LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.745/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 17 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc concernant les transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises, et au Protocole établi en vertu de l'article 22 dudit Accord, signés à Rabat le 14 juillet 1997", a donné le 13 février 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. Aucune pièce du dossier ne fait apparaître que les gouvernements des régions ont été associés à l'élaboration des règles contenues dans l'Accord et son Protocole, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel dispose comme suit :

"§ 4. Les Gouvernements seront associés :

(...)

3° 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."

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué s'en est remis à la note du 30 avril 2004 du service juridique du service public fédéral Mobilité et Transport dont il convient de retenir le passage suivant :

"Het akkoord betreft dus, (...), een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn, al is dat slechts op een accessoire en eerder hypothetische wijze het geval.

Het komt de Juridische dienst voor dat het verband van de voorgelegde akkoorden met een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn, te onbeduidend is om op die akkoorden de procedures van de gemelde verdragen toe te passen."

Concernant cette formalité, dans son avis 24.106/9 du 29 novembre 1995, donné au Ministre des Affaires étrangères sur un projet de loi "portant approbation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993", la section de législation a fait l'observation suivante :

> "La loi en projet porte assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993.
>
> Depuis la loi du 8 août 1988, la matière des travaux publics et du transport est régionalisée. Cependant, comme le relevait le Ministre (F) des Réformes institutionnelles lors des travaux préparatoires, «la régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matières demeurant nationales - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part» [(1)]. L'autorité fédérale demeure donc compétente, notamment, pour édicter les règles de police générale relatives à la navigation, objet de la Convention auquel le projet de loi entend donner assentiment.
>
> Cependant, l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, requiert que les gouvernements régionaux soient 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». L'exposé des motifs de la loi du 8 août 1988 précise que «la police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, tels que (...) le règlement général des voies navigables (...), la police de la navigation maritime» [(2)]. Les Régions doivent donc être associées à l'élaboration de la réglementation relative à la police de la navigation, le non-respect de cette formalité pouvant conduire à l'annulation de la norme par la Cour d'arbitrage [(3)], s'il s'agit d'une norme législative, par le Conseil d'État [(4)], s'il s'agit d'une norme réglementaire.
>
> Les Régions auraient dû être associées à l'élaboration de la Convention elle-même. En effet, les règles de police sont contenues dans la Convention même, qui est directement applicable. Ainsi que l'a reconnu le fonctionnaire délégué, aucune réglementation interne n'est nécessaire pour permettre l'application de

---

(1) Rapport au Sénat, p. 116, cité par B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988", A.P.T., 1988, p. 247.

(2) Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1; Pasin., 1988, p. 765.

(3) Article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(4) Article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

la Convention qui, en vertu de son article 8, «entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les Parties Contractantes se seront mutuellement notifié l'accomplissement des formalités constitutionnelles requises en la matière dans leur pays respectif».

Le fait que la réglementation soit élaborée dans un traité international ne dispensait pas l'autorité fédérale de l'obligation de respecter la formalité de l'association. Comme l'a souligné la Cour d'arbitrage, «le Constituant, qui interdit que le législateur adopte des normes législatives internes contraires aux normes visées par l'article 107ter (142 nouveau) de la Constitution, ne peut être censé autoriser ce législateur à le faire indirectement par le biais de l'assentiment donné à un traité international» (5). Or, l'article 124*bis* de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage range les procédures de collaboration telles que l'association parmi les règles répartitrices de compétence dont la Cour d'arbitrage doit assurer le respect. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale, est donc une norme visée par l'article 142 de la Constitution.

Selon la section d'administration du Conseil d'État, «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» (6)...

En conclusion, le projet de loi portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur le Meuse mitoyenne, Convention à l'élaboration de laquelle les Gouvernements régionaux n'ont pas été associés, ne respecte pas l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (7).

---

(5) Cour d'arbitrage, arrêt n° 12/94 du 3 février 1994, C.A.-A., p. 229, B.4.

(6) Conseil d'État, arrêt n° 31.587 du 14 décembre 1988, Région wallonne c. État 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'État belge : la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", dans : Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain ?, Namur/Bruxelles, Faculté de droit/La Charte, 1990, p. 57.

(7) Pour la notion d'association en matière de transports, voir notamment :
- l'avis 25.576/9 du 2 octobre 1996 sur un projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux transports routiers internationaux et de transit de voyageurs et de marchandises et Protocole, signés à Bruxelles le 29 mars 1994" (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1179);
- l'avis 31.926/2/V du 8 août 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 mai 2002 relatif au transport de choses par route (Moniteur belge du 30 mai 2002, p. 23339).

.../...

Cette observation vaut, "mutatis mutandis", pour le présent avant-projet de loi portant assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc et son Protocole qui comportent plusieurs règles relatives aux communications et aux transports qui sont d'application immédiate.

2. Aux termes de l'article 22, alinéa 2, de l'Accord auquel il est envisagé de donner l'assentiment,

> "[l]es Parties Contractantes règlent les modalités d'application du présent Accord par un protocole signé en même temps que le présent Accord.
>
> La Commission Mixte prévue à l'article 21 du présent Accord est compétente pour modifier le cas échéant ledit protocole."

L'avant-projet de loi tend, selon son article 2, à donner l'assentiment non seulement à l'Accord précité mais aussi au "Protocole établi en vertu de l'article 22 dudit Accord".

L'article 22, alinéa 2, de l'Accord met en oeuvre une procédure de modification du Protocole qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

Compte tenu de ce que l'objet du Protocole est limité au règlement de "modalités d'application" de l'Accord et que les éventuelles modifications envisagées du Protocole ne pourraient pas porter sur des éléments essentiels de celui-ci ou de l'Accord, la disposition est admissible au regard de l'article 167, § 2, de la Constitution, les Chambres législatives connaissant les limites dans lesquelles pareil assentiment anticipé est donné et aucune difficulté n'apparaissant quant à la procédure de modification du Protocole.

Ceci étant, afin d'éviter tout doute quant à l'assentiment préalable qui serait ainsi formulé par les chambres législatives aux modifications à l'Accord adoptées selon la procédure à l'examen, il y a lieu de compléter le projet par une disposition expresse dans ce sens, qui pourrait être rédigée comme suit :

"Les amendements au Protocole, qui seront adoptés en application de l'article 22, alinéa 2, de l'Accord, sortiront leur plein et entier effet."

Il convient également que le Sénat et la Chambre des représentants soient informés des propositions de modification envisagées, afin de leur permettre de notifier éventuellement au Gouvernement qu'elles ne les approuvent pas.

Il y aura lieu enfin de publier au Moniteur belge les modifications futures au Protocole.

3. Tant l'accord que le protocole sont en défaut d'identifier les personnes qui ont signé les textes.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.745/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 17 januari 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en met het Protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van dit Akkoord, ondertekend te Rabat op 14 juli 1997", heeft op 13 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Uit geen enkel stuk in het dossier blijkt dat de gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels vervat in het Akkoord en het Protocol ervan betrokken zijn overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidende :

"§ 4. De Regeringen worden betrokken bij :

(...)

3° 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;".

Toen de gemachtigde ambtenaar daaromtrent een vraag is gesteld, heeft deze verwezen naar de nota van 30 april 2004 van de juridische dienst van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, waaruit de volgende passage dient te worden geciteerd :

"Het akkoord betreft dus, (...), een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn, al is dat slechts op een accessoire en eerder hypothetische wijze het geval.

Het komt de Juridische dienst voor dat het verband van de voorgelegde akkoorden met een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn, te onbeduidend is om op die akkoorden de procedures van de gemelde verdragen toe te passen."

De afdeling wetgeving heeft met betrekking tot deze formaliteit het volgende opgemerkt in haar advies 24.106/9 van 29 november 1995, dat aan de Minister van Buitenlandse Zaken is verstrekt over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993" :

> "De ontworpen wet stemt in met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993.
>
> De openbare werken en het vervoer zijn sedert de wet van 8 augustus 1988 gewestelijke aangelegenheden geworden. De Minister (F) van Institutionele hervormingen wees bij de parlementaire voorbereiding evenwel op het volgende : «Voor de regionalisering van het vervoer is duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoersmiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economische beleid, dat aan de Gewesten wordt toegewezen» [(1)]. De federale overheid blijft dus bevoegd, inzonderheid voor het uitvaardigen van de regels van de algemene politie met betrekking tot de scheepvaart die het onderwerp is van de overeenkomst waarmee het wetsontwerp beoogt in te stemmen.
>
> Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereist evenwel dat de gewestregeringen 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». In de memorie van toelichting bij de wet van 8 augustus 1988 wordt gewezen op het volgende : «De algemene politie betreft de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals : (...) het algemeen reglement van de scheepvaartwegen (...), de politie op de zeevaart» [(2)]. De Gewesten moeten dus worden betrokken bij het ontwerpen van de regelgeving met betrekking tot de zeevaartpolitie, daar het niet in acht nemen van die formaliteit kan leiden tot de nietigverklaring van de rechtsregel door het Arbitragehof [(3)] als het een wetgevende norm betreft, door de Raad van State [(4)] als het een verordenende norm betreft.

---

(1) Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, 405/2, blz. 116.

(2) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 21.

(3) Artikel 124*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

(4) Artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Gewesten hadden moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de Overeenkomst zelf. De regels van de politie zijn immers vervat in de Overeenkomst zelf die rechtstreeks van toepassing is. De gemachtigde ambtenaar heeft toegegeven dat geen enkele interne regelgeving noodzakelijk is voor het toepassen van de Overeenkomst die krachtens artikel 8 ervan «in werking (treedt) op de eerste dag van de tweede maand volgend op de dag waarop de Overeenkomstsluitende Partijen elkaar wederzijds de voltooiing van hun interne grondwettelijke vereisten terzake zullen hebben medegedeeld».

Het feit dat de regelgeving de vorm van een internationaal verdrag aanneemt, ontsloeg de federale overheid niet van de verplichting om de formaliteit van de betrokkenheid in acht te nemen. Het Arbitragehof heeft gewezen op het volgende: «de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever interne wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 107ter (nieuw artikel 142) van de Grondwet bedoelde normen, (kan) niet geacht worden die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag» [(5)]. Artikel 124*bis* van de bijzondere wet op het Arbitragehof brengt de samenwerkingsprocedures, zoals de betrokkenheid, onder bij de bevoegdheidsverdelende regels voor de inachtneming waarvan het Arbitragehof moet zorgen. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet is dus een rechtsregel bedoeld in artikel 142 van de Grondwet.

Volgens de afdeling Administratie van de Raad van State [(6)], 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.

(...)

---

(5) Arbitragehof, arrest nr. 12/94 van 3 februari 1994, B.4.

(6) 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'État belge : "la notion d'association". Adde M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", in : "Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain ?", Namen, Brussel, Faculté de droit/ Die Keure, 1990, blz. 57.

De slotsom is dat het ontwerp van wet «houdende goedkeuring van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas», bij het ontwerpen waarvan de Gewestregeringen niet zijn betrokken, artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet in acht neemt." (7).

Die opmerking geldt "mutatis mutandis" voor het onderhavige voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, alsmede met het Protocol erbij, die verscheidene regels bevatten betreffende verkeer en vervoer welke van onmiddellijke toepassing zijn.

2. Artikel 22 van het Akkoord waarmee instemming beoogt te worden gegeven, bepaalt :

"De Overeenkomstsluitende Partijen regelen de toepassingsmodaliteiten van dit Akkoord in een Protocol, dat terzelfdertijd als dit Akkoord ondertekend wordt.

De Gemengde Commissie, waarin artikel 21 van dit Akkoord voorziet, is bevoegd om in voorkomend geval het Protocol te wijzigen."

Het voorontwerp van wet beoogt, volgens artikel 2 ervan, niet alleen instemming te verlenen met het voornoemde Akkoord, maar ook met het "Protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van dit Akkoord".

Artikel 22, tweede alinea, van het Akkoord voorziet in een procedure van wijziging van het Protocol die ertoe kan leiden dat België door die wijzigingen gebonden is zonder dat de wetgevende kamers ermee hebben ingestemd.

---

(7) Wat betreft het erbij betrekken op het gebied van het vervoer, zie inzonderheid :
- advies 25.576/9 van 2 oktober 1996 over een ontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het internationale wegvervoer en het transitvervoer van personen en goederen en Protocol, ondertekend te Brussel op 29 maart 1994" (Gedr. Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 1-1179);
- advies 31.926/2/V van 8 augustus 2001 over een ontwerp dat geworden is het koninklijk besluit van 7 mei 2002 betreffende het vervoer van zaken over de weg (Belgisch Staatsblad van 30 mei 2002, blz. 23.339).

Gelet op het feit dat het onderwerp van het Protocol zich beperkt tot het regelen van de "toepassingsmodaliteiten" van het Akkoord en de eventueel voorgenomen wijzigingen van het Protocol geen wezenlijke bestanddelen van dat Protocol of van het Akkoord mogen betreffen, is de bepaling aanvaardbaar in het licht van artikel 167, § 2, van de Grondwet, met dien verstande dat de wetgevende kamers de grenzen kennen waarbinnen een zodanige voortijdige instemming verleend wordt en er zich geen enkele moeilijkheid voordoet met betrekking tot de procedure van wijziging van het Protocol.

Desalniettemin dient, teneinde iedere twijfel weg te nemen omtrent de aldus geformuleerde voorafgaande instemming van de wetgevende kamers met de volgens de onderzochte procedure aangenomen wijzigingen van het Akkoord, het ontwerp aangevuld te worden met een uitdrukkelijke bepaling in die zin, die als volgt kan worden geredigeerd :

"De wijzigingen van het Protocol die worden aangenomen met toepassing van artikel 22, tweede alinea, van het Akkoord, zullen volkomen gevolg hebben."

Tevens moeten de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers ingelicht worden over de voorgenomen voorstellen tot wijziging, zodat ze de regering in voorkomend geval kunnen meedelen dat ze er niet mee instemmen.

Tot slot moeten in het Belgisch Staatsblad de toekomstige wijzigingen van het Protocol worden bekendgemaakt.

3. Noch in het Akkoord, noch in het Protocol wordt vermeld door wie de teksten zijn ondertekend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. SCOHY, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN