KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 september 1995 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie en Telecommunicatie verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vervanging van het koninklijk besluit van 21 februari 1992 tot vervanging van het koninklijk besluit van 22 september 1986 betreffende de benamingen, de kenmerken en het loodgehalte van de benzines voor motorvoertuigen" (L. 24.627/1),

2° een ontwerp koninklijk besluit "tot vervanging van het koninklijk besluit van 19 oktober 1988 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasoliediesel voor wegvoertuigen" (L. 24.628/1),

3° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van LPG voor wegvoertuigen" (L. 24.629/1),

4° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de lampolie" (L. 24.630/1),

heeft op 12 oktober 1995 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications, le 5 septembre 1995, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "remplaçant l'arrêté royal du 21 février 1992 remplaçant l'arrêté royal du 22 septembre 1986 relatif aux dénominations, aux caractéristiques et à la teneur en plomb des essences pour les véhicules à moteur" (L. 24.627/1),

2° un projet d'arrêté royal "remplaçant l'arrêté royal du 19 octobre 1988 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la tenuer en soufre du gasoil-diesel pour les véhicules routiers" (L. 24.628/1),

3° un projet d'arrêté royal "relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du GLP pour les véhicules routiers" (L. 24.629/1),

4° un projet d'arrêté royal "relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du pétrole lampant" (L. 24.630/1),

a donné le 12 octobre 1995 l'avis suivant :

1. De voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerpen beogen de benaming en de kenmerken van een aantal uit petroleum verkregen brandstoffen alsmede het maximum gehalte aan lood (voor de benzines voor motorvoertuigen) en aan zwavel (voor de gasolie-diesel en LPG voor wegvoertuigen, en voor de lampolie) vast te stellen. Blijkens de aanhef van de ontwerpen wordt daartoe een rechtsgrond gevonden, eensdeels, in artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, in de mate dat de ontwerpen een regeling bevatten inzake de benaming en de kenmerken van brandstoffen en, anderdeels, in artikel 1 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, in zoverre de ontwerpen het maximumgehalte aan sommige vervuilende stoffen vaststellen dat aanwezig mag zijn in deze brandstoffen.

2.1. Luidens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de federale overheid bevoegd voor, onder meer, het recht inzake de handelspraktijken, en luidens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet, vermag de federale overheid, in aangelegenheden van leefmilieu en waterbeleid, produktnormen vaststellen, met dien verstande dat, met toepassing van artikel 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet, de gewestregeringen betrokken dienen te worden bij het ontwerpen van deze federale regelingen inzake produktnormen.

2.2. De rechtspraak van het Arbitragehof definieert de normen, bedoeld in artikel 6, § 4, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, als volgt : "Produktnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke

eisen een produkt moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een produkt, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van produkten" (1). In het licht van die rechtspraak moeten de bepalingen welke de voorliggende ontwerpen vaststellen dan ook gekwalificeerd worden als produktnormen.

2.3.1. Bij de adviesaanvraag werden de gunstige adviezen welke de Vlaamse regering, de Waalse regering en de ter zake bevoegde Staatssecretaris van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ten aanzien van de ontwerpen hebben uitgebracht aan de Raad van State medegedeeld. Blijkens de brief van 5 september 1995, waarbij de Vice-Eerste Minister, Minister van Economie en Telecommunicatie de ontwerpen voor advies voorlegt aan de Raad van State, werd aan de drie Gewesten kennelijk alleen maar gevraagd een advies te verstrekken over deze ontwerpen. De aldus door de federale regering voor de opmaak van haar ontwerpen gevolgde adviesprocedure volstaat echter niet om in overeenstemming te zijn met het voorschrift van artikel 6, § 4, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2.3.2. De Raad van State heeft er immers herhaaldelijk op gewezen dat de procedure van "betrokkenheid" niet louter kan bestaan in een vraag om advies, maar dat ze een nauwere samenwerking inhoudt. De nadere regelen in verband met de bedoelde procedure zijn vastgesteld in de artikelen 6 en

---

(1) Arbitragehof, arresten nr. 4/95 van 2 februari 1995, overweging B.5.3, en nr. 9/95 van 2 februari 1995, overweging B.2.3.

volgende van het protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Regering en de Executieven (B.S., 23 juni 1992). Luidens artikel 6 van dat protocol heeft de "betrokkenheid" die wordt vereist krachtens onder meer het voornoemde artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, in het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie als bedoeld in artikel 31bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1).

Zelfs indien ze gunstig zijn mogen adviezen niet geacht worden in de plaats te komen van die betrokkenheid. Bovendien is, in casu, één van die adviezen niet afkomstig van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, maar slechts van een Gewestelijk Staatssecretaris, toegevoegd aan die regering.

2.4. De miskenning van het voorschrift van artikel 6, § 4, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet, overeenkomstig artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden aangemerkt als de overtreding van een substantieel vormvoorschrift welke tot de vernietiging van het ontworpen besluit zou kunnen leiden

---

(1) Uit de omzendbrief van 31 maart 1992 betreffende de interministeriële conferenties (B.S., 23 juni 1992) volgt dat in het onderhavige geval het overleg moet plaatsvinden in de interministeriële conferentie van Leefmilieu, die is samengesteld uit leden van de federale regering en van de gewestregeringen.

indien ertegen een ontvankelijk annulatieberoep zou worden ingesteld (1).

Het niet-naleven van de verplichting de drie gewestregeringen te betrekken bij de totstandkoming van de ontwerpen heeft tevens tot gevolg dat het ontwerp momenteel niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht. Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben doorgemaakt, met andere woorden nadat omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen, nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

---

(1) Zie in dit verband de arresten van de afdeling administratie van de Raad van State nrs. 31.587 van 14 december 1988 en 32.760 van 16 juni 1989.

1. Les projets soumis pour avis au Conseil d'Etat visent à fixer la dénomination et les caractéristiques de certains carburants dérivés du pétrole ainsi que la teneur maximale en plomb (pour les essences destinées aux véhicules à moteur) et en soufre (pour le gasoil-diesel et le GPL destinés aux véhicules routiers et le pétrole lampant). Au vu du préambule des projets, le fondement légal réside, d'une part, à l'article 14 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, en tant que les projets contiennent des dispositions relatives à la dénomination et aux caractéristiques de carburants, et, d'autre part, à l'article 1er de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, en tant que les projets fixent la teneur maximale en certaines substances polluantes qui peut être présente dans ces carburants.

2.1. Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour, notamment, le droit des pratiques du commerce, et aux termes de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la même loi spéciale, l'autorité fédérale peut établir des normes de produits, dans des matières relevant de l'environnement et de la politique de l'eau, étant entendu qu'en application de l'article 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale, les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits.

2.2. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage définit les normes visées à l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée comme suit : "Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les

conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits (1)". A la lumière de cette jurisprudence, les dispositions figurant dans les présents projets doivent dès lors être qualifiées de normes de produits.

2.3.1. Les avis favorables rendus sur les projets par le gouvernement wallon, le gouvernement flamand et le Secrétaire d'Etat de la Région de Bruxelles-Capitale compétent à cet effet ont été communiqués au Conseil avec la demande d'avis. Selon la lettre du 5 septembre 1995, par laquelle le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Economie et des Télécommunications soumet les projets pour avis au Conseil d'Etat, les trois Régions ont manifestement été uniquement priées de remettre un avis sur ces projets. La procédure consultative ainsi suivie par le gouvernement fédéral pour l'établissement de ses projets ne suffit toutefois pas pour être en conformité avec les dispositions de l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

2.3.2. Le Conseil d'Etat a en effet signalé à maintes reprises que la procédure de "l'association" ne peut simplement consister en une demande d'avis, mais qu'elle

---

(1) Cour d'arbitrage, arrêts n° 4/95 du 2 février 1995, considérant B.5.3., et n° 9/95 du 2 février 1995, considérant B.2.3.

implique une étroite collaboration. Les modalités concernant la procédure visée sont fixées aux articles 6 et suivants du protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs (M.B. du 23 juin 1992). Aux termes de l'article 6 de ce protocole, "l'association" requise en vertu, notamment, de l'article 6, § 4, 1°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, a en principe lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoine au sens de l'article 31bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

Même s'ils sont favorables, les avis ne peuvent être censés se substituer à cette association. En l'occurrence, de surcroît, l'un de ces avis ne provient pas du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais uniquement d'un Secrétaire d'Etat régional, adjoint à ce gouvernement.

2.4. La méconnaissance des dispositions de l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée doit, conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, être considérée comme une violation de forme substantielle qui conduirait à l'annulation de l'arrêté en

---

(1) Il résulte de la circulaire du 31 mars 1992 relative aux conférences interministérielles (M.B. du 23 juin 1992) qu'en l'espèce, la concertation doit avoir lieu au sein de la conférence interministérielle de l'environnement, composée de membres du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux.

projet si ce dernier faisait l'objet d'un recours en annulation recevable (1).

Le non-respect de l'obligation d'associer les trois gouvernements régionaux à l'élaboration des projets a également pour conséquence que le projet n'est pas en état, pour le moment, d'être examiné par la section de législation. Les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent en effet être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir traversé tous les stades successifs de la préparation administrative, en d'autres termes après que les textes en projet ont fait l'objet des consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus, après que les auteurs des projets ont eu l'occasion d'adapter éventuellement leurs textes à la lumière de ces consultations, avis, ... et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

---

(1) Voir à cet égard les arrêts de la section d'administration du Conseil d'Etat n°s 31.587 du 14 décembre 1988 et 32.760 du 16 juin 1989.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
E. WYMEERSCH, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

La chambre était composée de

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. J. DE BRABANDERE.