

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 21 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1992 portant le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles", a donné le 24 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 oktober 1996 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1992 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding", heeft op 24 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est par le fait :

- "- que l'unique objet de ce projet d'arrêté royal consiste à transposer en droit belge la directive 92/106/CEE du Conseil des Communautés européennes du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre Etats membres;
- que conformément aux dispositions de l'article 10, § 1er, de cette directive, sa transposition dans la législation belge devait être effectuée pour le 1er juillet 1993 au plus tard;
- qu'en application de l'article 169 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne, après avoir émis, le 4 mars 1996, un avis motivé par lequel elle constate que le gouvernement belge n'a toujours pas pris les mesures qu'il lui incombait de mettre en oeuvre la directive en cause, a prié la Belgique de prendre les mesures requises dans un délai de 2 mois, soit avant le 4 mai 1996".

*

*

*

Conformément audit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'examen de l'accomplissement des formalités prescrites.

.../...

L'arrêté en projet tend à modifier les articles 2 et 6 de l'arrêté royal du 25 novembre 1992 portant le règlement général relatif au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles de manière à transposer, en droit belge, la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre Etats membres.

Suivant l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements de Région doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Les Gouvernements de Région doivent, dès lors, être associés à l'élaboration de l'arrêté en projet, comme en conviennent ses auteurs.

Du dossier et des informations communiquées au Conseil d'Etat, il appert que la procédure d'élaboration du texte en projet s'est déroulée de la manière suivante :

1. Le 15 juillet 1992, le Ministre des Communications et des Entreprises publiques a transmis aux Régions un avant-projet de loi relative au transport de choses par route, un projet d'arrêté royal portant le règlement général relatif au transport de choses par route et un projet d'arrêté ministériel tendant à l'exécution du règlement général projeté, ces textes étant destinés à remplacer les règles en vigueur en la matière, aussi bien qu'à transposer la directive 92/106/CEE précitée.

.../...

2. Après une réunion entre les services du ministère fédéral des Communications et ceux des Régions, tenue sur cet objet le 16 septembre 1992, le Ministre des Communications et des Entreprises publiques a demandé, le 6 juillet 1993, l'avis des Régions sur une "version n° 2" des projets. Il annonçait que "si, après la réception des avis légalement prévus de la Commission C.E. et du Conseil d'Etat, des modifications fondamentales devaient être apportées aux avant-projets", il ne manquerait pas de les leur communiquer.
3. Les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale ont émis des "avis favorables" sur l'ensemble des trois textes, respectivement le 22 juillet 1993, le 29 juillet 1993 et le 28 septembre 1993. La Région wallonne écrivait notamment :

"L'administration régionale (Direction générale des Transports du Ministère wallon de l'Equipeement et des transports) se réjouit d'avoir été invitée par l'Administration du transport terrestre (service transport par route) à la réunion d'information qu'elle a organisée le 16 septembre dernier.

Suite aux informations reçues sur la révision de la législation du transport routier de marchandises et de compétence exclusivement nationale, nous vous communiquons les remarques suivantes :

La nouvelle loi qui remplacera celle du 1er août 1960 permet d'adapter la législation belge aux réglementations européennes notamment en matière d'accès à la profession subordonné à 3 conditions : la capacité professionnelle, la capacité financière et l'honorabilité.

.../...

On ne peut que se réjouir du regroupement des diverses dispositions nationales en une seule loi, un seul arrêté royal et un seul arrêté ministériel ainsi que de la simplification en matière d'autorisations puisque le transporteur belge ne devra plus disposer que d'une seule autorisation tant pour le transport national (licence Benelux) que pour le transport international (licence communautaire)".

4. Le 9 août 1993, les services de la Commission décidèrent d'entamer la procédure prévue à l'article 169 du Traité C.E. et mirent la Belgique en demeure.

Toutefois, le 22 novembre 1993, la direction générale des transports de la Commission écrivit qu'elle avait reçu et examiné les trois avant-projets, que l'ensemble des textes proposés transposaient correctement la directive 92/106, mais que les règles d'accès à la profession projetées devaient être modifiées pour respecter le principe de la liberté d'établissement.

5. Le 4 mars 1996, la Commission notifia un "avis motivé au Royaume de Belgique au titre de l'article 169 du traité CE concernant les transports combinés", constatant que la Belgique manquait aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/106/CEE et l'invitant à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois.

.../...

6. La note présentée au conseil des ministres du 27 septembre 1996 explique notamment ce qui suit :

"II. MODIFICATION PROPOSEE.

La directive 92/106/CEE précitée vise à étendre cette libéralisation aux transports combinés empruntant la voie maritime, pour autant que le parcours maritime représente une partie importante de ces transports combinés.

Le projet d'arrêté royal modificatif qui vous est soumis se limite à insérer cette nouvelle notion dans l'arrêté royal du 25 novembre 1992 portant le règlement général relatif au transport de choses par véhicules automobiles et plus précisément dans les définitions préalables ainsi que dans les dispositions relatives aux dispenses de licences de transport.

...

IV. AVIS PRESCRITS.

L'avis des Gouvernements régionaux concernant le texte qui fait l'objet du présent projet d'arrêté royal a été demandé le 6 juillet 1993 dans le cadre de l'examen du projet d'arrêté royal relatif au transport des choses par route.

Chacun des trois Gouvernements régionaux a émis un avis favorable concernant ce projet d'arrêté royal.

Etant donné toutefois que la promulgation de ce dernier arrêté est subordonnée à celle de la future loi relative au transport de choses par route et que celle-ci ne sera vraisemblablement pas publiée avant la fin de l'année 1996, il importait d'en extraire les dispositions qui doivent être transposées d'urgence dans le droit belge".

Le Gouvernement fédéral s'est donc, en définitive, limité à distraire de l'ensemble des textes qui avaient été soumis à l'examen des Régions, deux dispositions qui

.../...

figuraient dans les articles 1er et 38 du projet d'arrêté royal portant le règlement général relatif au transport de choses par route, et ce en vue de procéder seulement à une modification réglementaire appelée à transposer, de manière très limitée, dans la législation en vigueur des dispositions de la directive européenne. Or, les textes communiqués aux Régions en 1992 et 1993 formaient un tout cohérent destiné à rénover la police du transport de choses par route et à remplacer l'ensemble des dispositions légales et réglementaires existantes. C'est dans cette optique que les Régions avaient donné, sur ces textes, un "avis favorable". Même s'il se borne à reproduire, pour l'essentiel, quelques dispositions desdits textes, l'arrêté en projet se départit donc des buts initialement recherchés. Au surplus, il n'apparaît pas que les Régions auraient été averties de ce changement et invitées à faire valoir leur point de vue.

On ne peut, dans ces conditions, tenir pour régulièrement accomplie la formalité de l'association des Régions à l'élaboration du texte soumis à la consultation du Conseil d'Etat.

Il s'ensuit aussi que le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation (1).

(1) La méconnaissance des dispositions de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue une violation de formes substantielles de nature à conduire à une annulation éventuelle.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval wordt de spoedbehandeling gemotiveerd door het feit :

- "- que l'unique objet de ce projet d'arrêté royal consiste à transposer en droit belge la directive 92/106/CEE du Conseil des Communautés européennes du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre Etats membres;
- que conformément aux dispositions de l'article 10, § 1er, de cette directive, sa transposition dans la législation belge devait être effectuée pour le 1er juillet 1993 au plus tard;
- qu'en application de l'article 169 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne, après avoir émis, le 4 mars 1996, un avis motivé par lequel elle constate que le gouvernement belge n'a toujours pas pris les mesures qu'il lui incombait de mettre en oeuvre la directive en cause, a prié la Belgique de prendre les mesures requises dans un délai de 2 mois, soit avant le 4 mai 1996".

*

* *

Overeenkomstig het voormelde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich ertoe bepaald na te gaan of de voorgeschreven vormvereisten zijn nagekomen.

.../...

Het ontworpen besluit strekt tot wijziging van de artikelen 2 en 6 van het koninklijk besluit van 25 november 1992 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding om aldus richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen Lid-Staten in het Belgische recht om te zetten.

Volgens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de Gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen. De stellers van het ontworpen besluit zijn het er dan ook mee eens dat de Gewestregeringen bij het opstellen ervan behoren te worden betrokken.

Uit het dossier en de inlichtingen die aan de Raad van State zijn meegedeeld, blijkt dat de procedure voor het opstellen van de ontworpen tekst als volgt is verlopen :

1. Op 15 juli 1992 heeft de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven een voorontwerp van wet betreffende het vervoer van zaken over de weg, een ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken over de weg en een ontwerp van ministerieel besluit ter uitvoering van het voorgenomen algemeen reglement bij de Gewesten doen toekomen. Die teksten moesten dienen om in de plaats te komen van

.../...

de terzake geldende regels en om de voormelde richtlijn 92/106/EEG om te zetten.

2. Nadat de diensten van het federale Ministerie van Verkeer met de gewestelijke ministeries op 16 september 1992 over die aangelegenheid hadden vergaderd, heeft de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven op 6 juli 1993 het advies van de Gewesten gevraagd over een "versie nr. 2" van de ontwerpen. Daarbij vermeldde hij dat "als, na ontvangst van de wettelijk vereiste adviezen van de Commissie van de E.G. en van de Raad van State, aan de voorontwerpen fundamentele wijzigingen mochten worden aangebracht", hij hen die zeker zou meedelen.
3. Het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben respectievelijk op 22 en 29 juli en op 28 september 1993 over alle drie de teksten "gunstige adviezen" verstrekt. Het Waals Gewest schreef inzonderheid :

"L'administration régionale (Direction générale des Transports du Ministère wallon de l'Équipement et des transports) se réjouit d'avoir été invitée par l'Administration du transport terrestre (service transport par route) à la réunion d'information qu'elle a organisée le 16 septembre dernier.

Suite aux informations reçues sur la révision de la législation du transport routier de marchandises et de compétence exclusivement nationale, nous vous communiquons les remarques suivantes :

La nouvelle loi qui remplacera celle du 1er août 1960 permet d'adapter la législation belge aux réglementations européennes notamment en matière

.../...

d'accès à la profession subordonné à 3 conditions : la capacité professionnelle, la capacité financière et l'honorabilité.

On ne peut que se réjouir du regroupement des diverses dispositions nationales en une seule loi, un seul arrêté royal et un seul arrêté ministériel ainsi que de la simplification en matière d'autorisations puisque le transporteur belge ne devra plus disposer que d'une seule autorisation tant pour le transport national (licence Benelux) que pour le transport international (licence communautaire)".

4. Op 9 augustus 1993 hebben de diensten van de Commissie besloten de procedure bepaald in artikel 169 van het E.G-Verdrag in te stellen en België in gebreke te stellen.

Op 22 november 1993 heeft het directoraat-generaal vervoer van de Commissie echter geschreven dat het de drie voorontwerpen ontvangen en onderzocht had, dat die teksten samen richtlijn 92/106 correct omzetten maar dat de voorgenomen regels voor de toegang tot het beroep dienden te worden gewijzigd om het beginsel van de vrijheid van vestiging na te leven.

5. Op 4 maart 1996 gaf de Commissie kennis van een "met redenen omkleed advies gericht tot het Koninkrijk België krachtens artikel 169 van het EG-Verdrag betreffende gecombineerd vervoer", waarin ze vaststelde dat België de verplichtingen niet is nagekomen die voor deze Lid-Staat uit richtlijn 92/106/EEG voortvloeiden en ze België verzocht de nodige maatregelen te nemen teneinde

.../...

binnen een termijn van twee maanden aan het met redenen omkleed advies te voldoen.

6. De nota die op 27 september 1996 aan de ministerraad is voorgelegd, zet inzonderheid het volgende uiteen :

"II. VOORGESTELDE WIJZIGING.

De voornoemde richtlijn 92/106/EEG wil deze liberalisering uitbreiden tot het gecombineerd vervoer over zee voor zover het zeetraject een belangrijk deel is van dit gecombineerd vervoer.

Het ontwerp van koninklijk wijzigingsbesluit dat u wordt voorgelegd, strekt enkel tot invoeging van het nieuwe begrip in het koninklijk besluit van 25 november 1992 houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen, namelijk onder de definities alsook onder de bepalingen inzake de vrijstellingen van vervoervergunning.

...

IV. VERPLICHTE ADVIEZEN.

Het advies van de Gewestregeringen over de tekst van dit ontwerp van koninklijk besluit werd gevraagd op 6 juli 1993 in het kader van het onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende het vervoer van zaken over de weg. De drie Gewestregeringen hebben een gunstig advies gegeven over dit ontwerp van koninklijk besluit.

Aangezien de afkondiging van dit laatste besluit echter afhankelijk is van de afkondiging van de toekomstige wet betreffende het vervoer van zaken over de weg die vermoedelijk niet zal worden bekendgemaakt voor het einde van 1996, was het belangrijk de bepalingen eruit te halen die dringend moeten worden omgezet in Belgisch recht".

.../...

De federale Regering heeft zich dus ten slotte ertoe bepaald uit de gezamenlijke teksten die om advies aan de Gewesten waren voorgelegd, twee bepalingen te halen die de artikelen 1 en 38 vormden van het ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het vervoer van zaken over de weg, teneinde de regelgeving slechts in zoverre te wijzigen dat de bepalingen van de Europese richtlijn, op zeer beperkte wijze, in de geldende wetgeving worden omgezet. De teksten die in 1992 en 1993 aan de Gewesten zijn meegedeeld, vormden echter een samenhangend geheel dat ertoe strekte de politie over het vervoer van zaken over de weg te moderniseren en alle bestaande wets- en verordeningbepalingen te vervangen. De Gewesten hadden dan ook in die optiek over die teksten een "gunstig advies" gegeven. Ook al bepaalt het ontworpen besluit er zich voornamelijk toe enkele bepalingen van de voornoemde teksten weer te geven, toch laat het dus de aanvankelijk nagestreefde doeleinden varen. Bovendien blijkt niet of de Gewesten van die wijziging op de hoogte zijn gebracht, noch of ze verzocht zijn hun standpunt uiteen te zetten.

In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat voldaan is aan het vormvereiste van het verplichte betrekken van de Gewesten bij het ontwerpen van de tekst die om advies aan de Raad van State is voorgelegd.

.../...

Daaruit volgt dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht (1).

(1) De schending van de bepalingen van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is een schending van substantiële vormen, die tot een nietigverklaring aanleiding kan geven.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par
M. J.-L. PAQUET, auditeur. La
note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. B. CUVELIER, référendaire
adjoint.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. J.-L. PAQUET,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. B. CUVELIER, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.

.../...