



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.126/4
du 20 février 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance
'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,
ainsi qu'au protocole conclu en
vertu de l'article 22 de
l'Accord, signé à Rabat le
14 juillet 1997'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.126/4
van 20 februari 2014

over

een voorontwerp van
ordonnantie '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 het
protocol opgemaakt krachtens
artikel 22 van dat akkoord,
ondertekend in Rabat op
14 juli 1997'

Le 23 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance '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, ainsi qu'au protocole conclu en vertu de l'article 22 de l'Accord, signé à Rabat le 14 juillet 1997'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2014.

*

Op 23 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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 het protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van het akkoord, ondertekend in Rabat op 14 juli 1997'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2014.

*

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 juridique¹ de l'avant-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 suivantes.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans son avis 54.623/VR, donné en chambres réunies le 14 janvier 2014 sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même traité², la section de législation a formulé les observations suivantes qui s'appliquent *mutatis mutandis* à l'avant-projet d'ordonnance³ :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner 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 de l'accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc concernant les transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises, signés à Rabat le 14 juillet 1997 (ci-après : 'l'Accord').

3. Le délégué a été invité à préciser si la Belgique est encore bien compétente pour ratifier les accords bilatéraux concernés (dans la version actuellement à l'examen). En effet, les règlements (CE) n^{os} 1072/2009⁴ et 1073/2009⁵ s'appliquent entre-temps et il faut tenir compte du fait que, d'une part, le champ d'application des accords est plus large (et englobe par exemple le transit) que la marge laissée à la conclusion d'accords bilatéraux par les États membres, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n^o 1073/2009 et à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE)

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Doc .parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n^o 2449/1.

³ À cet égard, la section de législation a considéré que les réponses fournies par le délégué du gouvernement flamand en réponse aux questions qui lui ont été posées par l'auditeur rapporteur, dans le cadre de l'avis 54.623/VR précité, conservent leur pertinence pour l'examen de l'avant-projet d'ordonnance examiné.

⁴ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Il s'agit du règlement (CE) n^o 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route'. Son article 19, premier et deuxième alinéas, dispose ce qui suit :

« Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de Union européenne.

Il est applicable à partir du 4 décembre 2011, à l'exception des articles 8 et 9, qui sont applicables à partir du 14 mai 2010 ».

⁵ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Il s'agit du règlement (CE) n^o 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n^o 561/2006'. Son article 31, premier et deuxième alinéas, dispose ce qui suit :

« Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de Union européenne.

Il est applicable à partir du 4 décembre 2011, à l'exception de l'article 29, qui est applicable à partir du 4 juin 2010 ».

n° 1072/2009 et que, d'autre part, le champ d'application de ces régimes d'exemption prévus par les dispositions réglementaires précitées paraît être limité à des accords bilatéraux conclus avant la date d'entrée en vigueur de ces règlements. Le délégué a donné la réponse suivante :

‘Comme l’indique l’exposé des motifs, l’autorité fédérale a signé ces traités en méconnaissance des procédures prévues dans l’accord de coopération du 8 mars 1994 entre l’État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, et donc sans la participation du Gouvernement flamand aux négociations. Conformément à l’article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ces traités sont actuellement encore soumis au Parlement flamand, de sorte que dans certains cas, ils doivent sortir leur plein et entier effet longtemps après la signature. Dès lors, seule l’autorité fédérale peut être tenue responsable de l’opportunité et de la légalité de la signature initiale.

Néanmoins, l’autorité flamande estime que ces accords sont conformes au droit européen : une interprétation conforme au droit européen est à notre sens possible. En ce qui concerne la problématique comparable de la conclusion d’accords bilatéraux d’investissement par des États membres individuels, l’Union européenne estime que ce n’est pas la ratification, mais la signature à la date où l’Union européenne était compétente pour conclure l’accord en question qui est déterminante (voir l’article 2 du règlement n° 1219/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d’investissement conclus entre des États membres et des pays tiers). Les règlements n°s 1072/2009 et 1073/2009 s’appliquent depuis le 4 décembre 2011 (article 19 du règlement n° 1072/2009 et article 31 du règlement n° 1073/2009), de sorte qu’ils pourraient également être interprétés en ce sens que les États membres pouvaient encore conclure des accords jusqu’à cette date.

Il faut ajouter que le règlement n° 1072/2009 établissant des règles communes pour l’accès au marché du transport international de marchandises par route relève de la compétence de l’autorité fédérale.

En ce qui concerne le règlement n° 1073/2009, l’article 1^{er}, paragraphe 3, reproduit en grande partie le texte de l’article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 684/92.

L’article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 1073/2009 énonce en effet que le règlement s’applique au trajet sur le territoire de tout État membre traversé en transit dans le cas d’un transport au départ d’un État membre et à destination d’un pays tiers et *vice versa*. Cette règle ne s’appliquait pas sur la base de l’article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 684/92’.

Il est cependant douteux que le régime transitoire prévu aux articles 2 et 3 du règlement (UE) n° 1219/2012⁶ puisse être transposé purement et simplement, par

⁶ *Note de bas de page 4 de l’avis cité* : Il s’agit du règlement (UE) n° 1219/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 ‘établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d’investissement conclus entre des États membres et des pays tiers’. L’article 2 de ce règlement énonce ce qui suit : « Le 8 février 2013 au plus tard ou dans un délai de trente jours à compter de la date de leur adhésion à l’Union, les États membres notifient à la Commission tous les accords bilatéraux d’investissement avec des pays tiers qui ont été signés avant le 1^{er} décembre 2009 ou avant la date de leur adhésion, la date la plus tardive étant retenue, et qu’ils souhaitent maintenir en vigueur ou faire entrer en vigueur en vertu du présent chapitre. La notification comprend une copie de ces accords bilatéraux d’investissement. Les États membres notifient également à la Commission toute modification ultérieure relative au statut desdits accords ». Son article 3 dispose : « Sans préjudice des autres obligations incombant aux États membres en vertu du droit de l’Union, les accords bilatéraux d’investissement notifiés en vertu de l’article 2 du présent règlement peuvent être maintenus ou entrer en vigueur conformément au traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et au présent règlement, jusqu’à l’entrée en vigueur d’un accord bilatéral d’investissement entre l’Union et ce même pays tiers ».

analogie, à la situation présentement examinée, en tenant compte du fait que, d'une part, les exceptions à la compétence de l'Union européenne doivent être interprétées de manière restrictive et, d'autre part, qu'un certain temps déjà s'est écoulé depuis la signature de l'Accord⁷. Compte tenu de l'obligation de coopération loyale⁸, telle qu'elle résulte de l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, le demandeur d'avis devra en tout cas prendre contact avec les services de la Commission européenne en vue d'examiner conjointement si la procédure d'approbation de l'Accord, actuellement en cours, peut encore se concrétiser, et si oui dans quelles conditions.

4.1. Conformément à l'article 21, paragraphe 1, de l'Accord, il est institué une Commission mixte, qui assurera la bonne exécution de celui-ci et qui, en outre, conformément à l'article 8 de l'Accord, fixera annuellement les contingents en matière d'autorisations. Par ailleurs, l'Accord détermine notamment, en ce qui concerne le transport de voyageurs, les cas dans lesquels une autorisation est requise, ainsi que ceux qui ne sont pas soumis au régime de l'autorisation, mais pour lesquels une simple déclaration ou une feuille de route suffit (articles 2 à 5), les types d'autorisations en matière de transport de marchandises, lequel est toujours soumis à autorisation (articles 6 à 7), les cas dans lesquels des autorisations hors contingent peuvent être accordées (article 9). Ensuite, l'Accord contient encore un certain nombre de dispositions générales (articles 10 à 24). L'une de celles-ci comporte un dispositif en matière d'impôts et de taxes pour les entreprises effectuant des transports prévus par l'Accord, celui-ci prévoyant toutefois que les parties peuvent également convenir, sur la base de la réciprocité, de l'exemption de certaines taxes dans le cadre du protocole visé à l'article 22 de l'Accord (article 15).

4.2. Conformément à l'article 22, alinéa 1^{er}, de l'Accord, les parties à l'Accord ont réglé ses modalités d'application dans un protocole signé en même temps que l'Accord.

Le projet tend également à donner l'assentiment à ce protocole.

Le protocole prévoit notamment :

- en matière de transport de voyageurs: le délai et les modalités d'introduction des demandes d'autorisation, ainsi que les renseignements qu'elles doivent comporter et, en outre, les renseignements que la simple déclaration ou la feuille de route doivent contenir ;
- certaines modalités qui s'appliquent au transport de marchandises ;
- que la Commission mixte doit adopter les modèles d'autorisations et de déclarations et que des renseignements doivent être annuellement échangés au sein de la Commission ;
- les taxes dont les entreprises sont exemptées sur la base de la réciprocité.

Enfin, l'article 22, alinéa 2, de l'Accord dispose que la Commission mixte est compétente pour modifier le protocole.

5. À cet égard, il convient de rappeler qu'il est également nécessaire de prévoir, en ce qui concerne Belgique, les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la

⁷ Note de bas de page 5 de l'avis cité : La question se pose de savoir si la Belgique n'aurait pas plutôt dû recourir, par analogie avec l'article 351, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées, comme l'ouverture de négociations en vue d'amender les accords, ou, si nécessaire, la cessation de la procédure d'approbation interne (voir, par exemple, C.J.U.E., 19 novembre 2009, C-118/07, *Commission c. Finlande*; C.J.U.E., 3 mars 2009, C-249/06, *Commission c. Suède* ; K. LENAERTS et E. DE SMIJTER, « The European Union as an Actor under International Law », *Y.E.L.* 1999-2000, (95), pp. 114-115).

⁸ Note de bas de page 6 de l'avis cité : K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2011, pp. 1045-1046.

représentation de la Belgique au sein de la Commission mixte précitée, dans le respect des règles belges internes répartitrices de compétences. L'accord-cadre du 30 juin 1994 'de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes' ne s'applique pas à la représentation, à la prise de position et au vote de la Belgique en Commission mixte. Les autorités concernées devront dès lors prévoir à ce sujet un régime spécifique⁹.

6. Par ailleurs, il faut constater que l'Accord transfère des pouvoirs à une organisation supranationale. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard. En outre, un tel transfert implique automatiquement une acceptation de la force obligatoire de futurs actes que la Commission mixte adoptera dans les limites de l'Accord, sans qu'il faille encore y donner un assentiment.

7. [...].

Si dans ses avis 39.745/4 du 13 février 2006 et 51.265/4 du 14 mai 2012 sur d'autres actes d'assentiment parlementaires à l'Accord actuellement à l'examen, la section de législation du Conseil d'État a admis que l'assentiment soit préalablement donné aux modifications qui seront adoptées en application de l'article 22, alinéa 2, de l'Accord, elle a en outre relevé que le Parlement doit '[être informé] des propositions de modification envisagées, afin de [lui] permettre de notifier éventuellement au Gouvernement qu'[il] ne les [approuve] pas'.

Afin de permettre au Parlement flamand de notifier en temps utile au Gouvernement flamand qu'il n'approuve pas une modification déterminée, mieux vaudrait compléter le projet par une disposition imposant au Gouvernement de communiquer au Parlement flamand, dans un délai déterminé, les propositions de modification qui seront décidées conformément à l'article 22, alinéa 2, de l'Accord [...].

8.1. L'assentiment anticipé aux modifications de l'Accord visées au point 6 ci-dessus n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au Moniteur belge pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution, combiné avec l'article 55 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et de l'article 8, 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'.

8.2. L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge¹⁰.

Ce n'est que si l'Accord avait lui-même déterminé le mode de publication des décisions de la Commission mixte¹¹ ou que si le législateur (spécial) avait prévu un

⁹ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein de la Commission mixte doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92bis, § 4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹⁰ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 et J.T. 1982, p. 565, note J. VERHOEVEN.

¹¹ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité

régime de publication dérogatoire, que l'absence de publication au Moniteur belge ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ¹².

9. Compte tenu du fait que la procédure en matière de négociation et de signature n'a pas été correctement suivie, la Belgique devrait déclarer, lors de la notification écrite à l'autre partie au traité que les procédures légales internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord ont été remplies, que cette notification, tout comme la signature, a lieu au nom du Royaume de Belgique, mais tant pour l'autorité fédérale que pour la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ¹³ ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. Dans l'intitulé et dans l'article 2 de l'avant-projet, il convient de viser le protocole avec la mention de son intitulé.

2. Dans la version française de l'article 2, il convient d'écrire « signés » au lieu de « signé » et « sortiront leur » au lieu de « sortira son ».

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

« Les 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 tend, selon son article 2, à donner l'assentiment non seulement à l'Accord précité mais aussi « au (lire : le) Protocole conclu en vertu de l'article 22 de l'Accord ».

L'article 22, alinéa 2, de l'Accord met en œuvre une procédure de modification du Protocole qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale y ait donné son 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, § 3, de la Constitution, le Parlement connaissant les limites

par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », A.P.T., 1998, p. 95).

¹² *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : En ce qui concerne l'opposabilité de décisions obligatoires d'organisations internationales à des particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, *Heinrich*. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, s.a. *Heli Service Belgium*.

¹³ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Par analogie avec le texte standard de la déclaration lors de la signature de conventions mixtes : « Par la signature de la présente convention au nom du Royaume de Belgique se sont engagées au plan international tant les autorités fédérales belges que la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique » (Conférence interministérielle de politique étrangère 17 juin 1994).

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 le Parlement aux modifications à l'Accord adoptées selon la procédure à l'examen, il y a lieu de compléter l'avant-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 ».

*

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 rechtsgrond¹ van het voorontwerp, 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.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

In advies 54.623/VR, op 14 januari 2014 in verenigde kamers gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende instemming met hetzelfde verdrag², heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen geformuleerd die *mutatis mutandis* ook van toepassing zijn op het voorontwerp van ordonnantie:³

“STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en het protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, ondertekend in Rabat op 14 juli 1997 (hierna: “Akkoord”).
3. De gemachtigde werd om nadere toelichting gevraagd of België nog wel bevoegd is om de betrokken bilaterale akkoorden (in de thans voorliggende versie) te ratificeren. Immers, inmiddels zijn de verordeningen (EG) nr. 1072/2009⁴ en nr. 1073/2009⁵ van toepassing en dient er rekening te worden gehouden met het gegeven dat, enerzijds, het

¹ Daar het een voorontwerp van ordonnantie betreft, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.st* VI.Parl. 2013-14, nr. 2449/1.

³ In dat verband heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat de antwoorden die de gemachtigde van de Vlaamse regering heeft verstrekt op de vragen van de auditeur-verslaggever, in het kader van het voornoemde advies 54.623/VR, ook relevant zijn voor het onderzoek van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.

⁴ *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Het betreft verordening (EG) nr. 1072/2009 van 21 oktober 2009 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’. Artikel 19, eerste en tweede alinea, ervan bepaalt wat volgt:

“Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Zij is van toepassing met ingang van 4 december 2011, uitgezonderd de artikelen 8 en 9, die van toepassing zijn met ingang van 14 mei 2010.”

⁵ *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Het betreft verordening (EG) nr. 1073/2009 van 21 oktober 2009 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006’. Artikel 31, eerste en tweede alinea, ervan bepaalt wat volgt:

“Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Zij is van toepassing met ingang van 4 december 2011, met uitzondering van artikel 29, dat van toepassing is met ingang van 4 juni 2010.”

toepassingsgebied van de akkoorden ruimer is (en bijvoorbeeld doorvoer omvat) dan de ruimte die gelaten wordt voor het sluiten van bilaterale overeenkomsten door de lidstaten overeenkomstig artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 1073/2009 en artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 1072/2009, en dat, anderzijds, het toepassingsgebied van deze uitzonderingsregelingen waarin laatstvermelde verordeningsbepalingen voorzien, beperkt lijken te zijn tot bilaterale akkoorden gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van die verordeningen. Het antwoord van de gemachtigde luidde als volgt:

‘Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, heeft de federale overheid deze verdragen ondertekend met miskenning van de procedures voorzien in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, en dus zonder betrokkenheid van de Vlaamse Regering bij de onderhandelingen. Deze verdragen worden nu, overeenkomstig artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsnog aan het Vlaams Parlement voorgelegd zodat zij, in een aantal gevallen geruime tijd na de ondertekening, volkomen gevolg moeten hebben. De opportuniteit en legaliteit van de oorspronkelijke ondertekening kan dus uitsluitend aan de federale overheid worden toegeschreven.

Toch is de Vlaamse overheid van mening dat deze akkoorden conform het Europees recht zijn: er is o.i. een interpretatie mogelijk die conform is met het Europese recht. Voor de vergelijkbare problematiek van het sluiten van bilaterale investeringsakkoorden door individuele lidstaten acht de Europese Unie niet de bekrachtiging maar de ondertekening op de datum dat de Europese Unie bevoegd werd om het akkoord in kwestie te sluiten als doorslaggevend (zie art. 2 Verord. 1219/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen). Verordeningen 1072/2009 en 1073/2009 zijn van toepassing sinds 4 december 2011 (art. 19 Verord. 1072/2009 en art. 31 Verord. 1073/2009), zodat zij ook in die zin zouden kunnen worden geïnterpreteerd dat de lidstaten tot dat ogenblik nog akkoorden konden sluiten.

Daaraan moet worden toegevoegd dat Verordening 1072/2009 tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor het internationaal goederenvervoer over de weg tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Wat Verordening 1073/2009 betreft, is in artikel 1, derde lid de tekst van artikel 1, derde lid van Verordening nr. 684/92 grotendeels hernomen.

Artikel 1, tweede lid van Verordening 1073/2009 stelt inderdaad dat de Verordening van toepassing is op het traject over het grondgebied van iedere lidstaat van doorvoer in geval van vervoer vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd. Deze regel gold niet op basis van artikel 1, tweede lid van Verordening nr. 684/92.’

Het is echter twijfelachtig of de overgangsregeling voorzien in de artikelen 2 en 3 van verordening (EU) nr. 1219/2012⁶ zonder meer naar analogie kan worden

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Het betreft verordening (EU) nr. 1219/2012 van 12 december 2012 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen’. Artikel 2 van deze verordening bepaalt wat volgt: “Uiterlijk op 8 februari 2013 of binnen dertig dagen na de inwerkingtreding van deze verordening of de datum van toetreding tot de Unie, stellen de lidstaten de Commissie in kennis van alle bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten met derde landen die zij vóór 1 december 2009 of vóór de datum van toetreding, indien dit later is, hebben ondertekend en die zij krachtens dit hoofdstuk van kracht wensen te laten blijven of in werking wensen te laten treden. De kennisgeving gaat vergezeld van een kopie van die bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten. De lidstaten stellen de Commissie eveneens in kennis van alle

getransponeerd op de thans voorliggende situatie, ermee rekening houdende dat, enerzijds, de uitzonderingen op de bevoegdheid van de Europese Unie restrictief dienen te worden geïnterpreteerd en, anderzijds, reeds geruime tijd is verstreken sedert de ondertekening van het Akkoord.⁷ Rekening houdende met de verplichting tot loyale samenwerking,⁸ zoals die volgt uit artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zal de adviesaanvrager in elk geval contact dienen op te nemen met de instellingen van de Europese Unie om samen te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, de thans voorliggende goedkeuringsprocedure van het Akkoord nog doorgang kan vinden.

4.1. Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van het Akkoord wordt een Gemengde Commissie opgericht die zal instaan voor de goede uitvoering ervan en die tevens, overeenkomstig artikel 8 van het Akkoord, jaarlijks het contingent zal vastleggen voor de vergunningen. Voorts bepaalt het Akkoord onder meer, wat het personenvervoer betreft, de gevallen waarin een vergunning is vereist, evenals deze waarvoor geen vergunning is vereist maar waarvoor een eenvoudige verklaring of een reisblad volstaat (artikelen 2 tot 5), de soorten vergunningen inzake goederenvervoer dat steeds vergunningsplichtig is (artikel 6 tot 7), de gevallen waarin vergunningen buiten contingent kunnen worden afgegeven (artikel 9). Voorts bevat het Akkoord nog een aantal algemene bepalingen (artikelen 10 tot 24). Eén van die algemene bepalingen bevat een regeling inzake belastingen en taksen voor vervoerondernemingen die vervoer verrichten als bedoeld in het Akkoord doch het Akkoord voorziet er tevens in dat de partijen, op basis van wederkerigheid, de vrijstelling van bepaalde taksen kunnen overeenkomen in het kader van het protocol bedoeld in artikel 22 van het Akkoord (artikel 15).

4.2. Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van het Akkoord hebben de partijen bij het Akkoord de toepassingsmodaliteiten ervan in een protocol geregeld dat tezelfdertijd met het Akkoord werd ondertekend.

Voor dit protocol beoogt het ontwerp eveneens instemming te vragen.

Het protocol bepaalt onder meer :

- inzake personenvervoer: de termijn waarbinnen en de wijze waarop de vergunningsaanvragen moeten worden ingediend, evenals de gegevens die ze moeten bevatten en, nog, de gegevens die de eenvoudige verklaring of het reisblad moet bevatten;
- een aantal nadere regels die gelden inzake goederenvervoer;
- dat de Gemengde Commissie de modellen dient op te stellen voor de vergunningen en de verklaringen en dat binnen de Commissie jaarlijks gegevens dienen te worden uitgewisseld;

toekomstige wijzigingen in de status van die overeenkomsten.” Artikel 3 ervan bepaalt: “Zonder afbreuk te doen aan andere verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Unierecht, mogen bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten die ingevolge artikel 2 van deze verordening zijn aangemeld, overeenkomstig het VWEU en deze verordening van kracht blijven of in werking treden totdat een bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomst tussen de Unie en hetzelfde derde land in werking treedt.”.

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: De vraag rijst of België niet veeleer, naar analogie van artikel 351, tweede lid, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU), alle passende middelen had moeten gebruiken om de vastgestelde onverenigbaarheid op te heffen, zoals door het aanknopen van onderhandelingen om de akkoorden te amenderen, of, zo nodig, door de interne goedkeuringsprocedure stop te zetten (zie bv. HvJ 19 november 2009, C-118/07, *Commissie t. Finland*; HvJ 3 maart 2009, C-249/06, *Commissie t. Zweden*; K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, “The European Union as an Actor under International Law”, *Y.E.L.* 1999-2000, (95), 114-115).

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1045-1046.

- de taksen waarvan de ondernemingen, op grond van wederkerigheid, zijn vrijgesteld.

Tot slot, bepaalt artikel 22, tweede alinea, van het Akkoord dat de Gemengde Commissie bevoegd is om het protocol te wijzigen.

5. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in de voornoemde Gemengde Commissie te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidverdelende regels. Het kaderakkoord van 30 juni 1994 'tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden' vindt geen toepassing op de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag van België binnen de Gemengde Commissie. De betrokken overheden zullen derhalve op dit vlak in een specifieke regeling moeten voorzien.⁹

6. Voorts moet worden vastgesteld dat in het Akkoord machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. Er is echter geen reden om aan te nemen dat daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden. Een dergelijke overdracht impliceert meteen ook aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de Gemengde Commissie binnen de grenzen van het Akkoord zal nemen, zonder dat er nog mee moet worden ingestemd.

7. [...]

In zijn adviezen 39.745/4 van 13 februari 2006 en 51.265/4 van 14 mei 2012 over andere parlementaire instemmingsakten met het thans voorliggende Akkoord, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaard dat voorafgaandelijk instemming wordt verleend met de wijzigingen die zullen worden aangenomen met toepassing van artikel 22, tweede lid, van het Akkoord, maar er tevens op gewezen dat het Parlement moet "ingelicht worden over de voorgenomen voorstellen tot wijziging, zodat ze de regering in voorkomend geval kunnen meedelen dat ze er niet mee instem[t]".

Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwaamere tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt, wordt het voorontwerp best aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de voorstellen tot wijziging mee te delen waartoe zal worden beslist conform artikel 22, tweede lid, van het Akkoord.[...]

8.1. De voorafgaande instemming met de hiervoor *sub* 6 geïmplementeerde wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt uit artikel 190 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', en uit artikel 8, 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', om deze wijzigingen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

8.2. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat

⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in de Gemengde Commissie overeenkomstig het bepaalde in artikel 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.

ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.¹⁰

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Akkoord zelf de vorm had bepaald waarin de beslissingen van de Gemengde Commissie moeten worden bekendgemaakt¹¹ of indien de (bijzondere) wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat hier niet het geval is.¹²

9. Rekening houdende met het gegeven dat de onderhandelings- en ondertekeningsprocedure niet correct is gevolgd, zou België bij de schriftelijke mededeling aan de andere verdragspartij dat de interne wettelijke procedures noodzakelijk voor de inwerkingtreding van het Akkoord werden vervuld, dienen te verklaren dat deze mededeling, net als de ondertekening, gebeurt namens het Koninkrijk België, maar zowel voor de Belgische federale overheid, als voor het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van België.¹³

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp dient te worden verwezen naar het protocol met de vermelding van het opschrift ervan.
2. In de Nederlandse tekst van artikel 2 schrijve men “zullen” in plaats van “zal”.
3. 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.”

¹⁰ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

¹¹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT* 1998, 95).

¹² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bindende beslissingen van internationale organisaties aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

¹³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Door analogie met de standaardtekst voor verklaring bij ondertekening van gemengde verdragen: “Door de ondertekening van dit verdrag in naam van het Koninkrijk België verbinden zich op internationaal vlak zowel de Belgische federale overheid als het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap van België” (Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid 17 juni 1994).

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 het Akkoord”.

Artikel 22, tweede lid, 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 het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ermee heeft ingestemd.

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, § 3, van de Grondwet, met dien verstande dat het Parlement de grenzen kent 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 het Parlement 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 lid, van het Akkoord, zullen volkomen gevolg hebben.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY