KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e september 1970 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij in werking wordt gesteld het reglement inzake een wederzijdse erkenning van vergunningen en het uitwisselen van gegevens tussen de bevoegde diensten inzake het niet-militair vervoer van explosieve stoffen, reglement dat gevoegd is bij de Aanbeveling M (66) 16 van 18 april 1966 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie", heeft de 26e november 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 2 septembre 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "mettant en vigueur le règlement relatif à la reconnaissance réciproque des autorisations et à l'échange entre les administrations compétentes de renseignements concernant le transport non militaire d'explosifs, annexé à la Recommandation M (66) 16 en date du 18 avril 1966 du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux", a donné le 26 novembre 1970 l'avis suivant :

Het ontwerp-koninklijk besluit beoogt het toepasselijk verklaren van het type-reglement dat bij de aanbeveling M (66) 16 van 18 april 1966 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie is gevoegd en dat voorschriften vaststelt "inzake een wederzijdse erkenning van vergunningen en het uitwisselen van gegevens tussen de bevoegde diensten inzake het niet-militair vervoer van explosieve stoffen".

Het enige artikel van voornoemde aanbeveling luidt als volgt :

"Enig artikel.- Aan de Regeringen der drie Beneluxlanden wordt verzocht de nodige maatregelen te treffen om de bepalingen van bijgaand Reglement zo spoedig mogelijk in werking te stellen en uiterlijk binnen drie maanden nadat de Europese overeenkomst betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen langs de weg (A.D.R.) van kracht is geworden".

De aanbeveling steunt op de artikelen 6 en 7 van het Unieverdrag en op artikel 9 van de overgangs-overeenkomst.

Artikel 6 bepaalt : "Onverminderd de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 5 van dit Verdrag zien de Hoge Verdragsluitende Partijen er gezamenlijk op toe, dat geen wettelijk of uitvoerend voorschrift noch enig ander publiekrechtelijk voorschrift, in het bijzonder op het gebied van de gezondheid, het vrije verkeer op ongerechtvaardigde wijze belemmert".

.../...

Artikel 7 bepaalt : "De Hoge Verdragsluitende Partijen zien er gezamenlijk op toe dat geen wettelijk of uitvoerend voorschrift noch enig ander publiekrechtelijk voorschrift de mededingingsvoorwaarden op hun grondgebieden verstoort".

Artikel 9 bepaalt : "De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich, binnen een tijdvak van ten hoogste vijf jaar de coördinatie tot stand te brengen van de wettelijke of uitvoerende voorschriften en de andere publiekrechtelijke voorschriften bedoeld in de artikelen 6 en 7 van het Unieverdrag, die een ongerechtvaardigde belemmering voor het vrije verkeer vormen, ten einde die belemmering weg te nemen".

Het komt ieder Beneluxland toe de in de vorenbedoelde aanbeveling vervatte bedoeling te verwezenlijken door middel van voorschriften van nationaal recht. In België maakt onder meer het vervoer van ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daarmede geladen tuigen, het voorwerp uit van artikel 1 van de wet van 28 mei 1956. Dit artikel, dat als rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit in de aanhef wordt vermeld, luidt als volgt :
"De Koning regelt in het belang van de openbare veiligheid en kan aan vergunning onderwerpen het fabriceren, opslaan, te koop aanbieden, verkopen, afstaan, vervoeren, gebruiken, onder zich hebben en dragen van ontplofbare of voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en van daarmede geladen tuigen.

De overheid die bevoegd is tot het afgeven van de vergunning kan ze te allen tijde intrekken".

.../...

Of de door het ontwerp als rechtsgrond ingeroepen wetsbepaling als zodanig kan dienen, hangt af van de draagwijdte van het als bijlage bij het ontwerp gevoegde reglement.

Volgens een eerste uitlegging kan het reglement betekenen dat de vergunning voor vervoer afgegeven door de overheid van een van de twee andere Beneluxlanden geldt, wat betreft het grondgebied van België, als een vergunning voor vervoer afgegeven door de Belgische overheid, wat betekent dat de desbetreffende regeling in het belang van de openbare veiligheid in België en het al dan niet verlenen van een vergunning voor vervoer op het Belgische grondgebied overgelaten wordt aan een buitenlandse overheid. Zodanig opgevat reglement dat ook als bijlage deel uitmaakt van het ontworpen koninklijk besluit, vindt geen wettige grondslag in het aangehaalde wetsartikel. De werking van een zodanig mecanisme vereist een aanpassing van de wet van 28 mei 1956.

Uit het verband tussen de artikelen 2 en 4 van het reglement kan een andere uitlegging ervan worden afgeleid. Volgens deze afleiding betekent het reglement dat, in de hiervoren gemaakte veronderstelling, de vergunning afgeleverd door de buitenlandse overheid slechts toelating verleent om explosieven in België te vervoeren, in zover deze toelating werd gegeven met goedvinden van de Belgische overheid, die evenwel het recht heeft om te allen tijde haar instemming in te trekken, wat in dit laatste geval ten gevolge heeft dat de buitenlandse vergunning niet meer geldig is voor het vervoer van explosieven in België. Zodanig opgevat reglement vindt wettige grondslag in het boven aangehaald wetsartikel.

*
* *

.../...

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar moet het reglement verstaan worden in de betekenis die de tweede uitlegging eraan geeft.

In de tweede uitlegging moet het Belgisch bestuur niettemin onderzoeken of de door een ander Beneluxland afgeleverde vergunning in overeenstemming is met de Belgische wetgeving, wat de "wederzijdse erkenning" alle nut ontneemt .

Anderzijds is de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, terzake niet toepasselijk, aangezien het ontwerp betrekking heeft op een Beneluxakte die voor België niet verbindend is.

Hoe dan ook, om de bedoeling van het Comité van Ministers te verwezenlijken, dit is de wederzijdse erkenning in België van door Nederland en Luxemburg afgeleverde vergunningen, is de tussenkomst van de wetgever vereist. Met het ontworpen koninklijk besluit kan niet worden volstaan om het gestelde doel op wettige wijze te bereiken.

*
* *

Uitgaande van dit voorbehoud, meent de Raad van State tenslotte nog de aandacht erop te moeten vestigen dat, met betrekking tot de inwerkingtreding van de ontworpen regeling, behoort te worden vermeden dat de belanghebbenden uit de betrokken landen op de onderscheiden grondgebieden moeilijkheden zouden ondervinden wegens het gebrek aan overeenstemming van de nationale reglementeringen. In dit opzicht verdient het aanbeveling dat, met het oog op de vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling, door de bevoegde diensten van de Beneluxlanden onderling overleg zou worden gepleegd.

L'arrêté royal projeté vise à mettre en application le règlement-type, annexé à la recommandation M (66) 16 du 18 avril 1966 du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux, établissant des dispositions "relatives à la reconnaissance réciproque des autorisations et à l'échange entre les administrations compétentes de renseignements concernant le transport non militaire d'explosifs".

L'article unique de cette recommandation est ainsi libellé :

"Article unique. Les Gouvernements des trois pays du Benelux sont invités à prendre les mesures nécessaires en vue de la mise en vigueur des dispositions du règlement ci-annexé, aussi rapidement que possible, et au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur de l'Accord européen relatif au transport par route de marchandises dangereuses (A.D.R.)".

La recommandation s'appuie sur les articles 6 et 7 du Traité d'Union et sur l'article 9 de la convention transitoire.

L'article 6 dispose : "Sans préjudice des dispositions des articles 2 à 5 inclus du présent Traité, les Hautes Parties contractantes veillent en commun à ce qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucune autre disposition de droit public, notamment celles d'ordre sanitaire, n'entrave indûment la libre circulation".

.../...

L'article 7 dispose : "Les Hautes Parties contractantes veillent en commun à ce qu'aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucune autre disposition de droit public, ne fausse sur leurs territoires les conditions de concurrence".

L'article 9 prévoit : "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à coordonner dans un délai ne pouvant dépasser cinq ans, les dispositions légales et réglementaires et les autres dispositions de droit public visées aux articles 6 et 7 du Traité d'Union qui constituent des entraves indues à la libre circulation en vue de l'élimination de ces entraves".

Il appartient à chacun des pays du Benelux de réaliser, par la voie de dispositions de droit national, les intentions précisées dans la susdite recommandation. En Belgique, le transport, notamment, de substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et d'engins qui en sont chargés, fait l'objet de l'article 1er de la loi du 28 mai 1956. Cet article, qui est invoqué comme fondement légal dans le préambule de l'arrêté royal projeté, est rédigé en ces termes : "Le Roi règle, dans l'intérêt de la sécurité publique, et peut subordonner à autorisation la fabrication, le dépôt, l'offre en vente, la vente, la cession, le transport, l'emploi, la détention et le port des substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et d'engins chargés de tels substances ou mélanges.

L'autorité qualifiée pour accorder une autorisation peut toujours la retirer".

.../...

La réponse à la question de savoir si la disposition ainsi invoquée peut effectivement servir de base légale au projet dépend de la portée du règlement qui est joint en annexe à celui-ci.

Suivant une première interprétation, le règlement peut vouloir dire que l'autorisation de transport délivrée par l'autorité d'un des deux autres pays du Benelux tient lieu, sur le territoire de la Belgique, d'autorisation de transport délivrée par l'autorité belge, xx ce qui revient à laisser la réglementation de la matière dans l'intérêt de la sécurité publique en Belgique, ainsi que l'octroi ou le refus de l'autorisation de transport sur le territoire belge, à la discrétion d'une autorité étrangère. Un règlement ainsi conçu et faisant, même en tant qu'annexe, partie intégrante de l'arrêté royal projeté, ne trouve pas de fondement légal dans l'article 1er susrappelé. Pour qu'un tel mécanisme soit en état de fonctionner une adaptation de la loi du 28 mai 1956 est requise.

De la combinaison des articles 2 et 4 du règlement une autre interprétation peut se déduire, selon laquelle le règlement signifierait que, dans l'hypothèse émise ci-dessus, l'autorisation délivrée par l'autorité étrangère ne permet le transport d'explosifs en Belgique que pour autant que celui-ci ait reçu l'agrément de l'autorité belge; cette dernière conserve néanmoins le droit de retirer cet agrément à tout moment, l'autorisation étrangère perdant dans ce cas sa validité comme titre de transport. Ainsi conçu, le règlement trouve une base légale dans l'article de la loi susreproduit.

*

* * .../...

D'après les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué c'est cette seconde interprétation du règlement qui doit être retenue.

Mais même alors il y a lieu, pour l'administration belge, à examen de la conformité de l'autorisation délivrée par un autre pays du Benelux avec la législation belge, ce qui prive la "reconnaissance réciproque" de toute utilité.

D'autre part, la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable n'est pas applicable en l'espèce, le projet étant relatif à un acte du Benelux qui n'est pas obligatoire pour la Belgique.

En toute hypothèse, l'objectif que s'est fixé le Comité des Ministres, c'est-à-dire la reconnaissance en Belgique des autorisations délivrées par les autorités néerlandaises et luxembourgeoises et vice-versa, ne saurait être atteint en dehors d'une intervention du législateur. Pour parvenir à une telle fin l'arrêté royal projeté ne peut légalement suffire.

*
* *

Cette réserve mise à part, le Conseil d'Etat estime encore devoir attirer l'attention, à propos de l'entrée en vigueur de la réglementation envisagée, sur la nécessité d'éviter que les intéressés des pays respectifs n'éprouvent des difficultés sur le territoire de l'un d'eux en raison du défaut d'harmonie des réglementations nationales. A cet égard il apparaît recommandé que les services compétents des pays du Benelux se concertent sur la détermination de la date de l'entrée en vigueur de ladite réglementation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S.FREDERICQ, assessoren de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.H.BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de H.R.VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M.JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
H.ADRIAENS,

J.LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
S.FREDERICQ,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.H.BUCH.

Le rapport a été présenté par M.R.VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.