



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.595/2/V
du 25 août 2014

advies 56.595/2/V
van 25 augustus 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant le transport des
matières explosibles par route
ou par chemin de fer'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het vervoer
via de weg of per spoor van
ontplofbare stoffen'

Le 22 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'concernant le transport des matières explosibles par route ou par chemin de fer'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 25 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 août 2014.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 22 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2014 ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het vervoer via de weg of per spoor van ontplofbare stoffen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX, staatsraad, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 augustus 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

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, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La demande d'avis précise :

« En vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avis des Gouvernements régionaux a été sollicité. Une réponse nous est parvenue de la part de la Région flamande. Vous trouverez cet avis en annexe à ce courrier. La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas envoyé d'avis ».

Les lettres de demande d'avis, ainsi que l'avis du Gouvernement flamand, figurent effectivement dans le dossier joint à la demande d'avis. Ils sont respectivement datés du 22 avril et du 28 juin 2013. Le dossier joint à la demande d'avis ne permet pas de déterminer les suites qui ont été réservées aux observations formulées par le Gouvernement flamand.

Il convient cependant de tenir compte du fait que, depuis cette date, la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État' a renforcé la prise en compte de l'avis des régions en ce qui concerne la politique de la sécurité routière. En effet, cette loi spéciale a complété l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' par deux nouveaux alinéas rédigés comme suit :

« Pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente réunit une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. À défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des ministres fédéral.

Chaque gouvernement régional peut proposer des modifications aux règles de police de la circulation routière. L'autorité fédérale compétente les soumet à la concertation avec les gouvernements des trois régions. En cas de consensus sur ces modifications, le Roi les adopte ou les dépose à la Chambre des représentants ».

En outre, l'article 23 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, a également transféré aux régions la compétence relative à « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières radioactives, de transport d'explosifs et de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population »¹.

Ce transfert aux régions de la compétence relative à la réglementation du transport de marchandises dangereuses par route modifie fondamentalement le contexte normatif et institutionnel dans lequel les gouvernements de région se situent par rapport à l'arrêté en projet.

Pour ces raisons, il convient de soumettre à nouveau le projet examiné à la procédure d'association requise par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le transfert aux Régions de la compétence en matière de réglementation du transport des marchandises dangereuses par route doit également conduire l'auteur du projet à réévaluer celles de ses dispositions organisant un partage de tâches entre la Direction générale Qualité et Sécurité du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie d'une part, et la Direction générale Transport routier et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports d'autre part. Les missions de cette dernière doivent en effet être revues dans le cadre de la mise en œuvre de la 6^e réforme de l'État.

Cette observation concerne notamment les articles 1^{er}, 14°, 3, alinéa 2, 5, alinéa 3, 7, alinéa 2, 8, alinéa 2, 10, alinéa 2, 11, alinéa 2, 16, alinéa 1^{er}, 17, 2°, et 18, alinéa 1^{er}.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Alinéa 3

À l'alinéa 3, il convient de préciser que l'article 3, § 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' a été modifié par la loi du 9 mars 2014 qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

Alinéa 4

L'alinéa 4 doit être rédigé comme suit :

« Vu le Code ferroviaire, les articles 68 et 213 ; ».

¹ Voir l'article 6, § 1^{er}, X, 13°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le projet examiné s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive 2008/68/CE du Parlement et du Conseil du 24 septembre 2008 'relative au transport intérieur des marchandises dangereuses', modifiée par les directives 2010/61/UE et 2012/45/UE.

Il convient dès lors de compléter l'article 1^{er} du projet, afin d'y mentionner qu'il transpose partiellement la directive 2008/68/CE ².

2. À l'article 1^{er}, 14°, b), second tiret (lire : ii), il y a lieu de mieux identifier les trois catégories de véhicule concernés par la disposition. En effet les catégories « FL-OX » (texte français) et FL-OX- » (texte néerlandais) n'existent pas.

Article 3

L'article 3 du projet subdélègue au ministre qui a l'Économie dans ses attributions le pouvoir d'établir certaines prescriptions de sécurité spécifiques pour le transport national et international de matières explosibles. Son alinéa 2 dispose :

« Cette décision est motivée et communiquée au Service public fédéral Mobilité et Transports, aux gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'à la commission européenne ».

La formulation de cet alinéa ne permet pas de déterminer si les pouvoirs qu'il subdélègue sont de nature réglementaire ou non. Il doit dès lors être revu à cet effet. À cet égard, il peut être observé :

– qu'il n'y a pas lieu de préciser qu'un acte non réglementaire doit être motivé, cette obligation étant déjà prévue par la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ;

– qu'il ne suffit pas de prévoir qu'un arrêté ministériel réglementaire doit être communiqué aux gouvernements régionaux, ceux-ci devant être associés à son élaboration conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ;

– qu'il n'y a pas lieu de prévoir, dans un texte réglementaire, la communication de « décisions » entre différents SPF.

Article 6

L'article 6 du projet est une disposition réglant l'emploi des langues. Conformément à l'article 30 de la Constitution, cette disposition doit être omise.

² Conformément à l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cette dernière.

Article 16

Compte tenu de l'article 1^{er}, 14°, la section de législation se demande s'il n'y a pas lieu d'écrire « et du ministre qui a le Transport dans ses attributions ».

Par ailleurs, compte tenu de la même disposition, la section de législation se demande s'il n'y a pas lieu d'omettre les mots « leurs délégués respectifs » dans les deux versions du texte.

Article 32

L'article 32 dispose que l'arrêté en projet

« entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 29 qui entre en vigueur le 30 juin 2015 ».

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de adviesaanvraag wordt het volgende gepreciseerd:

“En vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avis des Gouvernements régionaux a été sollicité. Une réponse nous est parvenue de la part de la Région flamande. Vous trouverez cet avis en annexe à ce courrier. La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas envoyé d'avis”.

De brieven met de adviesaanvraag en het advies van de Vlaamse Regering bevinden zich inderdaad in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd. Ze zijn respectievelijk gedagtekend 22 april en 28 juni 2013. Uit het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, kan echter niet worden afgeleid welk gevolg werd gegeven aan de opmerkingen die door de Vlaamse Regering zijn geformuleerd.

Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ er sindsdien toe heeft geleid dat meer rekening wordt gehouden met het advies van de gewesten inzake het verkeersveiligheidsbeleid. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is namelijk bij die bijzondere wet aangevuld met twee nieuwe leden die als volgt luiden:

“Indien, wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft, in het kader van deze betrokkenheid een ongunstig advies wordt uitgebracht door een van de betrokken regeringen, organiseert de bevoegde federale overheid een interministeriële conferentie alvorens een beslissing te nemen. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing.

Elke gewestregering kan wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voorstellen. De bevoegde federale overheid legt die ter overleg voor aan de regeringen van de drie gewesten. In geval van een consensus over die wijzigingen, neemt de Koning ze aan of dient Hij ze in [bij] de Kamer van volksvertegenwoordigers”.

Bovendien is bij artikel 23 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, dat op 1 juli 2014 in werking is getreden, aan de gewesten eveneens de bevoegdheid overgedragen betreffende “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking”.¹

Die overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid betreffende de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg leidt tot een grondige wijziging van de regelgevende en institutionele context waarin de gewestregeringen zich bevinden ten opzichte van het ontworpen besluit.

Om die redenen moeten de drie gewestregeringen opnieuw betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp, zoals vereist bij artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ALGEMENE OPMERKING

De overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid betreffende de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg moet de steller van het ontwerp er ook toe brengen om de bepalingen ervan te herzien die de verdeling van de taken regelen tussen, enerzijds de Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, en anderzijds het Directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de FOD Mobiliteit en Vervoer. De taken van dat Directoraat-generaal moeten namelijk worden herzien in het kader van de tenuitvoerlegging van de Zesde Staatshervorming.

Die opmerking heeft inzonderheid betrekking op de artikelen 1, 14°, 3, tweede lid, 5, derde lid, 7, tweede lid, 8, tweede lid, 10, tweede lid, 11, tweede lid, 16, eerste lid, 17, 2°, en 18, eerste lid.

¹ Zie artikel 6, § 1, X, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Derde lid

In het derde lid moet worden gepreciseerd dat artikel 3, § 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’ is gewijzigd bij de wet van 9 maart 2014 die in werking is getreden op 1 juli 2014.

Vierde lid

Het vierde lid moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op de Spoorcodex, artikelen 68 en 213;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het voorliggende ontwerp maakt deel uit van de omzetting van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’, gewijzigd bij de richtlijnen 2010/61/EU en 2012/45/EU.

Artikel 1 van het ontwerp moet dan ook worden aangevuld met de vermelding dat het richtlijn 2008/68/EG gedeeltelijk omzet.²

2. In artikel 1, 14°, b), tweede streepje (lees: ii), moeten de drie voertuigcategorieën waarop de bepaling betrekking heeft, duidelijker worden onderscheiden. De categorieën “FL-OX” (Franse tekst) en “FL-OX” (Nederlandse tekst) bestaan immers niet.

Artikel 3

In artikel 3 van het ontwerp wordt aan de minister bevoegd voor Economie de bevoegdheid gesubdelegeerd om sommige specifieke veiligheidsvoorschriften voor het nationaal en internationaal vervoer van ontplofbare stoffen vast te stellen. In het tweede lid van dat artikel wordt het volgende bepaald:

“Deze beslissing wordt gemotiveerd en zowel aan de Federale Overheid Dienst Mobiliteit en Vervoer, de betrokken gewestregeringen, als aan de Europese Commissie meegedeeld”.

² Overeenkomstig artikel 10, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn.

Uit de formulering van dat lid kan echter niet worden afgeleid of de bevoegdheden die erin worden gesubdelegeerd, al dan niet van verordenende aard zijn. Het moet om die reden dan ook worden herzien. In dit verband kan het volgende worden opgemerkt:

– Er behoort niet te worden gepreciseerd dat een handeling die geen verordening is, moet worden gemotiveerd. Deze verplichting is namelijk reeds vastgelegd in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’;

– Het is niet voldoende te bepalen dat een ministerieel verordeningbesluit moet worden meegedeeld aan de gewestregeringen. Die regeringen moeten namelijk bij de uitwerking ervan worden betrokken overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;

– In een regelgevende tekst behoort niet te worden bepaald dat FOD’s aan elkaar “beslissingen” moeten meedelen.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp wordt het gebruik van de talen geregeld. Overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet moet die bepaling worden weggelaten.

Artikel 16

Gelet op artikel 1, 14°, vraagt de afdeling Wetgeving zich af of niet “en de gemachtigde van de minister bevoegd voor Vervoer” geschreven moet worden.

Gelet op diezelfde bepaling, vraagt de afdeling Wetgeving zich bovendien af of de woorden “hun respectievelijke gemachtigden” niet moeten worden weggelaten in beide taalversies.

Artikel 32

Artikel 32 bepaalt dat het ontworpen besluit

“in werking [treedt] de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van artikel 29, dat in werking treedt op 30 juni 2015”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', moet in principe worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY