CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.129/4
du 20 février 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord sur le transport routier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Géorgie, signé à Bruxelles le 19 mars 2002'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.129/4
van 20 februari 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Akkoord over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië, ondertekend te Brussel op 19 maart 2002'

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 sur le transport routier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Géorgie, signé à Bruxelles le 19 mars 2002'.

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 over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië, ondertekend te Brussel op 19 maart 2002'.

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, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique [1] 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 54.629/VR donné en chambres réunies le 14 janvier 2014 sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même traité [2], la section de législation a formulé les observations suivantes qui s'appliquent *mutatis mutandis* à l'avant-projet d'ordonnance [3] :

« 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 sur le transport routier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Géorgie, signé à Bruxelles le 19 mars 2002 (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) nos 1072/2009 [4] et 1073/2009 [5] 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 1er, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1073/2009 et à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CE) 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

[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° 2445/1.

[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 54.629/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° 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° 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° 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 ».

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^{os} 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 1er, paragraphe 3, reproduit en grande partie le texte de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 684/92.

L'article 1er, 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 1er, 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° 1219/2012 [6] puisse être transposé purement et simplement, par analogie, à la situation présentement examinée, et ce, compte tenu du fait que, d'une part,

[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 1er 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 ».

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'Accord [7]. Compte tenu de l'obligation de coopération loyale [8], 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. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de l'Accord, une Commission mixte est créée, qui conformément à l'article 8, paragraphe 1, de l'Accord, règlera toutes les questions relatives à l'exécution et l'application de celui-ci. Par ailleurs, l'Accord dispose notamment que la Commission mixte :

– en exécution de l'article 3 de l'Accord, décidera du modèle et du nombre d'autorisations ainsi que des conditions d'accès au marché du transport (article 8, paragraphe 5, première phrase);

– sans préjudice de l'article 12, paragraphe 2, de l'Accord, peut étendre les catégories de transport pour lesquelles aucune autorisation n'est requise (article 8, paragraphe 5, deuxième phrase);

5. À cet égard, il convient de rappeler qu'il est également nécessaire de prévoir, en ce qui concerne la Belgique, les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la 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 un régime spécifique dans ce domaine [9].

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 assentiment.

7.1. Il convient néanmoins de noter qu'en application de l'article 8, paragraphe 5, deuxième phrase, de l'Accord, la Commission mixte peut étendre les catégories de transport pour lesquels aucune autorisation ou permis ne sont exigés. De cette façon, la Commission mixte se voit toutefois attribuer le pouvoir de modifier l'Accord même (à

[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.

[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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

savoir l'article 12, paragraphe 2, de l'Accord), de sorte qu'il s'impose de formuler l'observation suivante.

7.2. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il est certes possible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures apportées à un traité international, mais à la condition toutefois que certaines conditions soient remplies. Ainsi, dans son avis 44.028/AG du 29 janvier 2008, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a plus particulièrement formulé les observations suivantes à propos du Traité de Lisbonne [10] :

'Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [11]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [12]. Tant la Cour de cassation [13] que la section de législation du Conseil d'État [14] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies: il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications [15] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications'.

7.3. L'article 8, paragraphe 5, deuxième phrase, de l'Accord semble suffisamment spécifique pour que la première condition soit remplie. Il n'en reste pas moins que le texte du projet doit être adapté en y insérant une disposition dans laquelle le législateur décrétal

---

[10] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Avis 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, pp. 355-356) ; voir également l'avis 51.151/VR, donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', sous « Observations générales », point 1.2 (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41).

[11] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : *Note 57 de l'avis cité :* Voir les textes applicables sous le n° 23 précité […].

[12] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : *Note 58 de l'avis cité :* La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[13] *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : *Note 59 de l'avis cité :* Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417 ; J.T., 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[14] *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : *Note 60 de l'avis cité :* Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 'portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 'portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes' (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001' (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

[15] *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : *Note 61 de l'avis cité :* Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

donne son assentiment explicite aux modifications futures que la Commission mixte adoptera en application de l'article 8 , paragraphe 5, deuxième phrase, de l'Accord.

7.4. Toutefois, afin de permettre au Parlement flamand de notifier en temps utile au Gouvernement flamand qu'il n'approuve pas une modification déterminée, il y a lieu de compléter encore le projet par une disposition pour y prévoir l'obligation, pour le Gouvernement, de communiquer au Parlement flamand, dans un délai déterminé, les modifications qui seront décidées conformément à l'article 8, paragraphe 5, deuxième phrase, 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 1er, 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 belge [16].

Ce n'est que si l'Accord avait lui-même déterminé le mode de publication des décisions de la Commission mixte [17] ou que si le législateur (spécial) avait prévu un 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 [18].

9. Aux termes de son intitulé, le traité international auquel il est envisagé de porter assentiment est un 'Accord sur le transport routier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Géorgie'.

Quoiqu'il faille reproduire littéralement l'intitulé du traité international dans l'intitulé et à l'article 2 du projet, l'occasion est de nouveau mise à profit pour souligner que, si ce sont les Gouvernements compétents qui concluent les traités, ils le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, le Royaume de Belgique et la République de Géorgie.

10. 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

[16] *Note de bas de page 15 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.

[17] *Note de bas de page 16 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 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).

[18] *Note de bas de page 17 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*.

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 [19] ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

La version française de l'article 2 de l'avant-projet doit être complétée par le lieu et la date de signature de l'Accord auquel il est donné assentiment.

*

[19] *Note de bas de page 18 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).

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[1] 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 54.629/VR, op 14 januari 2014 in verenigde kamers gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende instemming met hetzelfde verdrag[2], 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 over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië, ondertekend te Brussel op 19 maart 2002 (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. 1072/2009[4] en nr. 1073/2009[5] van toepassing en dient er rekening te worden gehouden met het gegeven dat, enerzijds, het 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

[1] Daar het een voorontwerp van ordonnantie betreft, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Parl.st* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2445/1.

[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 54.629/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 van14 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."

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. 1219/2012[6] 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 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,

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. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van het Akkoord wordt een Gemengde Commissie opgericht, die overeenkomstig artikel 8, lid 1, van het Akkoord alle vraagstukken met betrekking tot de toepassing van het Akkoord zal regelen. Daarnaast bepaalt het Akkoord onder meer dat de Gemengde Commissie:

- in uitvoering van artikel 3 van het Akkoord het model en het aantal vergunningen en machtigingen zal vaststellen, evenals de voorwaarden voor toegang tot de vervoermarkt (artikel 8, lid 5, eerste zin);

- onverminderd de bepalingen van artikel 12, paragraaf (lees: lid) 2, van het Akkoord, de categorieën van vervoer kan uitbreiden waarvoor geen vergunning vereist is (artikel 8, lid 5, tweede zin).

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.

---

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.

[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 92*bis*, § 4*bis*, 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.

7.1. Er moet niettemin worden opgemerkt dat de Gemengde Commissie met toepassing van artikel 8, lid 5, tweede zin, van het Akkoord de categorieën van vervoer kan uitbreiden waarvoor geen machtiging of vergunning vereist is. Op die manier wordt echter aan de Gemengde Commissie de bevoegdheid verleend om het Akkoord zelf te wijzigen (met name artikel 12, lid 2, van het Akkoord), wat noopt tot het maken van de hierna volgende opmerking.

7.2. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft opgemerkt, is het voor de wetgever weliswaar mogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, mits evenwel aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 44.028/AV van 29 januari 2008 in verband met het Verdrag van Lissabon in het bijzonder het volgende opgemerkt:[10]

'Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd[11]. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling[12]. Zowel het Hof van Cassatie[13] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[14] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de

[10] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies*: Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', opmerking 28 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356); zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012', onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2 (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41).

[11] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies*: *Voetnoot 57 van het geciteerde advies*: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 […].

[12] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies*: Voetnoot 58 van het geciteerde advies: De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie'.

[13] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: Voetnoot 59 van het geciteerde advies: Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[14] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies*: Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 'houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998' (*Parl.St.* Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 'houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij' (*Parl.St.* W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001' (*Parl.St.* Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

toekomstige wijzigingen kennen[15] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.'

7.3. Artikel 8, lid 5, tweede zin, van het Akkoord lijkt voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou zijn voldaan. Niettemin moet de tekst van het ontwerp worden aangepast door erin een bepaling op te nemen waarin de decreetgever uitdrukkelijk instemt met de toekomstige wijzigingen die de Gemengde Commissie met toepassing van artikel 8, lid 5, tweede zin, van het Akkoord zal aannemen.

7.4. Teneinde evenwel het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt, moet het ontwerp ook nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen waartoe zal worden beslist conform artikel 8, lid 5, tweede zin, van het Akkoord.[…]

8.1. De voorafgaande instemming met de hiervoor *sub* 6 geviseerde wijzigingen van het Akkoord 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 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.[16]

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 bekendgemaakt[17] of indien de (bijzondere) wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat hier niet het geval is.[18]

9. Het internationale verdrag waarmee beoogd wordt instemming te betuigen, is luidens het opschrift ervan een "Akkoord over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië'.

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het internationale verdrag letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, wordt de gelegenheid opnieuw te baat genomen om te onderstrepen dat verdragen weliswaar

---

[15] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies*: Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[16] *Voetnoot 15 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.

[17] *Voetnoot 16 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).

[18] *Voetnoot 17 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*.

gesloten worden door de bevoegde regeringen, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve het Koninkrijk België en de Republiek Georgië.

10. 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.[19] »

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

De Franse tekst van artikel 2 van het voorontwerp dient te worden aangevuld met de plaats en de datum van de ondertekening van het Akkoord waarmee instemming wordt verleend.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[19] *Voetnoot 18 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 Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap van België" (Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid 17 juni 1994).