



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.372/4
du 18 novembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur
les transports routiers internationaux, fait à Moscou
le 2 mars 2007

Le 23 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux, fait à Moscou le 2 mars 2007'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2015.

*

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 juridique 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 ses avis 54.627/VR et 55.132/4 donnés respectivement le 14 janvier et le 20 février 2014 sur un avant-projet de décret (Région flamande) et un avant-projet d'ordonnance portant assentiment au même accord ¹, la section de législation a formulé les observations suivantes ² :

« 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 Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux, signé à Moscou le 2 mars 2007 (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} 1072/2009 ³ et 1073/2009 ⁴ 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) n^o 1072/2009 et que, d'autre part, le champ d'application de ces

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n^o 2543/1 et *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n^o A-173/1.

² 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 54.627/VR précité, conservent leur pertinence pour l'examen de l'avant-projet de décret examiné.

³ *Note de bas de page 4 de l'avis 55.132/4 : 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 l'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 ».

⁴ *Note de bas de page 5 de l'avis 55.132/4 : 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 l'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 ».

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° 1219/2012⁵ puisse être transposé purement et simplement, par

⁵ Note de bas de page 6 de l’avis 55.132/4 : 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

analogie, à la situation présentement examinée, et ce, compte tenu 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'Accord⁶. Compte tenu de l'obligation de coopération loyale⁷, 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 15, paragraphe 1, de l'Accord, une Commission mixte est créée qui, conformément à la même disposition de l'Accord, règlera tous les problèmes pouvant surgir au sujet de son interprétation et de son application.

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 à ce sujet un régime spécifique⁸.

6. Aux termes de son intitulé, le traité international auquel il est envisagé de porter assentiment est un 'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux'.

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

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 ».

⁶ *Note de bas de page 7 de l'avis 55.132/4 : 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). [...].

⁷ *Note de bas de page 8 de l'avis 55.132/4 : 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.

⁸ *Note de bas de page 9 de l'avis 55.132/4 : 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.

pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie.

7. 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-Capitale⁹ ».

Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, pour l'examen du texte.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ Note de bas de page 10 de l'avis 55.132/4 : Note de bas de page 8 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).