le Ministre a établi le projet d'arrêté royal, mais on a oublié de mentionner ceci dans le préambule ».

À la demande de l'auditeur-rapporteur, le délégué du Ministre a également communiqué des documents établissant que l'Agence a transmis au Ministre la première version du projet à l'examen. Il s'en déduit que les formalités susmentionnées ont été régulièrement accomplies.

L'auteur du projet veillera donc à en faire mention au préambule.

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5, alinéa 2, 2°, n), définit les « niveaux d'exemption » comme suit :

« les valeurs de l'activité et de l'activité par unité de masse fixées dans les conventions et règlement internationaux en vigueur qui règlent le transport des marchandises dangereuses ».

La définition sera complétée en ajoutant, après les mots « les valeurs », les mots « d'exemption ».

La même observation vaut pour le point w).

Article 7

L'article 7 du projet prévoit l'obligation de disposer d'un agrément pour le transport des marchandises dangereuses de la classe 7.

Il exécute l'article 4 de la loi du 15 avril 1994, lequel dispose comme suit :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 8 le transport des appareils et substances visés à l'article 3 ne peut être effectué que par des personnes agréées à cet effet par l'Agence. Le Roi règle, après avoir pris l'avis de l'Agence, les modalités de l'agrément ».

Comme la section de législation l'a déjà observé à plusieurs reprises, cette disposition requiert un « agrément » pour chaque transporteur sans exception ⁷.

Toutefois, l'alinéa 2 en projet prévoit certaines exceptions au principe de l'agrément, pour les « organisations ou entreprises qui préparent pour le transport des colis, conteneurs ou citernes » et qui « disposent d'une autorisation accordé[e] en application du chapitre II du Règlement général ».

Or, la préparation et le chargement de marchandises dangereuses de la classe 7 sont considérés comme du « transport » au sens du projet et spécialement de la définition de l'article 5, alinéa 2, 2°, e), mais aussi au sens de l'ADR ⁸.

Dès lors, il convient de prévoir un agrément, même pour les opérations visées à l'alinéa 2.

Ceci étant, il serait possible de prévoir, à l'alinéa 2, que l'autorisation accordée en application du chapitre II, section 2, du règlement général vaut agrément au sens de l'arrêté en projet en ce qui concerne la préparation pour le transport des colis, conteneurs ou citernes.

La même observation vaut à propos de l'article 9 du projet, qui prévoit une exception à l'obligation de disposer d'un agrément pour le déplacement de matières radioactives à l'intérieur d'un établissement classé ⁹.

Article 11

L'article 11, alinéa 1^{er}, prévoit que

« la sécurité du transport national et international des matières nucléaires est régie par l'arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif à la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires ».

⁷ Voir notamment l'avis n° 30.809/3 donné le 22 juin 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants', spécialement l'observation particulière relative aux articles 56 à 60.

⁸ L'article 1.2.1 définit le transport comme suit : « le changement de lieu des marchandises dangereuses, y compris les arrêts nécessités par les conditions de transport et y compris le séjour des marchandises dangereuses dans les véhicules, citernes et conteneurs nécessités par les conditions de trafic avant, pendant et après le changement de lieu. La présente définition englobe également le séjour temporaire intermédiaire des marchandises dangereuses aux fins de changement de mode ou de moyen de transport (transbordement). Cela s'applique à condition que les documents de transport desquels ressortent le lieu d'envoi et le lieu de réception soient présentés sur demande et à condition que les colis et les citernes ne soient pas ouverts pendant le séjour intermédiaire, excepté aux fins de contrôle par les autorités compétentes ».

⁹ Si l'auteur du projet estime que l'article 4 de la loi du 15 avril 1994 ne respecte pas, à cet égard, l'article 1.1., d) de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 'relative au transport intérieur des marchandises dangereuses', il conviendra de modifier cette disposition.

Interrogé quant à l'articulation entre cet arrêté et l'arrêté en projet, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'Arrêté en projet couvre l'ensemble des matières radioactives, y compris les matières nucléaires. Les matières nucléaires ne sont qu'une partie de toutes les marchandises dangereuses de la classe 7. L'arrêté en projet est d'application pour tous les transports de marchandises dangereuses de la classe 7 et les organisations impliquées. L'arrêté du 17/10/2011 est d'application uniquement pour ceux qui transportent ou manipulent les matières nucléaires ».

Il se déduit de cette réponse que, pour le transport de matières nucléaires, il convient d'appliquer à la fois l'arrêté royal du 17 octobre 2011 et l'arrêté en projet.

Dans ces circonstances, mieux vaut omettre l'article 11, alinéa 1^{er}, et ajouter, dans l'article 2, relatif au champ d'application du projet, un second alinéa formulé comme suit :

« Il s'applique sans préjudice, en ce qui concerne le transport de matières nucléaires, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif à la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires ».

Article 16

Il n'appartient pas au Roi de fixer des règles en matière d'emploi des langues, matière que l'article 30 de la Constitution réserve au législateur.

Article 18

L'article 18 du projet arrête un débit de dose maximum pour la cabine du chauffeur.

Interrogé quant à la disposition de l'ADR qui arrête un tel débit de dose, le délégué du Ministre a répondu ceci :

« Le débit de dose fixé dans l'article 18 est une disposition plus contraignante que celle de l'ADR afin d'assurer la protection des travailleurs belges du secteur. Une dérogation suivant l'article 6 de la directive 2008/68/EC et l'article 13 du projet d'AR, sera demandée dès que l'AR en projet est publié ».

Cependant, l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive 2008/68/CE dispose comme suit :

« La Commission examine dans chaque cas si les conditions prévues aux points a) et b) sont remplies et décide, selon la procédure visée à l'article 9, paragraphe 2, d'autoriser ou non la dérogation et de l'ajouter le cas échéant à la liste des dérogations nationales figurant à l'annexe I, section I.3, à l'annexe II, section II.3, ou à l'annexe III, section III.3 ».

S'agissant d'un régime d'autorisation, l'autorisation de la Commission sera sollicitée préalablement à l'adoption du projet.

Article 28

1. L'article 28 prévoit que le demandeur à la demande duquel l'Agence estime qu'il convient de ne pas donner une suite favorable ou entièrement favorable a le droit d'être entendu.

Interrogé quant à savoir si, dans un tel cas, l'Agence invite d'office le demandeur à une audition ou si celui-ci doit demander à être entendu et quant à l'éventuel délai pour l'introduction de la demande, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'article mentionne que c'est l'Agence qui informe le demandeur et que celui-ci a le droit d'être entendu dans les 30 jours. La première initiative est à l'Agence qui informe le demandeur de son intention de refuser en tout ou en partie sa demande. Ensuite, il appartient au demandeur de nous confirmer qu'il veut faire appel à ce droit d'être entendu dans un délai compatible aux 30 jours prévu dans le projet d'arrêté ».

Le projet sera complété afin de préciser le délai dans lequel cette demande d'audition doit être introduite.

La même observation vaut pour les articles 33, 38, 45, 50, 70, 75, 81, 91, 96, 101, 107, 118, 125 et 139 du projet.

2. L'article 28, alinéa 3, prévoit que, lorsqu'un demandeur ne recourt pas à son droit d'être entendu, l'Agence refuse « d'office » la demande.

Cette formulation donne l'impression que l'Agence pourrait refuser la demande sur la seule base de l'absence de demande d'être entendu par le demandeur d'agrément. Une telle interprétation méconnaîtrait toutefois les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

L'alinéa 3 sera omis et l'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Lorsque le demandeur est entendu par l'Agence, celle-ci rend sa décision définitive en tenant compte des éléments complémentaires fournis ».

La même observation vaut pour les articles 33, alinéa 3, 38, alinéa 3, 45, alinéa 3, 50, alinéa 3, 70, alinéa 3, 75, alinéa 3, 81, alinéa 3, 91, alinéa 3, 96, alinéa 3, 102, alinéa 3, 107, alinéa 3, 118, alinéa 3, et 125, alinéa 3, du projet.

Articles 31 et 32

L'article 32, § 1^{er}, prévoit que l'agrément modifié est délivré avec la même date de fin que l'agrément initial. Cependant, l'article 31, alinéa 2, prévoit que l'agrément peut être délivré pour une période plus courte que la période sollicitée.

Interrogé quant à l'articulation de ces deux dispositions, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Le cas 'standard' est de donner l'agrément modifié pour la même période que l'agrément initial. Pendant l'évaluation de la demande de modification, des éléments 'défavorables' peuvent se présenter qui impliquent que la date d'expiration de l'agrément modifié soit avancée ».

Afin de mieux refléter l'articulation de ces règles, dans l'article 31, alinéa 2, 1^{re} phrase, les mots « délivré pour une période plus courte que la période sollicitée » seront omis et l'article 32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera rédigé comme suit :

« L'agrément modifié est en principe délivré avec la même date de fin que l'agrément initial. Toutefois, l'Agence peut le délivrer pour une période plus courte ».

Articles 41 et 113

L'article 41, alinéa 3, prévoit que l'Agence « peut déterminer que la demande puisse être introduite par d'autres parties concernées par le transport ».

De même, l'article 113, alinéa 2, prévoit que l'Agence « peut décider que d'autres parties concernées peuvent introduire la demande d'approbation ».

Interrogé quant au caractère de pouvoir de décision individuelle ou de pouvoir réglementaire conféré par cette dernière habilitation, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« Dans les cas de demande d'approbation, le concepteur du modèle de colis est l'interlocuteur privilégié pour l'introduction de la demande. Il est le plus à même de répondre à des questions éventuelles de l'Agence. Ce concepteur est parfois une entreprise étrangère avec qui la communication n'est pas toujours évidente ou qui ne souhaite pas introduire de demandes à l'étranger pour des cas spécifiques belges. Dans ce cas, l'Agence peut décider que, par exemple, l'utilisateur belge de l'emballage peut introduire la demande d'approbation. Cette décision est prise au cas par cas ».

Les articles 41 et 113 du projet seront complétés par la précision selon laquelle l'Agence peut décider « au cas par cas ».

Articles 56 à 59

Les articles 56 à 59 sont relatifs à la sous-traitance de transport.

L'alinéa 1^{er} de l'article 56 vise les matières nucléaires du groupe de protection physique A visées dans l'arrêté royal du 17 octobre 2011. Cependant, l'article 1^{er} de cet arrêté renvoie aux groupes définis par l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 'relatif à la catégorisation et à la définition de zones de sécurité au sein des installations nucléaires et des entreprises de transport nucléaire'.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a convenu qu'il y avait lieu de viser cette dernière disposition.

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 63

L'article 63 n'envisage l'agrément comme site d'interruption que pour une « organisation ».

Interrogé quant à l'acception de ce terme, le délégué du Ministre a renvoyé à la définition de l'« organisation impliquée dans le transport multimodal de marchandises dangereuses de la classe 7 » de l'article 5, alinéa 2, 2°, t) du projet.

Si l'intention de l'auteur du projet est de faire usage de ce concept, il conviendra de compléter l'article 63 afin de mentionner non pas « l'organisation », mais « l'organisation impliquée dans le transport multimodal de marchandises dangereuses de la classe 7 ».

La même observation vaut pour la suite du projet, notamment pour l'article 83.

Article 69

L'article 69, § 3, alinéa 1^{er}, 1°, prévoit que l'Agence peut fixer, dans l'arrêté d'agrément comme site d'interruption, notamment la durée de l'interruption.

Interrogé quant à savoir si cela signifie qu'un site soumis à une telle condition ne dispose que d'une durée unique d'interruption ou si l'auteur du projet estime que le 1° vise une durée d'interruption « maximale », le délégué du Ministre a répondu qu'il s'agit d'une durée maximale.

Le projet sera précisé en ce sens.

La même observation vaut pour les articles 74, § 2, alinéa 1^{er}, 1° et 80, § 3, alinéa 1^{er}, 1°.

Article 108

L'article 108, alinéa 2, habilite l'Agence à fixer des conditions pour l'entreposage en transit.

Interrogé quant à la portée de cette habilitation, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Les conditions d'entreposage en transit seront fixées dans l'arrêté d'agrément de l'organisation impliquée dans le transport multimodal de marchandises dangereuses de la classe 7 puisqu'il y a des spécificités pour chacun des endroits ».

Cette précision, selon laquelle ces conditions sont fixées dans l'agrément, sera apportée dans l'article 108.

Articles 119 et 120

Les articles 119 et 120 du projet, relatifs à la modification et à la prolongation d'un certificat d'approbation ou d'un certificat de validation, ne prévoient pas, comme pour les autres demandes prévues dans le projet, la possibilité pour le demandeur d'être entendu lorsqu'une décision défavorable est envisagée.

Interrogé quant aux motifs de cette différence, le délégué du Ministre a indiqué que les dispositions relatives au droit d'être entendu seront ajoutées aux articles 119 et 120.

Le projet sera complété en ce sens.

Article 136

L'article 136, numéroté 36 dans la version française, prévoit que l'Agence peut « exiger » l'avis d'un expert, d'un organisme national ou international.

La disposition doit être interprétée comme imposant au demandeur de compléter le cas échéant sa demande par un rapport d'expert ou par une expertise. Dans cette hypothèse, il va de soi que le coût de ce recours à un expert ou de cette expertise est à charge du demandeur. Si tel n'était pas le cas, il s'agirait d'un marché de services dans le chef de l'Agence, laquelle serait soumise à la législation sur les marchés publics.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il y aurait lieu d'insérer à l'article 136, alinéa 1^{er}, après les mots « elle peut exiger », les mots « que la demande soit accompagnée de ».

La même observation vaut pour l'alinéa 2.

Article 144

Dans la phrase liminaire de l'article 144, le mot « modifié » sera remplacé par le mot « remplacé ».

Article 145

L'article 145, alinéa 4, prévoit une exemption de redevance pour certaines personnes. Interrogé quant aux motifs de cette exemption, le délégué du Ministre a répondu ceci :

« L'exemption dans l'alinéa 4 est prévue afin que les transporteurs qui sont déjà autorisés actuellement, qui vont être agréés d'office selon les mesures transitoires de la section 12.4 du projet d'arrêté et qui ont déjà payé des redevances, ne soient pas soumis au paiement d'une nouvelle redevance lorsqu'ils introduiront leur demande d'agrément.

L'Agence ne souhaite pas que les transporteurs déjà autorisés soient pénalisés financièrement par cette modification réglementaire ».

Cependant dans la mesure où, selon l'article 146, les autorisations antérieures restent valides, il n'est pas nécessaire pour leur bénéficiaire d'introduire une nouvelle demande, sauf à l'expiration de la durée de l'autorisation. Le Conseil d'État n'aperçoit donc pas l'utilité de l'alinéa 4 de l'article 145. Celui-ci sera donc omis.

Annexe

1. L'auteur du projet veillera à donner un intitulé à l'annexe du projet ¹⁰.
2. L'article 173 de la Constitution dispose comme suit :

« Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune ».

Afin que le montant d'une redevance spécifique satisfasse aux caractéristiques auxquelles doit répondre une redevance, il doit être la rémunération pécuniaire d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement et il doit exister un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et la redevance demandée, d'autre part. À défaut d'un tel rapport, la redevance perd son caractère rémunérateur pour prendre un caractère fiscal.

Au vu de ces principes, la section de législation s'interroge quant au caractère proportionnel au service rendu des différents montants parfois élevés des redevances prévus à l'annexe.

L'auteur du projet veillera à pouvoir justifier de cette proportionnalité.

*

¹⁰ Voir en ce sens *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

1. Verscheidene bepalingen van het ontwerp machtigen het Agentschap om in diverse materies of omstandigheden “richtlijnen op te stellen”. Dat is met name het geval voor de artikelen 9, 11, tweede lid, 21, 1° en 3°, 63, 1° en 3°, 84, 1° en 3°, en 114 van het ontwerp.

Er is geen reden om in het ontwerp te voorzien in een bijzondere machtiging ter zake. Dergelijke bepalingen mogen niet worden ingevoegd, aangezien het onaanvaardbaar is een verordenende bevoegdheid te delegeren. De steller van het ontwerp moet ofwel het ontwerp aanvullen, ofwel de minister daarin machtigen om eventuele extra maatregelen te treffen. Niets staat er trouwens aan in de weg dat een bestuur als het Agentschap administratieve richtlijnen opstelt om de wettelijke of administratieve regels te verduidelijken, zonder dat het daartoe uitdrukkelijk gemachtigd moet worden.

2. Andere bepalingen delegeren aan het Agentschap een verordenende bevoegdheid of zouden volgens de antwoorden die de gemachtigde van de minister gegeven heeft, van verordenende aard kunnen zijn. Dat is met name het geval voor de artikelen 13, eerste en tweede lid, 15, § 1,¹¹ 21, 2°, 40, eerste lid, 2°, 60, eerste lid,¹² 63, 2°, en 84, 2° van het ontwerp.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel echter zaak van de Koning. Afwijkingen van die grondregel, waarbij de Koning zijn verordeningsbevoegdheid bijvoorbeeld zou kunnen delegeren aan een openbare instelling die ten aanzien van de Kamer van volksvertegenwoordigers geen enkele politieke verantwoordelijkheid heeft, zijn enkel aanvaardbaar voor de aanvullende verordeningen.

De wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna “de wet van 15 april 1994”), waarin de opdrachten van het Agentschap gedefinieerd zijn, voorziet niet in de mogelijkheid om aan dat Agentschap een verordeningsbevoegdheid op te dragen.

¹¹ Zie het antwoord van de gemachtigde ambtenaar inzake de eventuele verordenende aard van de bevoegdheid die bij die machtiging verleend wordt.

¹² In zoverre de bepaling de “criteria opgesteld door het Agentschap” vermeldt.

Subdelegatie van verordeningsbevoegdheden mag hoe dan ook alleen betrekking hebben op details of op bijzonder technische aangelegenheden in het kader van een verordening waarvan de hoofdbestanddelen door de Koning bepaald worden¹³ of in een hogere regeling zoals *in casu* de “van kracht zijnde internationale overeenkomsten en reglementen” die vermeld worden in artikel 5, tweede lid, 2°, van het ontwerp.

De steller van de tekst wordt verzocht om het volledige dispositief met inachtneming van de hiervoor gememoreerde beginselen opnieuw te onderzoeken, om na te gaan of het ontwerp, om redenen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de internationale overeenkomsten en reglementen, en de technische aard van de opdrachten waarmee het Agentschap belast is, niet aangevuld moet worden met de regels die het Agentschap gemachtigd is vast te stellen, dan wel of de Minister niet gemachtigd moet worden om zelf de regels vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De rechtsgrond van een besluit wordt gevormd door de bepalingen van de teksten van intern recht die een bepaald orgaan machtigen om regels te formuleren binnen zijn bevoegdheden.¹⁴

Het tweede lid van de aanhef verwijst echter onder andere naar de artikelen 15 en 18 van de wet van 15 april 1994, terwijl die bepalingen de Koning niet machtigen om welke regel dan ook vast te stellen. Ze leveren dus geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Die artikelen moeten bijgevolg uit de aanhef weggelaten worden.

2. Het derde lid van de aanhef verwijst naar het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’¹⁵ door inzonderheid te verwijzen naar sommige bepalingen ervan en melding te maken van de respectieve wijzigingen die erin aangebracht zijn.

Het is evenwel niet nodig om in de aanhef melding te maken van de nummers van de artikelen waarop de wijziging betrekking heeft, of van de wijzigingen die vroeger aangebracht zijn in de tekst die gewijzigd wordt.¹⁶

¹³ Zie in die zin advies 46.692/4, gegeven op 25 mei 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 28 juni 2009 ‘betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’.

¹⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 22.

¹⁵ Hierna “het algemeen reglement”.

¹⁶ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 30.

Het derde lid moet in die zin aangepast worden.

Dezelfde opmerking geldt voor het vierde lid.

3. Wat de erkenningsprocedure voor het vervoer betreft, ontleent het ontwerp zijn rechtsgrond inzonderheid aan artikel 4 van de wet van 15 april 1994. Luidens die bepaling moet de Koning het advies van het Agentschap ingewonnen hebben. Op dezelfde wijze legt artikel 17bis van dezelfde wet, dat eveneens een rechtsgrond oplevert voor het ontwerp, de verplichting op om de regels “op voorstel van het Agentschap” vast te stellen.

Op de vraag of het Agentschap met betrekking tot het ontwerp een voorstel of een advies geformuleerd heeft, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’Agence a formulé un projet de texte réglementaire et c’est sur base de celui-ci que le Ministre a établi le projet d’arrêté royal, mais on a oublié de mentionner ceci dans le préambule.”

Op verzoek van de auditeur-rapporteur heeft de gemachtigde van de minister ook documenten bezorgd waaruit blijkt dat het Agentschap de eerste versie van het voorliggende ontwerp aan de minister overgezonden heeft. Daaruit volgt dat de voornoemde vereisten op rechtsgeldige wijze vervuld zijn.

De steller van het ontwerp moet er dan ook op toezien dat dit in aanhef van het besluit vermeld wordt.

DISPOSITIEF

Artikel 5

In artikel 5, tweede lid, 2°, n), worden de “vrijstellingsniveaus” als volgt gedefinieerd:

“de waarden voor de activiteit en de activiteit per eenheid van massa die vastgesteld zijn in de van kracht zijnde internationale overeenkomsten en reglementen voor het vervoer van gevaarlijke goederen.”

De definitie moet aangevuld worden door de woorden “de waarden” te vervangen door de woorden “de vrijstellingswaarden”.

Dezelfde opmerking geldt voor de definitie onder w).

Artikel 7

Artikel 7 van het ontwerp voorziet in de verplichting om te beschikken over een erkenning voor het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7.

Het geeft uitvoering aan artikel 4 van 15 april 1994 dat als volgt luidt:

“Onverminderd de bepalingen van artikel 8 mogen de in artikel 3 genoemde apparaten en stoffen enkel vervoerd worden door personen daartoe erkend door het Agentschap. De Koning regelt, na advies van het Agentschap, de wijze van erkenning.”

Zoals de afdeling Wetgeving reeds herhaaldelijk opgemerkt heeft, is krachtens die bepaling voor alle transporteurs, zonder uitzondering, een “erkenning” vereist.¹⁷

Het ontworpen tweede lid voorziet echter in bepaalde uitzonderingen op het beginsel van de erkenning voor de “[o]rganisaties of ondernemingen die colli, containers [of] tanks voorbereiden” en die “beschikken over een vergunning verleend met toepassing van hoofdstuk II van het Algemeen reglement.”

Het voorbereiden en laden van gevaarlijke goederen van klasse 7 wordt echter beschouwd als “vervoer” in de zin van het ontwerp en in het bijzonder in de zin van de definitie in artikel 5, tweede lid, 2°, e), maar ook in de zin van het ADR¹⁸.

Er moet derhalve ook voorzien worden in een erkenning voor het vervoer dat in het tweede lid bedoeld wordt.

Gelet op wat voorafgaat zou in het tweede lid kunnen worden bepaald dat de vergunning die verleend wordt met toepassing van hoofdstuk II, afdeling 2, van het algemeen reglement, geldt als erkenning in de zin van het ontworpen besluit voor organisaties of ondernemingen die colli, containers en tanks voorbereiden voor vervoer.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9 van het ontwerp dat voorziet in een uitzondering op de verplichting om te beschikken over een erkenning voor “het verplaatsen van radioactieve stoffen binnen een ingedeeld bedrijf”.¹⁹

¹⁷ Zie inzonderheid advies 30.809/3, gegeven op 22 juni 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, en meer bepaald de bijzondere opmerking met betrekking tot de artikelen 56 tot 60.

¹⁸ In artikel 1.2.1 wordt het vervoer als volgt gedefinieerd: “de verplaatsing van gevaarlijke goederen, met inbegrip van de door de vervoersvoorwaarden benodigde haltes en met inbegrip van het omwille van de verkeersomstandigheden noodzakelijk verblijf van de gevaarlijke goederen in de voertuigen, tanks en containers voor, tijdens en na de verplaatsing. Onderhavige definitie omvat ook de tijdelijke tussenopslag van gevaarlijke goederen om te veranderen van vervoerswijze of van vervoermiddel (overslag); dit geldt enkel op voorwaarde dat de vervoerdocumenten, waaruit de plaats van verzending en bestemming blijken, op verzoek worden getoond en de colli en de tanks gedurende de tussenopslag niet geopend worden, behalve voor controles door de bevoegde overheid.”

¹⁹ Indien de steller van het ontwerp van mening is dat artikel 4 van de wet van 15 april 1994 in dat opzicht afbreuk doet aan artikel 1.1.d) van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’, zal die bepaling gewijzigd moeten worden.

Artikel 11

Artikel 11, eerste lid, luidt als volgt:

“De beveiliging van het nationale en internationale vervoer van nucleair materiaal wordt geregeld door het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de fysieke beveiliging van het kernmateriaal en de nucleaire installaties.”

Op een vraag naar de samenhang tussen dat besluit en het ontworpen besluit heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L'Arrêté en projet couvre l'ensemble des matières radioactives, y compris les matières nucléaires. Les matières nucléaires ne sont qu'une partie de toutes les marchandises dangereuses de la classe 7. L'arrêté en projet est d'application pour tous les transports de marchandises dangereuses de la classe 7 et les organisations impliquées. L'arrêté du 17/10/2011 est d'application uniquement pour ceux qui transportent ou manipulent les matières nucléaires.”

Uit dat antwoord valt af te leiden dat voor het vervoer van kernmateriaal zowel het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 als het ontworpen besluit toegepast moeten worden.

In die omstandigheden is het beter artikel 11, eerste lid, weg te laten en in artikel 2 dat betrekking heeft op het toepassingsgebied van het ontwerp, een tweede lid toe te voegen dat als volgt geformuleerd wordt:

“Wat het vervoer van kernmateriaal betreft, is het van toepassing onverminderd het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 'betreffende de fysieke beveiliging van het kernmateriaal en de nucleaire installaties'.”

Artikel 16

Het staat niet aan de Koning om regels inzake het gebruik van de talen vast te stellen: die aangelegenheid is krachtens artikel 30 van de Grondwet voorbehouden aan de wetgever.

Artikel 18

Artikel 18 van het ontwerp stelt voor de bestuurdersruimte een maximaal dosistempo vast.

Om uitleg gevraagd over de bepaling van het ADR waarin een dergelijk dosistempo vastgesteld is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le débit de dose fixé dans l'article 18 est une disposition plus contraignante que celle de l'ADR afin d'assurer la protection des travailleurs belges du secteur. Une dérogation suivant l'article 6 de la directive 2008/68/EC et l'article 13 du projet d'AR, sera demandée dès que l'AR en projet est publié.”

Artikel 6, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2008/68/EG luidt echter als volgt:

“De Commissie onderzoekt telkens of is voldaan aan de voorschriften onder a) en b) en beslist overeenkomstig de in artikel 9, lid 2, vastgestelde procedure of een afwijking wordt toegestaan en wordt toegevoegd aan de lijst van nationale afwijkingen in bijlage I, deel I.3, bijlage II, deel II.3, of bijlage III, deel III.3.”

Aangezien het gaat om een vergunningsregeling, kan het ontwerp pas aangenomen worden wanneer de toestemming van de Commissie verkregen is.

Artikel 28

1. Artikel 28 bepaalt dat de aanvrager het recht heeft om gehoord te worden, indien het Agentschap van oordeel is dat aan zijn aanvraag geen gunstig gevolg of geen volledig gunstig gevolg gegeven kan worden.

Op de vraag of de aanvrager in een dergelijk geval ambtshalve door het Agentschap opgeroepen wordt om gehoord te worden dan wel zelf moet vragen om gehoord te worden en binnen welke termijn de aanvraag ingediend moet worden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L'article mentionne que c'est l'Agence qui informe le demandeur et que celui-ci a le droit d'être entendu dans les 30 jours. La première initiative est à l'Agence qui informe le demandeur de son intention de refuser en tout ou en partie sa demande. Ensuite, il appartient au demandeur de nous confirmer qu'il veut faire appel à ce droit d'être entendu dans un délai compatible aux 30 jours prévu dans le projet d'arrêté.”

Het ontwerp dient aldus aangevuld te worden dat het bepaalt binnen welke termijn die vraag om gehoord te worden ingediend moet worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 33, 38, 45, 50, 70, 75, 81, 91, 96, 101, 107, 118, 125 en 139 van het ontwerp.

2. Artikel 28, derde lid, bepaalt dat, wanneer een aanvrager geen gebruik maakt van zijn recht om gehoord te worden, het Agentschap de aanvraag “ambtshalve” weigert.

Die formulering wekt de indruk dat het Agentschap de aanvraag zou kunnen weigeren louter op basis van het feit dat de aanvrager van een erkenning niet gevraagd heeft om gehoord te worden. Een dergelijke interpretatie zou evenwel de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ schenden.

Het derde lid dient te vervallen en het tweede lid dient als volgt gesteld te worden:

“Wanneer de aanvrager gehoord wordt door het Agentschap, houdt het Agentschap bij zijn definitieve beslissing rekening met de bijkomende elementen die verstrekt worden.”

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 33, derde lid, 38, derde lid, 45, derde lid, 50, derde lid, 70, derde lid, 75, derde lid, 81, derde lid, 91, derde lid, 96, derde lid, 102, derde lid, 107, derde lid, 118, derde lid, en 125, derde lid, van het ontwerp.

Artikelen 31 en 32

Artikel 32, § 1, bepaalt dat de gewijzigde erkenning toegekend wordt met dezelfde einddatum als de oorspronkelijke erkenning. Artikel 31, tweede lid, bepaalt evenwel dat de erkenning toegekend kan worden voor een kortere periode dan aangevraagd.

Op de vraag hoe die twee bepalingen zich tot elkaar verhouden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le cas ‘standard’ est de donner l’agrément modifié pour la même période que l’agrément initial. Pendant l’évaluation de la demande de modification, des éléments ‘défavorables’ peuvent se présenter qui impliquent que la date d’expiration de l’agrément modifié soit avancée.”

Teneinde beter weer te geven hoe die regels zich ten opzichte van elkaar verhouden, dienen in artikel 31, tweede lid, eerste zin, de woorden “of toegekend worden voor een kortere periode dan aangevraagd” geschrapt te worden en dient artikel 32, § 1, eerste lid, als volgt gesteld te worden:

“De gewijzigde erkenning wordt in principe toegekend met dezelfde einddatum als de oorspronkelijke erkenning. Het Agentschap kan de erkenning evenwel voor een kortere periode toekennen.”

Artikelen 41 en 113

Artikel 41, derde lid, bepaalt dat het Agentschap “kan bepalen dat de aanvraag door andere betrokkenen bij het vervoer (...) aangevraagd [kan] worden”.

Evenzo bepaalt artikel 113, tweede lid, dat het Agentschap “kan beslissen dat andere betrokken partijen de aanvraag voor goedkeuring kunnen indienen”.

Op de vraag of bij die laatste machtiging een bevoegdheid tot het nemen van individuele beslissingen dan wel een verordenende bevoegdheid verleend wordt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Dans les cas de demande d’approbation, le concepteur du modèle de colis est l’interlocuteur privilégié pour l’introduction de la demande. Il est le plus à même de répondre à des questions éventuelles de l’Agence. Ce concepteur est parfois une entreprise étrangère avec qui la communication n’est pas toujours évidente ou qui ne souhaite pas introduire de demandes à l’étranger pour des cas spécifiques belges. Dans ce cas, l’Agence peut décider que, par exemple, l’utilisateur belge de l’emballage peut introduire la demande d’approbation. Cette décision est prise au cas par cas.”

De artikelen 41 en 113 van het ontwerp dienen aangevuld te worden met de precisering dat het Agentschap geval per geval kan beslissen.

Artikelen 56 tot 59

De artikelen 56 tot 59 hebben betrekking op de onderaanneming van vervoer.

Het eerste lid van artikel 56 verwijst naar de nucleaire materialen behorende tot de fysieke beveiligingsgroep A zoals bepaald in het koninklijk besluit van 17 oktober 2011. In artikel 1 van dat besluit wordt evenwel verwezen naar de groepen gedefinieerd in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 ‘betreffende de categorisering van het kernmateriaal en de definiëring van veiligheidszones in de nucleaire installaties en de nucleaire vervoerbedrijven’.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister toegegeven dat naar die laatste bepaling verwezen behoorde te worden.

Het ontwerp dient in die zin gewijzigd te worden.

Artikel 63

Artikel 63 heeft het alleen over de erkenning als onderbrekingssite van een site aangelegd door een “organisatie”.

Gevraagd naar de betekenis van die term heeft de gemachtigde van de minister verwezen naar de definitie van “organisatie betrokken bij het multimodale vervoer van gevaarlijke goederen van de klasse 7 (lees: van klasse 7)” die in artikel 5, tweede lid, 2°, t), van het ontwerp gegeven wordt.

Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om gebruik te maken van dat begrip, dient artikel 63 aldus aangevuld te worden dat daarin niet “de organisatie” maar “de organisatie betrokken bij het multimodale vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7” vermeld wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp, inzonderheid voor artikel 83.

Artikel 69

Artikel 69, § 3, eerste lid, 1°, stelt dat het Agentschap in het besluit tot erkenning als onderbrekingssite onder meer de duurtijd van de onderbreking kan bepalen.

Op de vraag of dat betekent dat voor een site waarvoor een dergelijke voorwaarde geldt slechts één enkele duurtijd van onderbreking mogelijk is dan wel of de steller van het ontwerp van mening is dat de bepaling onder 1° het heeft over een maximale duurtijd van de

onderbreking, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het gaat om een maximale duurtijd.

Het ontwerp dient in die zin verduidelijkt te worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 74, § 2, eerste lid, 1°, en 80, § 3, eerste lid, 1°.

Artikel 108

Artikel 108, tweede lid, machtigt het Agentschap om voorwaarden op te stellen voor de opslag in transit.

Gevraagd naar de draagwijdte van die machtiging heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Les conditions d’entreposage en transit seront fixées dans l’arrêté d’agrément de l’organisation impliquée dans le transport multimodal de marchandises dangereuses de la classe 7 puisqu’il y a des spécificités pour chacun des endroits.”

In artikel 108 dient gepreciseerd te worden dat die voorwaarden vastgesteld worden in het erkenningsbesluit.

Artikelen 119 en 120

De artikelen 119 en 120 van het ontwerp, die betrekking hebben op de wijziging en de verlenging van een goedkeuringscertificaat of een validatiecertificaat, bieden de aanvrager niet de mogelijkheid om gehoord te worden in geval van een ongunstige beslissing, terwijl dat wel het geval is voor de andere aanvragen waarvan sprake is in het ontwerp.

Op de vraag wat de reden is voor dat verschil, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat de bepalingen betreffende het recht om gehoord te worden toegevoegd zullen worden aan de artikelen 119 en 120.

Het ontwerp dient in die zin aangevuld te worden.

Artikel 136

Artikel 136, dat in de Franse tekst als artikel 36 genummerd is, bepaalt dat het Agentschap kan “eisen” dat het advies van een deskundige, of van een nationale of internationale instelling wordt ingewonnen.

De bepaling moet aldus geïnterpreteerd worden dat ze aan de aanvrager de verplichting oplegt om zijn aanvraag in voorkomend geval aan te vullen met een deskundigenverslag of een expertise. In dat geval spreekt het vanzelf dat de kosten daarvoor voor rekening van de aanvrager zijn. Als dat niet het geval zou zijn, zou het gaan om een opdracht

voor diensten uitgaande van het Agentschap, dat daarbij de wetgeving op de overheidsopdrachten zou moeten naleven.

Teneinde iedere dubbelzinnigheid op te heffen behoort artikel 136, eerste lid, als volgt gesteld te worden: “Wanneer het Agentschap het nodig acht, kan ze in het kader van de fabricage of het onderhoud van verpakkingen die gebruikt worden voor het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7 eisen dat het advies van een deskundige of de expertise van een nationale of internationale instelling bij de aanvraag gevoegd wordt.”

Dezelfde opmerking geldt voor het tweede lid.

Artikel 144

In de inleidende zin van artikel 144 dient het woord “gewijzigd” vervangen te worden door het woord “vervangen”.

Artikel 145

Artikel 145, vierde lid, voorziet voor bepaalde personen in een vrijstelling van retributie. Gevraagd naar de redenen voor die vrijstelling, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L'exemption dans l'alinéa 4 est prévue afin que les transporteurs qui sont déjà autorisés actuellement, qui vont être agréés d'office selon les mesures transitoires de la section 12.4 du projet d'arrêté et qui ont déjà payé des redevances, ne soient pas soumis au paiement d'une nouvelle redevance lorsqu'ils introduiront leur demande d'agrément.

L'Agence ne souhaite pas que les transporteurs déjà autorisés soient pénalisés financièrement par cette modification réglementaire.”

Aangezien eerder verleende vergunningen volgens artikel 146 geldig blijven, is het evenwel niet nodig dat de begunstigde ervan een nieuwe aanvraag indient voordat de duurtijd van de vergunning verstreken is. De Raad van State ziet bijgevolg niet in wat het nut is van het vierde lid van artikel 145. Dat lid dient dan ook te vervallen.

Bijlage

1. De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat in de Franse tekst de bijlage bij het ontwerp voorafgegaan wordt door het woord “Annexe”.²⁰

2. Artikel 173 van de Grondwet bepaalt het volgende:

“Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134,

²⁰ Zie in die zin *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 172.

kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente.”

Opdat het bedrag van een specifieke retributie de kenmerkende eigenschappen zou hebben waaraan een retributie dient te voldoen, moet het de geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid verleent aan de retributieplichtige, individueel beschouwd, en dient er een redelijke verhouding te bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de verleende dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

In het licht van die beginselen vraagt de afdeling Wetgeving zich af of de verschillende, soms hoge bedragen van de retributies waarin de bijlage voorziet evenredig zijn met de verleende dienst.

De steller van het ontwerp dient ervoor te zorgen dat die evenredigheid aangetoond kan worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre LIÉNARDY