

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.919/4
DU 24 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 19 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions de l'admission d'entreprises de transport établies sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen au transport intérieur de marchandises par route en Belgique", a donné l'avis suivant :

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

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis ⁽¹⁾, est la suivante :

"(...). Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de huidige moeilijke omstandigheden op de wegvervoermarkt ten gevolge van de economische crisis en in afwachting van Europese maatregelen die bij verordening zullen worden opgelegd. De marktafschermende maatregelen die andere lidstaten reeds hebben getroffen en de toegenomen concurrentie uit lidstaten met voordelige loonkostvoorwaarden dreigen een scheeftrekking van de concurrentievoorwaarden te veroorzaken ten nadele van de Belgische vervoerondernemingen".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet examiné a été soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

⁽¹⁾ La motivation de l'urgence figurant dans le préambule doit être identique à celle justifiant le caractère urgent de la demande d'avis.

Dans le dossier joint à la demande d'avis, la décision adoptée par le Gouvernement flamand dans le cadre de cette procédure concerne toutefois un autre projet ⁽²⁾.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que cette formalité préalable a bien été accomplie, en ce qui concerne le Gouvernement flamand.

2. Comme le relève dans son avis du 31 mars 2009 l'Inspecteur des Finances, la perception des amendes prévues par le projet examiné, est de nature à influencer les recettes de l'État.

Il doit donc être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

Portée et fondement légal du projet

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement (CEE) n/ 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre autorise les transports routiers de cabotage à titre temporaire dans les termes suivants :

"1. Tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est titulaire de la licence communautaire prévue au règlement (CEE) n/ 881/92 et dont le conducteur, s'il est ressortissant d'un pays tiers, est muni d'une attestation de conducteur dans les conditions prévues par ledit règlement, est admis, aux conditions fixées par le présent règlement, à effectuer, à titre temporaire, des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre, ci-après dénommés respectivement «transports de cabotage» et «État membre d'accueil», sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement".

⁽²⁾ À savoir, un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 8 mai 2002 pris en exécution de l'arrêté royal du 7 mai 2002 relatif au transport de choses par route.

Le projet examiné, anticipant l'adoption d'un futur règlement européen en la matière ⁽³⁾, vise à définir plus précisément le caractère temporaire des transports de cabotage autorisés par cette disposition, ainsi qu'à organiser, dans le domaine du transport routier de marchandises, la répression des transports de cabotage irréguliers.

Pour ce faire, il cherche son fondement légal dans 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.

Or, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 précitée, habilite uniquement le Roi à prendre les mesures "nécessaire(s) pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci".

Pour aucun des deux buts qu'il poursuit - définition plus précise des transports de cabotage autorisés et répression des transports de cabotage irréguliers - le projet ne peut être considéré comme constituant une mesure nécessaire pour assurer l'exécution d'obligations incombant à l'État belge en vertu de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ceux-ci.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit, dès lors, pas en quoi l'absence d'adoption de l'arrêté en projet pourrait être considérée comme un manquement à une quelconque obligation internationale résultant d'un traité ou d'un acte pris en vertu d'un traité, et plus particulièrement au droit communautaire, primaire ou dérivé.

Force est donc d'en conclure que l'article 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 précitée, ne peut constituer le fondement légal du projet examiné.

⁽³⁾ Voir la partie générale du rapport au Roi, dernier alinéa et le projet de règlement européen figurant dans les pièces transmises à la section de législation du Conseil d'État.

Il doit, au contraire, être relevé que la loi du 3 mai 1999 relative au transport de choses par route, définit en son article 2, 5/, la notion de cabotage routier, et ne prévoit en ses articles 20 et 21, de limitation au droit d'effectuer des transports de cabotage qu'à l'égard des seules entreprises n'ayant pas de siège d'exploitation dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.919/4
VAN 24 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 juni 2009 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemingen die gevestigd zijn op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in België", heeft het volgende advies gegeven :

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag ⁽¹⁾ als volgt :

"(...) Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de huidige moeilijke omstandigheden op de wegvervoermarkt ten gevolge van de economische crisis en in afwachting van Europese maatregelen die bij verordening zullen worden opgelegd. De marktafsluitende maatregelen die andere lidstaten reeds hebben getroffen en de toegenomen concurrentie uit lidstaten met voordelige loonkostvoorwaarden dreigen een scheeftrekking van de concurrentievoorwaarden te veroorzaken ten nadele van de Belgische vervoerondernemingen".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

⁽¹⁾ De motivering van de spoedeisendheid die voorkomt in de aanhef moet dezelfde zijn als die welke de spoedeisendheid van de adviesaanvraag staft.

Voorafgaande vormvereisten

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewestregeringen betrokken bij het uitwerken van voorliggend ontwerp.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, heeft de beslissing die de Vlaamse Regering in het kader daarvan genomen heeft evenwel betrekking op een ander ontwerp ⁽²⁾.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of dit voorafgaand vormvereiste wel vervuld is wat de Vlaamse Regering betreft.

2. Zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 31 maart 2009 opmerkt, kan inning van de geldboetes waarin het voorliggende ontwerp voorziet de ontvangsten van de Staat beïnvloeden.

Het ontwerp dient dan ook voor akkoordbevinding aan de Minister van Begroting te worden voorgelegd.

Strekking en rechtsgrond van het ontwerp

Bij artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn, wordt cabotagevervoer over de weg tijdelijk toegestaan op de volgende voorwaarden :

"1. Alle ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg die houder zijn van de communautaire vergunning als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 881/92 worden, mits de bestuurder, indien deze onderdaan is van een derde

⁽²⁾ Namelijk een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 8 mei 2002 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 7 mei 2002 betreffende het vervoer van zaken over de weg.

land, beschikt over een bestuurdersattest overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EEG) nr. 881/92, onder de bij deze verordening vastgestelde voorwaarden toegelaten tot het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere lidstaat, hierna te noemen «cabotagevervoer», respectievelijk «lidstaat van ontvangst», zonder aldaar een zetel of andere vestiging te hebben."

Het voorliggende ontwerp, dat vooruitloopt op de aanneming van een toekomstige Europese verordening ter zake ⁽³⁾, strekt tot het nader bepalen van de tijdelijke aard van het cabotagevervoer dat bij die bepaling is toegestaan alsook tot het organiseren, in het domein van het goederenvervoer over de weg, van de bestraffing van onregelmatig cabotagevervoer.

Met het oog daarop wordt als rechtsgrond aangevoerd 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.

Bij artikel 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 18 februari 1969 wordt de Koning evenwel alleen gemachtigd de "vereiste maatregelen (te) treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten".

Voor geen van beide doelstellingen die het ontwerp nastreeft - nader bepalen van het toegestaan cabotagevervoer en bestraffing van onregelmatig cabotagevervoer - kan het ontwerp geacht worden een maatregel op te leveren die noodzakelijk is voor de uitvoering van de verplichtingen die op de Belgische Staat wegen krachtens internationale verdragen of internationale akten die met toepassing van die verdragen genomen zijn.

Het is de afdeling Wetgeving van de Raad van State bijgevolg niet duidelijk waarom het niet goedkeuren van het ontworpen besluit zou kunnen worden beschouwd als een tekortkoming aan enige internationale verplichting die voortvloeit uit een verdrag of een akte die krachtens een verdrag genomen is, en meer in het bijzonder als een tekortkoming aan het primair of afgeleid gemeenschapsrecht.

⁽³⁾ Zie het algemene gedeelte van het verslag aan de Koning, laatste alinea, en het ontwerp voor een Europese verordening dat voorkomt in de stukken die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn bezorgd.

Daaruit kan dus alleen maar worden geconcludeerd dat artikel 1 van de voormelde wet van 18 februari 1969 geen rechtsgrond kan opleveren voor het onderzochte ontwerp.

Er behoort daarentegen te worden opgemerkt dat het begrip cabotage over de weg gedefinieerd wordt in artikel 2, 5/, van de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg, waarvan de artikelen 20 en 21 alleen in een beperking van het recht op het verrichten van cabotagevervoer voorzien ten aanzien van de ondernemingen die geen bedrijfszetel hebben in een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraad,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE