

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 26 novembre 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 16 septembre 1991 relatif au transport des marchandises dangereuses par la route, à l'exception des matières explosives (lire : explosibles) et radioactives modifié par l'arrêté royal du 1er décembre 1994", a donné le 2 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 26 november 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 16 september 1991 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen gewijzigd door het koninklijk besluit van 1 december 1994", heeft op 2 december 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 dans les termes suivants :

"L'article 5, § 5, de la directive 94/55 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route impose que ces prescriptions soient publiées au plus tard le 31 décembre 1996, or cet arrêté vise des produits particulièrement dangereux pour le transport desquels une information sur le parcours suivi est particulièrement utile pour les contrôles routiers et la sécurité ...".

*

*

*

Conformément à l'article 84, alinéa 2, desdites lois coordonnées, la section de législation s'est limitée à l'examen de l'accomplissement des formalités prescrites.

L'arrêté en projet entend modifier l'arrêté royal du 16 septembre 1991 relatif au transport des marchandises dangereuses par la route, à l'exception des matières explosibles et radioactives, afin d'y intégrer des dispositions relatives aux itinéraires empruntés par les véhicules effectuant le transport de certaines marchandises dangereuses.

.../...

Les gouvernements des régions devaient être associés à l'élaboration de ce projet. En effet, l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit l'association de ces gouvernements "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".

Pour évaluer l'accomplissement de cette formalité substantielle, il y a lieu de se référer à l'article 143, § 3, de la Constitution (1) et d'observer que seul le législateur spécial peut organiser la procédure d'association. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, par le passé, invité ce législateur à préciser ce concept et cette procédure (2). Ce dernier n'a pas fait écho à cette recommandation. Aussi,

(1) "Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune".
L'article 143, § 3, a été introduit dans la Constitution lors de la révision du 5 mai 1993.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 13 juillet 1988 sur le projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, Doc. parl., Chambre, S.E., 1988, n° 516/1 et avis des 23 et 24 novembre 1988 sur le projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, Doc. parl., Chambre 1988-1989, n° 635/1.

a-t-on dû s'en tenir à une interprétation de la notion d'association selon le sens commun (1).

Suivant la section d'administration du Conseil d'Etat, "associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle de débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible" (2).

Comme l'a relevé, par ailleurs, la section de législation du Conseil d'Etat, "si la loyauté fédérale implique qu'aucune des parties ne puisse paralyser, par son inertie, l'adoption d'une loi, encore faut-il qu'il ressorte

(1) Voir à ce sujet M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990 organisées par la Faculté de droit de Namur sur le thème "Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?", La Charte, Bruges, 1990, pp. 54 et suivantes.

(2) Conseil d'Etat, arrêt n° 31.587 du 14 décembre 1988, Région wallonne c. Etat belge, J.L.M.B., 1988, p. 551 et l'observation de B. Haubert, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, op. cit., p. 57.

effectivement de la procédure suivie qu'une véritable association a été réalisée" (1).

En l'espèce, la procédure d'élaboration du texte en projet s'est déroulée de la manière suivante :

1. le 20 juin 1996, l'avant-projet d'arrêté est transmis par le Ministre des Communications aux trois Régions;
2. le 4 juillet 1996, le Gouvernement flamand marque son accord sur le projet, sous la réserve suivante : "dat de uitvoeringsmodaliteiten ervan zullen worden besproken en geregeld op de Interministeriële Conferentie Verkeer en Infrastructuur";
3. des réunions se tiennent, les 6 et 23 septembre 1996, entre des membres des cabinets des ministres concernés au sein de la Conférence Interministérielle des Communications;
4. le 10 octobre 1996, le Gouvernement wallon émet un avis favorable sur le projet, en "attirant néanmoins l'attention de l'autorité fédérale sur l'existence de tronçons du réseau routier wallon interdits au transport de certains produits dangereux dont elle devra tenir compte lors de l'examen des itinéraires qui seront suivis tels qu'ils lui ont été notifiés";

(1) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 25.093/9 et 25.094/9 du 25 avril 1996, Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 577/1, p. 11.

5. le 24 octobre 1996, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale marque son accord sur le projet "sous la réserve suivante : l'article 9, paragraphe 1er, doit être complété comme suit :

- Au droit des agglomérations, les véhicules concernés doivent emprunter les autoroutes ou voies express qui les contournent. La circulation sur les voies internes d'une agglomération n'est autorisée que pour les transports pour lesquels l'origine ou la destination est située à l'intérieur de cette agglomération".

Il apparaît du dossier et des informations communiquées au Conseil d'Etat que l'autorité fédérale n'a donné aucune suite à la demande exprimée, notamment en vue de garantir la sécurité publique dans les agglomérations, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et n'a pas exposé, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles elle ne l'a pas fait.

En conséquence, on ne peut considérer que la procédure d'association a été menée à son terme.

Le Conseil d'Etat croit devoir souligner que le strict respect des exigences de la procédure d'association s'impose d'autant plus, en l'occurrence, qu'au cas où la section d'administration du Conseil d'Etat viendrait à annuler l'arrêté examiné en application de l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Belgique ne pourrait, compte tenu de l'article 5, § 5, de la directive 94/55/CE du Conseil du 21 novembre 1994 relative au

.../...

rapprochement des législations des Etat membres concernant le transport des marchandises dangereuses par route, adopter après le 31 décembre 1996 de nouvelles dispositions relatives à l'obligation d'emprunter certains itinéraires préférentiels.

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

Volgens artikel 84, eerste lid, 2o, 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 luidt de motivering aldus :

"L'article 5, § 5, de la directive 94/55 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route impose que ces prescriptions soient publiées au plus tard le 31 décembre 1996, or cet arrêté vise des produits particulièrement dangereux pour le transport desquels une information sur le parcours suivi est particulièrement utile pour les contrôles routiers et la sécurité ...".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de genoemde gecoördineerde wetten heeft de afdeling wetgeving zich ertoe bepaald te onderzoeken of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het ontworpen besluit beoogt wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 16 september 1991 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, door er bepalingen in te voegen betreffende de reismwegen gevolgd door voertuigen die bepaalde gevaarlijke goederen vervoeren.

.../...

De Gewestregeringen moesten worden betrokken bij het uitwerken van dit ontwerp. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schrijft immers voor dat die regeringen moeten worden betrokken bij "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen".

Bij de beoordeling of voldaan is aan dat substantiële vormvereiste, moet worden verwezen naar artikel 143, § 3, van de Grondwet (1) en moet worden opgemerkt dat alleen de bijzondere wetgever de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewestregeringen kan regelen. De Raad van State heeft in het verleden trouwens de bijzondere wetgever verzocht dat begrip en die procedure nader te bepalen (2). Deze laatste heeft geen gevolg gegeven aan die aanbeveling. Bijgevolg moet het begrip van het erbij

(1) "Een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, stelt de procedure in om de belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te voorkomen en te regelen". Artikel 143, § 3, is in de Grondwet ingevoegd bij de Grondwetsherziening van 5 mei 1993.

(2) Advies van de Raad van State dd. 13 juli 1988 over het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Gedr. St., Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/1, en advies dd. 23 en 24 november 1988 over het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1.

betrekken van de Gewestregeringen geïnterpreteerd worden in de gebruikelijke betekenis van het woord (1).

Zoals de afdeling administratie van de Raad van State voorts in dit verband heeft gesteld (2), impliceert het betrekken van een orgaan bij het opstellen van een regelgeving niet alleen het ontvangen en onderzoeken van eventuele suggesties maar bovendien het discussiëren ermee, dit wil zeggen dat alvorens de beslissing te nemen aan dat orgaan op z'n minst de redenen worden uiteengezet waarom het niet opportuun wordt geacht op de suggesties in te gaan, als dat het geval is, zodat aan dit orgaan kan worden gewaarborgd dat zijn standpunt niet zonder aanvaardbare reden wordt terzijde geschoven.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft overigens opgemerkt : "Niet alleen houdt de federale loyaliteit in dat geen enkele partij door haar dadeloosheid de goedkeuring van een wet kan stilleggen, doch uit de gevolgde procedure moet bovendien effectief blijken dat de

(1) Zie in dat verband M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Handelingen betreffende de studiedagen van 30 en 31 januari 1990 georganiseerd door de rechtsfaculteit Namen, met als thema "Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?", Die Keure, Brugge, 1990, blz. 54 en volgende.

(2) Raad van State, arrest nr. 31.587 van 14 december 1988, Waals Gewest tegen Belgische Staat, J.L.M.B., 1988, blz. 551 en de noot van B. Haubert, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, op. cit., blz. 57.

Gewestregeringen er werkelijk bij betrokken geweest zijn" (1).

In het onderhavige geval is de procedure inzake het uitwerken van de ontworpen tekst als volgt verlopen :

1. op 20 juni 1996 zendt de Minister van Verkeerswezen het voorontwerp van besluit aan de drie Gewesten;
2. op 4 juli 1996 betuigt de Vlaamse Regering haar instemming met het ontwerp onder het voorbehoud "dat de uitvoeringsmodaliteiten ervan zullen worden besproken en geregeld op de Interministeriële Conferentie Verkeer en Infrastructuur";
3. op 6 en 23 september 1996 vergaderen kabinetsleden van de betrokken ministers binnen de Interministeriële Conferentie Verkeer;
4. op 10 oktober 1996 verstrekt de Waalse Regering een gunstig advies over het ontwerp, "(en) attirant néanmoins l'attention de l'autorité fédérale sur l'existence de tronçons du réseau routier wallon interdits au transport de certains produits dangereux dont elle devra tenir compte lors de l'examen des itinéraires qui seront suivis tels qu'ils lui ont été notifiés";

(1) Adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State L. 25.093/9 en 25.094/9 van 25 april 1996, Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 577/1, blz. 11.

5. op 24 oktober 1996 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering haar goedkeuring gehecht aan het ontwerp, onder het volgende voorbehoud : artikel 9, paragraaf 2 moet als volgt aangevuld worden :

- Ter hoogte van de agglomeraties dienen de betrokken voertuigen de autosnelwegen of de expresswegen te gebruiken die hen omringen. Het verkeer op de binnenwegen van een agglomeratie is slechts toegestaan voor het vervoer van of naar diezelfde agglomeratie".

Uit het dossier en de inlichtingen medegedeeld aan de Raad van State blijkt dat de federale overheid geen enkel gevolg heeft gegeven aan dat verzoek van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, dat inzonderheid het waarborgen van de openbare veiligheid in de agglomeraties beoogde en dat ze, alvorens de beslissing te nemen, niet de redenen heeft opgegeven waarom ze verzuimd heeft zulks te doen.

Bijgevolg kan niet worden beschouwd dat de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewest-regeringen volledig is gevolgd.

De Raad van State meent erop te moeten wijzen dat de strikte inachtneming van de vereisten van de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewest-regeringen in casu des te noodzakelijker is daar indien de afdeling administratie van de Raad van State het met toepassing van artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State onderzochte besluit zou vernietigen, België op grond van artikel 5, lid 5, van richtlijn 94/55/EEG van de Raad

.../...

van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, na 31 december 1996 geen nieuwe bepalingen kan aannemen met betrekking tot de verplichting om bij voorkeur bepaalde reismwegen te volgen.

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

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par M. B. CUVELIER,
référéndaire adjoint.

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.