

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.667/4
DU 22 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 15 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif au transport des marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives", a donné l'avis suivant :

Observation préalable

Au moment où le présent avis est donné, le Premier ministre a présenté la démission du Gouvernement au Roi, qui tient en suspens sa décision relative à l'acceptation de cette démission. En conséquence, le présent avis est donné sans qu'il soit examiné si, dans ces circonstances, le Gouvernement est à même d'exercer ses compétences, en tant qu'elles impliquent la poursuite de la procédure. La section de législation n'a en effet pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération en l'espèce.

*

* *

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 13 maart 2008 in zaak C-227/06 heeft geoordeeld dat België een belemmering creëert van het vrije verkeer van goederen door in 8.2 van de bijlage gevoegd bij het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, te stellen dat brandblusapparaten moeten voorzien zijn van het merkteken BENOR V.

De Europese Commissie verzocht reeds om, binnen een termijn van twee maanden na de uitspraak van het arrest in zaak C-227/06, in kennis gesteld te worden van de maatregelen die werden genomen om zich naar het arrest van het hof te voegen en een kopie van de vastgestelde maatregelen te verkrijgen. Deze termijn om te beantwoorden aan het verzoek van de Europese Commissie werd aldus vastgesteld op 13 mei 2008.

De noodzaak om het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, te wijzigen moet als dringend worden beschouwd. In het kader van de procedure van betrokkenheid werd het ontwerp ook voor advies overgemaakt aan de gewestregeringen."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Fondement juridique

Comme le faisait déjà observer la section de législation du Conseil d'État dans son avis 33.966/4, donné le 12 novembre 2002 sur le projet devenu l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif au transport des marchandises dangereuses par route, à l'exception des matières explosibles et radioactives, dont le projet examiné tend à modifier l'annexe,

"La loi du 10 août 1960 portant approbation de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et des annexes, signés à Genève, le 30 septembre 1957, ne constitue pas le fondement légal du projet. Une loi d'assentiment à un traité international ne peut pas, en tant que telle, constituer un fondement suffisant à l'adoption par le Roi de mesures normatives propres à assurer l'exécution du traité dans l'ordre juridique interne."

L'alinéa 1^{er} du préambule doit en conséquence être omis, comme c'est le cas dans le préambule de l'arrêté royal du 9 mars 2003 visé ci-dessus.

Il ressort en outre des deuxième et troisième alinéas de ce préambule que les dispositions de l'annexe à cet arrêté, et donc, par voie de conséquence, le projet examiné, se fondent sur l'article 1^{er} de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et sur l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, dont le paragraphe 3 dispose que :

"Les arrêtés d'exécution de la présente loi sont pris après avis d'une commission administration-industrie dont le roi fixe la composition et les règles de fonctionnement."

.../...

L'article 10 de cette même loi du 21 juin 1985 a, par ailleurs, complété l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, de manière à préciser dans un alinéa 2 à cet article que ladite loi :

"n'est pas applicable aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité".

L'alinéa 2 du préambule, qui vise en tant que fondement du projet examiné cette loi du 18 février 1969, doit dès lors être remplacé par deux alinéas visant, comme dans le préambule de l'arrêté du 9 mars 2003 dont il tend à modifier l'annexe, l'article 1^{er} des deux lois des 16 mars 1968 et 21 juin 1985 précitées.

Formalités préalables

Outre "l'association des gouvernements de région" visée à l'alinéa 4 du préambule, procédure dont la délibération du Conseil des ministres du 21 novembre 2008 prévoit l'accomplissement conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, mais dont il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État avec la demande d'avis qu'elle aurait été menée à bonne fin, l'arrêté en projet doit donc, comme indiqué dans l'observation relative au fondement juridique, être soumis à l'avis préalable de la commission administration-industrie, prévu par l'article 1^{er}, § 3, de la loi du 21 juin 1985 précitée, ainsi que l'a également été l'arrêté du 9 mars 2003 dont il vise à modifier l'annexe.

Examen du projet

Interrogé sur la justification de la conformité aux seuls États membres de l'Union européenne plutôt qu'à l'ensemble des États parties de l'Espace économique européen, le fonctionnaire délégué a répondu en substance que certains États de l'AELE ne sont pas parties à l'ADR.

Compte tenu de cette réponse, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi les États de l'AELE qui seraient également parties à l'ADR ne sont pas visés par le point 8.2 en projet de l'annexe à l'arrêté royal du 9 mars 2003.

Par ailleurs, dans le bref délai qui lui a été imparti, la section de législation n'a pu vérifier si la même exigence de conformité ne devait pas bénéficier à l'ensemble des États parties à l'Espace économique européen, tel qu'il résulte du Traité de Porto signé le 2 mai 1992.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.667/4
VAN 22 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 december 2008 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister, verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen", heeft het volgende advies gegeven :

Voorafgaande opmerking

Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, heeft de Eerste Minister het ontslag van de regering aangeboden aan de Koning, die zijn beslissing over het aanvaarden van dat ontslag in beraad houdt. Bijgevolg wordt dit advies gegeven zonder dat wordt nagegaan of de regering in die omstandigheden haar bevoegdheden kan uitoefenen, voor zover die de voortzetting van de procedure inhouden. De afdeling wetgeving heeft immers geen kennis van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in het onderhavige geval in aanmerking kan nemen.

*

* *

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 13 maart 2008 in zaak C-227/06 heeft geoordeeld dat België een belemmering creëert van het vrije verkeer van goederen door in 8.2 van de bijlage gevoegd bij het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, te stellen dat brandblusapparaten moeten voorzien zijn van het merkteken BENOR V.

De Europese Commissie verzocht reeds om, binnen een termijn van twee maanden na de uitspraak van het arrest in zaak C-227/06, in kennis gesteld te worden van de maatregelen die werden genomen om zich naar het arrest van het hof te voegen en een kopie van de vastgestelde maatregelen te verkrijgen. Deze termijn om te beantwoorden aan het verzoek van de Europese Commissie werd aldus vastgesteld op 13 mei 2008.

De noodzaak om het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, te wijzigen moet als dringend worden beschouwd. In het kader van de procedure van betrokkenheid werd het ontwerp ook voor advies overgemaakt aan de gewestregeringen."

*

* *

.../...

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 33.966/4 van 12 november 2002 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, waarvan het onderzochte ontwerp de bijlage beoogt te wijzigen, reeds gewezen op het volgende :

"De wet van 10 augustus 1960 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (A.D.R.) en van de bijlagen, ondertekend op 30 september 1957, te Genève, vormt niet de rechtsgrond van het ontwerp. Een wet houdende instemming met een internationaal verdrag kan als zodanig geen toereikende basis vormen voor de goedkeuring door de Koning van normatieve maatregelen die kunnen zorgen voor de uitvoering van een verdrag in de nationale rechtsorde."

Het eerste lid van de aanhef moet dus vervallen, net zoals in de aanhef van het bovengenoemde koninklijk besluit van 9 maart 2003 is geschied.

Voorts blijkt uit het tweede en het derde lid van die aanhef dat de bepalingen van de bijlage bij dat besluit en dus - bij wijze van gevolg - het onderzochte ontwerp, hun rechtsgrond ontleen aan artikel 1 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en aan artikel 1 van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, waarvan paragraaf 3 bepaalt :

"De besluiten tot uitvoering van deze wet worden vastgesteld na advies van een commissie administratie-nijverheid waarvan de Koning de samenstelling en de werkwijze bepaalt."

Bovendien is bij artikel 10 van die wet van 21 juni 1985 artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg aangevuld met een tweede lid waarin staat dat die wet :

"(...) niet van toepassing (is) op de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen."

Het tweede lid van de aanhef, waarin die wet van 18 februari 1969 als rechtsgrond van het onderzochte ontwerp wordt opgegeven, moet dus worden vervangen door twee leden waarin, net zoals in de aanhef van het besluit van 9 maart 2003 waarvan het ontwerp de bijlage beoogt te wijzigen, wordt verwezen naar artikel 1 van de voormelde wetten van 16 maart 1968 en 21 juni 1985.

Voorafgaande vormvereisten

Naast "de betrokkenheid van de gewestregeringen" genoemd in het vierde lid van de aanhef - een procedure die luidens het besluit van de Ministerraad van 21 november 2008 zou worden afgehandeld overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maar waarvan de afhandeling niet blijkt uit de stukken die samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State zijn bezorgd - moet het ontworpen besluit dus, zoals in de opmerking over de rechtsgrond is vermeld, worden onderworpen aan het voorafgaande advies van de

.../...

commissie administratie-nijverheid, voorgeschreven bij artikel 1, § 3, van de voormelde wet van 21 juni 1985, zoals ook geschied is voor het besluit van 9 maart 2003 waarvan het ontwerp de bijlage beoogt de wijzigen.

Onderzoek van het ontwerp

Naar aanleiding van een vraag over de reden waarom alleen gelijkvormigheid met de lidstaten van de Europese Unie wordt beoogd en niet met alle Staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte, heeft de gemachtigde ambtenaar in hoofdzaak geantwoord dat sommige Staten van de Europese Vrijhandelsassociatie geen partij zijn bij het ADR.

Gelet op dat antwoord is het de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom in het ontworpen punt 8.2 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 9 maart 2003 geen gewag wordt gemaakt van de Staten van de Europese Vrijhandelsassociatie die ook partij zijn bij het ADR.

Binnen de korte tijd die haar is toegemeten heeft de afdeling wetgeving bovendien niet kunnen nagaan of dezelfde gelijkvormigheidsvereiste niet zou moeten gelden voor alle Staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte, zoals blijkt uit het Verdrag van Porto dat is ondertekend op 2 mei 1992.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	staatsraad, voorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY