



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.711/VR
du 17 novembre 2014

advies 56.711/VR
van 17 november 2014

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'portant ratification de la
convention du 15 juillet 2014
relative à l'obligation de
continuation de paiement,
conclue entre la Région
flamande, la Région wallonne,
la Région de
Bruxelles-Capitale, le *Single
Service Provider* et le Bailleur
de fonds'

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
bekrachtiging van de
overeenkomst van 15 juli 2014
met betrekking tot de
doorbetalingsverbintenis,
afgesloten tussen het Vlaams
Gewest, het Waals Gewest, het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest, de *Single Service
Provider* en de financier'

Le 7 octobre 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, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant ratification de la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuation de paiement, conclue entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, le *Single Service Provider* et le Bailleur de fonds'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 4 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président et Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Luc DETROUX, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristin BAMS et Yves CHAUFFOUREAUX, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 novembre 2014.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 7 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende bekrachtiging van de overeenkomst van 15 juli 2014 met betrekking tot de doorbetalingsverbintenis, afgesloten tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de *Single Service Provider* en de financier'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 4 november 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter en Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Luc DETROUX, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Kristin BAMS en Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

1. La section de législation a été saisie de trois demandes d'avis qui portent sur des dispositions décrétales ou ordonnancielles destinées à ratifier la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuité de paiement conclue entre, d'une part, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, le *Single Service Provider* et le bailleur de fonds.

Ces demandes d'avis émanent du Gouvernement flamand ¹, du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ² et du Gouvernement wallon ³.

2. Dans la mesure où l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance a pour objet de soumettre la convention précitée du 15 juillet 2014 à sa ratification par le législateur ordonnancier, la demande d'avis est irrecevable.

Dans les avis 21.862/VR donné le 21 octobre 1992 ⁴ et 21.726/9 donné le 30 novembre 1992 ⁵, la section de législation du Conseil d'État s'est interrogée sur sa compétence pour donner un avis sur des avant-projets de ratification de conventions par un acte de nature législative. Dans ces avis, elle s'est exprimée comme suit :

« Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, [des lois coordonnées sur le Conseil d'État] et, singulièrement, de son alinéa 1^{er} que ne sont pas soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État 'les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée', c'est-à-dire tous des projets qui présentent comme caractéristique commune d'être, du point de vue formel, des actes du pouvoir législatif, mais qui ne contiennent pas des dispositions normatives - ce qui est le propre de la loi au sens matériel du terme.

Les lois budgétaires, les lois relatives aux comptes et aux emprunts, les lois domaniales et les lois fixant le contingent de l'armée ne sont cependant pas les seules à présenter cette caractéristique. Il en est d'autres. Tel est notamment le cas des lois portant approbation de traités internationaux, des lois, décrets et ordonnances portant approbation d'accords de coopération ou encore des lois, décrets et ordonnances portant approbation de conventions passées par des personnes de droit public entre elles ou avec des personnes de droit privé ⁶. D'où la question si les exceptions prévues par la disposition précitée sont énumérées de manière limitative ou seulement à titre exemplatif, tous les projets de loi, de

¹ Projet 56.701/VR/3, sur un avant-projet de décret 'houdende diverse fiscale bepalingen', spécialement l'article 24.

² Il s'agit de l'avant-projet sur lequel cet avis est donné.

³ Projet 56.750/VR/4, sur un avant-projet de décret-programme 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, du bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité'.

⁴ Avis 21.862/VR donné le 21 octobre 1992 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 1992 'portant approbation de la convention du 17 septembre 1992 entre l'Agglomération de Bruxelles et la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 1992-1993, A-219/1, pp. 5-8).

⁵ Avis 21.726/9 donné le 30 novembre 1992 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 1995 'relative à la concession du service public du réaménagement du quartier de Bruxelles-Midi' (non publié).

⁶ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Sur la distinction entre lois matérielles et lois formelles, voyez, notamment, les conclusions de F. DUMON, à l'époque premier avocat général, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 30 janvier 1976 de la Cour de cassation, Arr. Cass. 1976, pp. 632 et sv., sp., pp. 635 à 638 et les nombreuses références citées.

décret ou d'ordonnance dépourvus de portée normative étant, en ce dernier cas, exemptés de la formalité.

Des arguments peuvent être invoqués dans l'un et l'autre sens.

En faveur de l'interprétation extensive, on relèvera que lorsqu'il s'agit de projets d'arrêtés, tous ceux qui sont de nature réglementaire et eux seuls sont soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, et que les raisons de décider sont exactement les mêmes, que le projet soit l'œuvre du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. On ajoutera que les lois de naturalisation⁷ et aussi celles qui relèvent de déchéance des projets ou propositions de lois ne sont pas soumises pour avis à la section de législation du Conseil d'État, alors pourtant qu'elles ne sont pas comprises dans l'énumération⁸. Inversement, les lois budgétaires qui sont exemptées de la formalité sont considérées comme devant exceptionnellement y être soumises si, et dans la mesure où, elles contiennent des dispositions normatives, des « cavaliers budgétaires »⁹.

En faveur de l'interprétation restrictive, on objectera que c'est le texte légal lui-même, tel qu'il est rédigé, qui établit la distinction en recourant au procédé de l'énumération pour définir les actes du pouvoir législatif exemptés de la formalité au lieu de ne soumettre – comme c'est le cas des actes du pouvoir exécutif – à celle-ci que les lois au sens matériel du terme. Comme autre argument, on invoquera la pratique suivie par la section de législation du Conseil d'État qui, avant que l'article 3, § 1^{er}, précité n'ait été modifié sur ce point, a donné régulièrement son avis sur des projets de lois domaniales sans jamais décliner sa compétence et qui, maintenant encore, est consultée et donne son avis sur les projets de loi d'approbation des traités internationaux¹⁰.

Les deux thèses en présence paraissent pouvoir être, dans une large mesure, conciliées si l'on veut bien reconnaître l'existence, à côté des lois formelles et des lois matérielles, d'une catégorie intermédiaire de lois, à savoir celles qui, à défaut de contenir elles-mêmes des dispositions normatives, portent approbation d'actes de droit international ou de droit interne qui, eux, renferment des dispositions de cette nature.

La consultation de la section de législation du Conseil d'État sur les projets de lois relevant de cette catégorie est tout aussi nécessaire que lorsqu'elle a pour objet des projets de lois au sens matériel du terme. Cette formalité ne peut, sous peine d'être vidée de sa substance, porter uniquement sur les dispositions – dépourvues de tout caractère normatif – du projet de loi d'approbation, mais également – et surtout – sur les dispositions normatives des actes soumis à approbation.

⁷ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : L'exemple de la loi de naturalisation n'est pas probant. Comme le relèvent les auteurs des *Novelles*, la non-consultation de la section de législation du Conseil d'État pouvait tout aussi bien s'expliquer par « le fait que les Chambres ne sont jamais saisies en cette matière par la voie du dépôt d'un projet » (*Novelles*, le Conseil d'État, Bruxelles, Larcier 1975, n° 463). Au surplus, le Code de la nationalité belge de 1984 (article 21, § 5) n'utilise plus le terme « loi de naturalisation », mais celui d'« acte de naturalisation ».

⁸ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Avis donné le 20 janvier 1982 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet de loi 'portant diverses dérogations à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés' (*Doc. parl.*, Chambre doc. n° 35 (1981-1982)/3).

⁹ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : *Novelles*, Le Conseil d'État, Bruxelles, Larcier 1975, n° 461.

¹⁰ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : eod. cit. L'exemple des lois domaniales n'est guère convaincant. En effet, ces lois ont ultérieurement été expressément exemptées de la consultation de la section de législation en raison, sans nul doute, de leur caractère formel.

Ainsi, l'effet d'incorporation dans l'ordre juridique interne des normes de droit international, qui s'attache à la loi d'approbation du traité international¹¹, permet-il d'expliquer pourquoi la section de législation du Conseil d'Etat a toujours accepté de donner son avis – même limité à certains points en raison de la spécificité de la norme de droit international¹² – sur le contenu du traité soumis à approbation. De même, il n'est pas douteux que c'est parce que les accords de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions prévus à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont appelés, après avoir été approuvés, le cas échéant, par les pouvoirs législatifs compétents, à s'intégrer à l'ordre juridique de l'État, de la Communauté et de la Région qui les ont conclus, que le Conseil d'État, section de législation, n'a jamais limité son examen aux seuls avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance qui en portent l'approbation, mais l'a étendu aux accords eux-mêmes ».

Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'examiner si la convention contient des dispositions normatives, ce qui signifie des règles juridiques ayant une portée générale ou qui s'adressent à un nombre indéterminé de destinataires.

L'obligation de prise en charge par les trois régions d'une obligation de continuité de paiement résulte de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', dont l'article 15 dispose :

« Chaque région prévoit par décret, ou par ordonnance, un engagement de continuation de paiement, par laquelle la région se porte garante du paiement de tous les montants qui sont dus, en vertu du contrat DBFMO, par Viapass au Single Service Provider lorsque, pendant la durée du contrat, Viapass n'a pas (plus) pu elle-même, pour une raison quelconque, assurer ce paiement.

L'obligation de continuation de paiement visée à l'alinéa précédent est limitée à la part de cette région dans les montants visés à l'alinéa précédent, calculée conformément à la clé de répartition déterminée à l'article 14, § 1^{er}, deuxième alinéa »¹³.

L'article 2 de l'avant-projet se borne à ratifier un engagement financier unique et clairement identifié, quant à son objet et à ses bénéficiaires. Il porte, en effet, sur le seul octroi de la garantie par la Région de Bruxelles-Capitale, sur sa quote-part des obligations financières

¹¹ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Comme l'écrit F. DUMON (op. cit., p. 636), en se référant à Cass. 27 mai 1971 (Arr. Cass. 1971, 959, conclusions du procureur général GANSHOF VAN DER MEERSCH) :

« De wet die een internationaal verdrag goedkeurt beperkt zich ertoe uitwerking te verlenen aan de rechtsregels van het internationaal verdrag en ze in het nationaal positief recht op te nemen. Dergelijke 'wet' voert geen enkele rechtsnorm in. De normen zijn neergelegd in het internationaal verdrag dat goedgekeurd werd ».

¹² *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voyez, tout récemment encore, l'avis donné le 1^{er} juillet 1992 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur le projet de loi portant approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, de l'Acte final, du Procès-verbal et de la Déclaration commune, signés à Schengen le 19 juin 1990' (*Doc. parl.*, Sénat, doc. n° 464-1 (S.E. 1991-1992), pp. 33 à 36, sp. p. 33).

¹³ L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération fixe la clé de répartition suivante : Région flamande : 62,20 %, Région de Bruxelles-Capitale : 2,18 % et Région wallonne : 35,62 %.

incombant au Partenariat interrégional de droit public Viapass, à l'égard du *Single Service Provider* et de son bailleur de fonds en vertu de la convention « DBFMO » du 25 juillet 2014, ou en application de l'article 4 de l'Accord Direct auquel il est fait référence dans la convention.

Une telle disposition est dépourvue de portée normative en sorte que la section de législation n'est pas compétente pour en connaître.

*

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

1. Aan de afdeling Wetgeving zijn drie adviesaanvragen voorgelegd met betrekking tot decretale of ordonnantiële bepalingen die strekken tot bekrachtiging van de overeenkomst van 15 juli 2014 met betrekking tot de doorbetalingsverbintenis, gesloten tussen enerzijds het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en anderzijds de *Single Service Provider* en de financier.

Deze adviesaanvragen gaan uit van de Vlaamse Regering¹, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering² en de Waalse Regering³.

2. In zoverre het ontwerp ertoe strekt de voornoemde overeenkomst van 15 juli 2014 te laten bekrachtigen door de gewestelijke wetgever, is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

In de adviezen 21.862/VR van 21 oktober 1992⁴ en 21.726/9 van 30 november 1992⁵ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich beraden over haar bevoegdheid om van advies te dienen over voorontwerpen ter goedkeuring van overeenkomsten bij akte van wetgevende aard. In die adviezen wordt daaromtrent het volgende opgemerkt:

“Blijkens (...) artikel 3, § 1, [van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973], inzonderheid blijkens het eerste lid daarvan, behoeven het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet ‘de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent’, dit wil zeggen allemaal ontwerpen die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij uit het oogpunt van de vorm handelingen zijn van de wetgevende macht, maar geen normatieve bepalingen bevatten – wat kenmerkend is voor de wet in de materiële betekenis van het woord.

De begrotingswetten, de wetten betreffende rekeningen en leningen, de domaniale wetten en de wetten tot vaststelling van het legercontingent zijn echter niet de enige die dat kenmerk vertonen. Er zijn ook andere. Dit is onder meer het geval met de wetten tot goedkeuring van internationale verdragen, de wetten, decreten en ordonnanties tot goedkeuring van samenwerkingsovereenkomsten, of nog de wetten, decreten en ordonnanties tot goedkeuring van overeenkomsten die publiekrechtelijke personen onderling of met privaatrechtelijke personen hebben gesloten⁶. Vandaar rijst de vraag of de

¹ Voorontwerp van decreet ‘houdende diverse fiscale bepalingen’ waarop advies 56.701/VR wordt gegeven, inzonderheid artikel 24.

² Het gaat om het voorontwerp waarop dit advies betrekking heeft.

³ Voorontwerp van ‘décret-programme portant des mesures diverses liées au budget en matière de Calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d’énergie, de logement, d’environnement, d’aménagement du territoire, de bien-être animal, d’agriculture et de fiscalité’, waarover op 5 november 2014 advies 56.750/2-4-VR is gegeven.

⁴ Advies 21.862/VR van 21 oktober 1992 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 24 december 1992 ‘houdende goedkeuring van de overeenkomst van 17 september 1992 tussen de Brusselse Agglomeratie en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’ (*Parl.St.* Br.Parl. 1992-93, nr. A-219/1, 5-8).

⁵ Advies 21.726/9 van 30 november 1992 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de concessie van de openbare dienst voor de heraanleg van de wijk Brussel-Zuid’ (niet bekendgemaakt).

⁶ Voetnoot 9 uit advies 21.862/VR en voetnoot 21 uit advies 21.726/9: In verband met het onderscheid tussen wetten in materiële zin en wetten in formele zin is onder meer verwezen naar de conclusie van F. DUMON, indertijd eerste advocaat-generaal, in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 30 januari 1976 van het Hof van Cassatie, Arr. Cass. 1976, blz. 632 e.v., inzonderheid blz. 635 tot 638 en de talrijke aangehaalde verwijzingen.

uitzonderingen waarin de voormelde bepaling voorziet limitatief of alleen bij wijze van voorbeeld worden opgenoemd, waarbij in het laatste geval alle ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die geen normatieve strekking hebben vrijgesteld zijn van het vormvoorschrift.

Argumenten tot adstructie van zowel de ene als de andere mogelijkheid kunnen worden aangevoerd.

Ten gunste van een uitbreidende uitlegging kan erop worden gewezen dat wanneer het om ontwerpen van besluiten gaat, al die welke van reglementaire aard zijn en zij alleen om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, worden voorgelegd en dat hetzelfde standpunt moet worden ingenomen, ongeacht of het ontwerp het werk is van de wetgevende of van de uitvoerende macht.

Hierbij komt nog dat de naturalisatiewetten⁷ en ook die welke wetsontwerpen of wetsvoorstellen van verval ontheffen, niet om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd, ofschoon zij evenwel niet zijn opgenomen in de opsomming⁸. Omgekeerd worden de begrotingswetten, die vrijgesteld zijn van het vormvoorschrift, geacht bij wijze van uitzondering aan de genoemde afdeling te moeten worden voorgelegd als en voor zover zij normatieve bepalingen, te weten 'begrotingsruiters' bevatten⁹.

Ten gunste van de beperkende uitlegging kan worden tegengeworpen dat het de wettekst zelf is, zoals hij luidt, die het onderscheid maakt door te werken met een opsomming om de handelingen van de wetgevende macht te bepalen die vrijgesteld zijn van het vormvereiste, in plaats dat hij, zoals met de handelingen van de uitvoerende macht het geval is, alleen de wetten in de materiële betekenis van het woord verbindt aan het vormvereiste. Als een ander argument wordt de handelwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State aangevoerd, een afdeling die voordat het voormelde artikel 3, § 1, op dat punt is gewijzigd, geregeld heeft geadviseerd over ontwerpen van domaniale wetten zonder dat zij haar bevoegdheid ooit heeft afgewezen en die ook nu nog om advies wordt gevraagd en van advies dient omtrent de ontwerpen van wet tot goedkeuring van internationale verdragen¹⁰.

De twee voorhanden zijnde standpunten lijken grotendeels met elkaar te kunnen worden verzoend als men geneigd is om te erkennen dat er naast wetten in formele en wetten in materiële zin een tussenliggende categorie van wetten bestaat, namelijk die welke zelf geen normatieve bepalingen bevatten maar akten van internationaal recht of intern recht goedkeuren die wel bepalingen van dien aard inhouden.

⁷ Voetnoot 10 uit advies 21.862/VR en voetnoot 22 uit advies 21.726/9: Het voorbeeld van de naturalisatiewet is niet bewijskrachtig. Gelijk de auteurs in Nouvelles erop wijzen kan het feit dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet om een advies wordt gevraagd net zo goed verklaard worden door "le fait que les Chambres ne sont jamais saisies en cette matière par la voie du dépôt d'un projet" (Nouvelles, Le Conseil d'Etat, Brussel, Larquier 1975, nr. 463). Bovendien wordt in het Wetboek van de Belgische nationaliteit 1984 (artikel 21, '5) niet meer de term "naturalisatiewet" gebezigd, maar wel de term "akte van naturalisatie".

⁸ Voetnoot 11 uit advies 21.862/VR en voetnoot 23 uit advies 21.726/9: Advies dd. 20 januari 1982 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van wet "houdende verscheidene afwijkingen van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 betreffende de gevolgen van de ontbinding der Wetgevende Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet" (Gedr. St. Kamer, nr. 35 (1981-1982)/3).

⁹ Voetnoot 12 uit advies 21.862/VR en voetnoot 24 uit advies 21.726/9: Nouvelles, Le Conseil d'État, Brussel, Larquier 1975, nr. 461.

¹⁰ Voetnoot 13 uit advies 21.862/VR en voetnoot 25 uit advies 21.726/9 eod. cit. Het voorbeeld van de domaniale wetten is weinig bewijskrachtig. Ten aanzien van die wetten is namelijk naderhand uitdrukkelijk bepaald dat zij geen adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving behoeven, ongetwijfeld vanwege hun formele aard.

Het adiëren van de afdeling wetgeving van de Raad van State ter zake van een advies over ontwerpen van wetten die tot deze categorie behoren is net zo nodig als wanneer die adiëring ontwerpen van wetten in de materiële betekenis van het woord geldt. Wil dat vormvereiste niet uitgehold worden, dan mag het niet uitsluitend betrekking hebben op de bepalingen – zonder het minste normatieve karakter – van het ontwerp van goedkeuringswet, maar dient het tevens – en vooral – betrekking te hebben op de normatieve bepalingen van de akten die aan goedkeuring gebonden zijn.

Zo maakt de opneming van de rechtsregels van het internationale recht in de interne rechtsorde, die volgt uit de wet tot goedkeuring van het internationale verdrag¹¹, het mogelijk uit te leggen waarom de afdeling wetgeving van de Raad van State altijd aanvaard heeft een advies te geven – zelfs beperkt tot sommige punten wegens het specifieke karakter van de internationale rechtsregel¹² – over de inhoud van het verdrag dat ter goedkeuring wordt voorgelegd. Evenmin lijkt het twijfel dat, nu de samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten voorgeschreven in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, na in voorkomend geval door de bevoegde wetgevende machten te zijn goedgekeurd, moeten worden opgenomen in de rechtsorde van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest die ze hebben gesloten, de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn onderzoek nooit heeft beperkt tot alleen maar de voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die de goedkeuring ervan inhouden, maar het heeft doorgetrokken tot de akkoorden zelf.”

Uit het voorgaande volgt dat moet worden nagegaan of de overeenkomst normatieve bepalingen bevat, dat wil zeggen algemeen verbindende rechtsregels of rechtsvoorschriften die zijn gericht tot een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen.

De verplichting tot het op zich nemen van een doorbetalingsverbintenis door de drie gewesten volgt uit het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, waarvan artikel 15 luidt:

“Er wordt door elk gewest bij decreet respectievelijk ordonnantie voorzien in een doorbetalingsverbintenis waarbij het gewest instaat voor de betaling van alle bedragen die onder de DBFMO-overeenkomst door Viapass aan de Single Service Provider verschuldigd zijn wanneer tijdens de looptijd van die overeenkomst, om welke reden ook, Viapass hier zelf niet (meer) voor zorgt of kan zorgen.

¹¹ Voetnoot 14 uit advies 21.862/VR en voetnoot 26 uit advies 21.726/9: Zoals F. DUMON (op. cit., blz. 636) schrijft, waarbij hij verwijst naar Cass. 27 mei 1971 (Arr. Cass. 1971, 959, conclusie van procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH): “De wet die een internationaal verdrag goedkeurt beperkt zich ertoe uitwerking te verlenen aan de rechtsregels van het internationaal verdrag en ze in het nationaal positief recht op te nemen. Dergelijke ‘wet’ voert geen enkele rechtsnorm in. De normen zijn neergelegd in het internationaal verdrag dat goedgekeurd werd”.

¹² Voetnoot 15 uit advies 21.862/VR en voetnoot 27 uit advies 21.726/9: Zie ook het nog zeer recente advies dat de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State op 1 juli 1992 heeft gegeven over het wetsontwerp houdende goedkeuring van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, van de Slotakte, van het Protocol en van de Gemeenschappelijke Verklaring, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (Gedr. St., Senaat, nr. 464-1 (B.Z. 1991-1992), blz. 33 tot 36, inz. blz. 33).

De in het vorige lid bedoelde doorbetalingsverbintenis van een gewest blijft beperkt tot het aandeel van dat gewest in de in het vorige lid bedoelde bedragen berekend volgens de in artikel 14, § 1, tweede lid bepaalde verdeelsleutel.”¹³

Artikel 2 van het voorontwerp houdt alleen de bekrachtiging in van één enkele financiële verbintenis die duidelijk omschreven is wat het doel en de begunstigden ervan betreft. Die verbintenis heeft immers alleen betrekking op de toekenning van de waarborg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn aandeel in de financiële verplichtingen die krachtens de DBFMO-overeenkomst van 25 juli 2014 of artikel 4 van de Directe Overeenkomst van 25 juli 2014 op de publiekrechtelijk vormgegeven interregionale entiteit Viapass rusten ten aanzien van de *Single Service Provider* en zijn kredietverlener.

Een dergelijke bepaling mist de normatieve draagwijdte, zodat de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om ervan kennis te nemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹³ In artikel 14, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt de verdeelsleutel als volgt bepaald: Vlaamse Gewest 62,20 %, Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 2,18 %, Waalse Gewest 35,62 %.