CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.579/4
du 19 décembre 2022

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au transport de marchandises dangereuses par route adoptant des dispositions complémentaires à l'ADR et fixant les délégations de compétence'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.579/4
van 19 december 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg tot goedkeuring van de bepalingen aanvullend op het ADR en tot vaststelling van de delegatie van bevoegdheden'

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡

Le 21 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif au transport de marchandises dangereuses par route adoptant des dispositions complémentaires à l'ADR et fixant les délégations de compétence'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 décembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2022.

*

Op 21 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg tot goedkeuring van de bepalingen aanvullend op het ADR en tot vaststelling van de delegatie van bevoegdheden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 december 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2022.

*

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 2 est dépourvu de caractère règlementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, compte tenu du fait qu'il se limite à déléguer des compétences du ministre à un fonctionnaire déterminé.

La demande d'avis est donc irrecevable en ce qui concerne cet article [1].

FONDEMENT JURIDIQUE

L'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 2022 'relatif au transport des marchandises dangereuses par route et par voie de navigation intérieure à l'exception des matières explosibles et radioactives' est visé, à l'alinéa 3 du préambule, au titre de fondement juridique du projet [2]. Cet article dispose :

> « Le ministre peut imposer des dispositions plus sévères que celles contenues, selon le cas, dans l'ADR ou dans l'ADN concernant la sécurité du transport de marchandises dangereuses effectué sur le territoire de la Région par des véhicules ou des bateaux de navigation intérieure immatriculés ou mis en circulation en Belgique, exception faite des prescriptions relatives à la construction » [3].

Les dispositions figurant sous les articles 3 à 41 du projet sont toutefois similaires à celles figurant dans l'annexe à l'arrêté royal du 28 juin 2009 'relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosibles et radioactives', intitulée « Précisions relatives aux dispositions du RID et de l'ADR ».

---

[1] En ce sens, voir notamment les avis n° 42.540/AG donné le 8 octobre 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel (Autorité fédérale) du 30 janvier 2008 'modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences', n° 54.022/4 donné le 9 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 novembre 2013 'relatif aux attributions de certaines autorités du ministère de la Défense' et n° 68.673/4 donné le 10 février 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 17 février 2021 'portant délégations de compétence, de signature aux fonctionnaires dirigeants de Bruxelles fonction publique'. Voir également Cass., 18 mars 2009, J.T., 2009, p. 263.

[2] Aux côtés de l'article 1er, alinéa 1er, 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', et de l'article 1er 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', qui constituent les fondements légaux de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 2022.

[3] Cet article 8 est similaire à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 juin 2009 'relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosibles et radioactives', abrogé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 2022.

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡

Tout comme cette annexe, et comme le mentionne son intitulé, le projet examiné a en effet pour objet d'arrêter des dispositions complémentaires et de portée générale à l'Accord relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), et n'a donc pas pour objet d'« imposer des dispositions plus sévères que celles contenues dans l'ADR », au sens de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement du 22 septembre 2022.

Cette disposition ne peut, dès lors, procurer un fondement juridique suffisant au projet.

Les différentes subdélégations de pouvoirs conférées au ministre par les articles 4, 5, 9 et 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 2022 visent également des hypothèses spécifiques et ne peuvent pas plus être invoquées au titre de fondement juridique du projet, eu égard à sa portée générale.

Les articles 3 et suivants du projet doivent dès lors faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement. Ce projet ne sera dès lors pas examiné plus avant.

*

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Artikel 2 is niet reglementair van aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, aangezien het zich beperkt tot het delegeren van bevoegdheden van de minister aan een welbepaalde ambtenaar.

De adviesaanvraag is dan ook niet-ontvankelijk wat dat artikel betreft.[1]

RECHTSGROND

Naar artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 september 2022 'betreffende het vervoer via de weg en over de binnenwateren van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen' wordt in het derde lid van de aanhef verwezen als rechtsgrond van het ontwerp.[2] Dat artikel luidt als volgt:

> "De minister kan, behalve wat constructievoorschriften betreft, strengere voorwaarden opleggen dan de voorwaarden die zijn opgenomen in, naargelang van het geval, het ADR of het ADN met betrekking tot de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen dat op het grondgebied van het Gewest wordt verzekerd door voertuigen of binnenschepen die in België zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht."[3]

[1] Zie in die zin met name advies 42.540/AV van 8 oktober 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit (federale overheid) van 30 januari 2008 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden', advies 54.022/4 van 9 oktober 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 november 2013 'betreffende de bevoegdheden van sommige overheden van het ministerie van Landsverdediging' en advies 68.673/4 van 10 februari 021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 17 februari 2021 'tot delegatie van bevoegdheid en van tekenbevoegdheid aan de leidende ambtenaren van Brussel openbaar ambt'. Zie ook Cass. 18 maart 2009, J.T., 2009, 263.

[2] Naast artikel 1, eerste lid, 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' en 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', die de rechtsgrond vormen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 september 2022.

[3] Dat artikel 8 is een soortgelijke bepaling als artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 'betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen', dat is opgeheven bij dat besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 september 2022.

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡

De bepalingen die vervat zijn in de artikelen 3 tot 41 van het ontwerp zijn evenwel soortgelijke bepalingen als die welke vervat zijn in de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 juni 2009 'betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen', die het opschrift "Preciseringen met betrekking tot de bepalingen van het RID en van het ADR" draagt.

Net zoals in de aanhef en in het opschrift vermeld wordt, heeft voorliggend ontwerp tot doel bepalingen met algemene strekking vast te stellen ter aanvulling van het Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) en heeft het dus niet tot doel "strengere voorwaarden op (te) leggen dan de voorwaarden die zijn opgenomen in (…) het ADR", in de zin van artikel 8 van het besluit van de regering van 22 september 2022.

Die bepaling kan bijgevolg geen toereikende rechtsgrond opleveren voor het ontwerp.

De verschillende subdelegaties van bevoegdheden die bij de artikelen 4, 5, 9 en 10 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 september 2022 aan de minister worden verleend, hebben eveneens betrekking op specifieke gevallen en kunnen evenmin als rechtsgrond aangevoerd worden voor het ontwerp, gelet op de algemene draagwijdte ervan.

De artikelen 3 en volgende van het ontwerp moeten bijgevolg in een besluit van de regering opgenomen worden. Het ontwerp wordt dan ook niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Charles-Henri VAN HOVE	Martine BAGUET

‡LW-CDMWKCIFG-HCFHJYX‡