



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.607/4
du 1^{er} avril 2019

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 octobre 2017 concernant le transport de marchandises dangereuses de la classe 7 et portant la transposition de la directive (UE) 2018/217 de la Commission du 31 janvier 2018 modifiant la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, en vue d'adapter les dispositions de l'annexe I, section I.1, au progrès scientifique et technique et l'exécution de la décision d'exécution (UE) 2018/936 du 29 juin 2018 autorisant les États membres à adopter certaines dérogations en vertu de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.607/4
van 1 april 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van de klasse 7 en houdende de omzetting van richtlijn (EU) 2018/217 van de Commissie van 31 januari 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land en met name de aanpassing van punt I.1 van de bijlage I aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang en de uitvoering van het uitvoeringsbesluit (EU) 2018/936 van 29 juni 2018 houdende toestemming voor de lidstaten om bepaalde afwijkingen vast te stellen krachtens Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land'

Le 5 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 octobre 2017 concernant le transport de marchandises dangereuses de la classe 7 et portant la transposition de la directive (UE) 2018/217 de la Commission du 31 janvier 2018 modifiant la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, en vue d'adapter les dispositions de l'annexe I, section I.1, au progrès scientifique et technique et l'exécution de la décision d'exécution (UE) 2018/936 du 29 juin 2018 autorisant les Etats membres à adopter certaines dérogations en vertu de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2019.

*

Op 5 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van de klasse 7 en houdende de omzetting van richtlijn (EU) 2018/217 van de Commissie van 31 januari 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land en met name de aanpassing van punt I.1 van de bijlage I aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang en de uitvoering van het uitvoeringsbesluit (EU) 2018/936 van 29 juni 2018 houdende toestemming voor de lidstaten om bepaalde afwijkingen vast te stellen krachtens Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 april 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2019.

*

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}, 2°, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La note au Conseil des ministres du 19 février 2019 comporte un point « 5. Communautés et/ou régions » sous lequel figurent les mots : « Sans objet ».

Toutefois, dès lors que le projet examiné constitue une réglementation relative aux transports, il est soumis à la procédure d'association des trois Gouvernements de Région conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il revient à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} vise, à titre de fondement juridique, les articles 3 et 4 de 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'.

En ce qui concerne l'article 3, le délégué du Ministre a indiqué qu'il y a lieu de viser l'alinéa 1^{er}. Le préambule sera précisé en ce sens.

Par ailleurs dans la mesure où les deuxième et quatrième alinéas insérés par l'article 3 du projet mettent en œuvre l'habilitation prévue à l'article 24bis de la loi du 15 avril 1994, cette disposition sera également visée à l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. 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.

Par ailleurs, l'article 17bis de la même loi constitue également un fondement juridique du projet ; il impose que les règles y visées soient adoptées « sur proposition de l'Agence ».

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a répondu :

« Le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a été informé/avisé par l'Agence le 26 novembre 2018 dans la forme d'une proposition de projet d'arrêté royal ».

L'auteur du projet veillera à faire mention de l'accomplissement de la formalité au préambule ¹.

3. Le préambule mentionne que le projet a été délibéré en Conseil des ministres. Cependant, au vu des fondements juridiques du projet, une telle délibération ne s'impose pas.

4. Compte tenu de l'observation formulée sous le point relatif à la formalité préalable, la formule de proposition et la formule de contreseing seront, le cas échéant, en fonction des attributions internes au sein du Gouvernement fédéral, complétées par la mention du ministre compétent pour la matière des transports ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 1^o, il sera précisé que l'arrêté transpose « partiellement » la directive (UE) 2018/217 de la Commission du 31 janvier 2018 'modifiant la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, en vue d'adapter les dispositions de l'annexe I, section I.1, au progrès scientifique et technique'.

Article 3

1. L'article 3 insère quatre nouveaux alinéas dans l'article 18 de l'arrêté royal du 22 octobre 2017, en vue d'exécuter le point « RO-a-BE-4 » de l'annexe à la décision d'exécution (UE) 2018/936 de la Commission du 29 juin 2018 'autorisant les États membres à adopter certaines dérogations en vertu de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses'.

¹ Voir déjà en ce sens l'avis n° 61.766/2/V donné le 10 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 octobre 2017 'concernant le transport de marchandises dangereuses de la classe 7', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61766.pdf>.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

La phrase liminaire de cet article 3 sera donc modifiée, dès lors qu'elle ne vise l'insertion que de deux alinéas.

2. L'article 24bis de la loi du 15 avril 1994 dispose comme suit :

« Le Roi peut déterminer les cas dans lesquels l'Agence doit établir des règlements d'une portée technique et non-politique pour la mise en œuvre des arrêtés pris en exécution de la présente loi. Ces règlements sont publiés au *Moniteur belge* »³.

Les alinéas 4 et 6 en projet habilite ainsi l'Agence à déterminer les modalités du transport national d'un maximum de 1.000 détecteurs de fumées ioniques usagés.

Dans le respect des principes rappelés ci-dessus, l'auteur du projet est donc invité à réexaminer ces habilitations 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 soit de mieux encadrer l'habilitation, soit de compléter le projet par les règles que l'Agence aurait été habilitée à adopter, soit encore d'habiliter le ministre à les prendre lui-même⁴.

3. Le rapport au Roi sera complété afin d'indiquer que les deux premiers alinéas insérés concernent la dérogation prévue dans la décision d'exécution 2018/936/UE et en facilitent l'exécution en prévoyant une exemption d'agrément pour ce type de transport.

Ce même rapport au Roi exposera la portée spécifique des deux autres alinéas, qui prévoient une exemption d'agrément pour des transports non visés par cette décision, et comment ils s'articulent avec les règles de droit européen applicables en la matière.

Article 5

L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet « le dixième jour qui suit sa publication au *Moniteur belge* ».

³ Dans son avis n° 60.586/3 donné le 30 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 7 mai 2017 'portant modification de 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, concernant l'organisation du contrôle physique' – il s'agit de l'avant-projet appelé à devenir l'article 24bis –, la section de législation a observé ce qui suit : « L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause », *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2322/1, pp. 44 à 46, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60586.pdf>.

⁴ Voir déjà, en ce sens, l'avis n° 61.766/2/V.

Cependant, il est inutile de répéter la règle prévue à l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', laquelle est applicable par défaut.

Dès lors, l'article 5 sera omis.

*

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 het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De nota aan de Ministerraad van 19 februari 2019 bevat een punt “5. Gemeenschappen en/of gewesten” waarvan de tekst luidt: “Zonder voorwerp”.

Aangezien het voorliggende ontwerp zich aandient als een reglementering van het vervoer, moeten de drie gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ echter bij het uitwerken ervan betrokken worden.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 3 en 4 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’.

Met betrekking tot artikel 3 heeft de gemachtigde van de minister aangegeven dat naar het eerste lid verwezen dient te worden. De aanhef moet in die zin verduidelijkt worden.

Doordat het tweede en het vierde lid, die bij artikel 3 van het ontwerp ingevoegd worden, uitvoering geven aan de machtiging vervat in artikel 24*bis* van de wet van 15 april 1994, dient daarnaast in het eerste lid van de aanhef ook naar die laatstgenoemde bepaling verwezen te worden.

2. 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.

Voorts levert artikel 17*bis* van dezelfde wet eveneens een rechtsgrond op voor het ontwerp; het legt de verplichting op om de erin bedoelde regels “op voorstel van het Agentschap” vast te stellen.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le Ministre de la Sécurité et de l’Intérieur a été informé/avisé par l’Agence le 26 novembre 2018 dans la forme d’une proposition de projet d’arrêté royal.”

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat in de aanhef vermeld wordt dat het vormvereiste vervuld is.¹

3. In de aanhef wordt vermeld dat in de Ministerraad overleg gepleegd is over het ontwerp. Gelet op de rechtsgronden van het ontwerp is evenwel geen overleg in de Ministerraad vereist.

4. Gelet op de opmerking over het voorafgaand vormvereiste, moeten het voordrachtformulier en het ondertekeningsformulier, rekening houdend met de interne bevoegdheidsverdeling binnen de federale regering, in voorkomend geval aangevuld worden met de vermelding van de minister die bevoegd is voor de aangelegenheid van het vervoer.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de bepaling onder 1° moet gepreciseerd worden dat het besluit richtlijn (EU) 2018/217 van de Commissie van 31 januari 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land en met name de aanpassing van punt I.1 van bijlage I aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’ “gedeeltelijk” omzet.

¹ Zie in die zin reeds advies 61.766/2/V, op 10 augustus 2017 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van de klasse 7’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61766.pdf>.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 41.

Artikel 3

1. Bij artikel 3 worden in artikel 18 van het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 vier nieuwe leden ingevoegd ter uitvoering van punt “RO-a-BE-4” van de bijlage bij uitvoeringsbesluit (EU) 2018/936 van de Commissie van 29 juni 2018 ‘houdende toestemming voor de lidstaten om bepaalde afwijkingen vast te stellen krachtens Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’.

De inleidende zin van dat artikel 3 moet dus gewijzigd worden, aangezien daarin enkel sprake is van de invoeging van twee leden.

2. Artikel 24bis van de wet van 15 april 1994 luidt als volgt:

“De Koning kan de gevallen bepalen waarin het Agentschap reglementen met een technische en niet-beleidsmatige draagwijdte moet opstellen voor de uitvoering van de besluiten genomen in uitvoering van deze wet. Deze reglementen worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.”³

Het ontworpen vierde en zesde lid machtigen het Agentschap er aldus toe de nadere regels te bepalen voor het binnenlands vervoer van ten hoogste 1.000 gebruikte ionische rookmelders.

De steller van het ontwerp wordt dan ook verzocht om die machtigingen met inachtneming van de hiervoor gememoreerde beginselen opnieuw te onderzoeken, om na te gaan of, om redenen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de internationale overeenkomsten en reglementen en gelet op de technische aard van de opdrachten waarmee het Agentschap belast is, hetzij de machtiging niet strikter moet worden afgebakend, hetzij het ontwerp niet aangevuld moet worden met de regels die het Agentschap gemachtigd is vast te stellen, hetzij de minister niet gemachtigd moet worden om zelf de regels vast te stellen.⁴

3. Het verslag aan de Koning moet aangevuld worden met de vermelding dat de eerste twee ingevoegde leden de afwijking betreffen waarin uitvoeringsbesluit 2018/936/EU voorziet en de uitvoering ervan vergemakkelijken door dat soort vervoer vrij te stellen van erkenning.

³ In advies 60.586/3, op 30 december 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 mei 2017 ‘tot wijziging van 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, wat betreft de organisatie van de fysische controle’ – bedoeld wordt het voorontwerp dat tot artikel 24bis zou leiden –, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt: “Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.”, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2322/001, 44-46, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60586.pdf>.

⁴ Zie in die zin reeds advies 61.766/2/V.

In datzelfde verslag aan de Koning moet de specifieke strekking uiteengezet worden van de twee andere leden, die in een vrijstelling van erkenning voorzien voor vervoer dat niet in dat besluit wordt bedoeld, en moet toegelicht worden hoe ze aansluiten bij de ter zake geldende Europeesrechtelijke regels.

Artikel 5

Artikel 5 bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt “op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*”.

Het heeft echter geen nut de regel te herhalen die vervat is in artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, een regel die automatisch van toepassing is.

Artikel 5 moet bijgevolg weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET