



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.803/4
du 8 février 2016

advies 58.803/4
van 8 februari 2016

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au transport international de
denrées périssables et à
l'utilisation de moyens
spéciaux pour ce transport et
modifiant l'arrêté royal du
19 juillet 2000 relatif à la
perception et à la consignation
d'une somme lors de la
constatation de certaines
infractions en matière de
transport par route'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
internationaal vervoer van aan
bederf onderhevige
levensmiddelen en het gebruik
van speciale vervoermiddelen
bij dit vervoer en tot wijziging
van het koninklijk besluit van
19 juli 2000 betreffende de
inning en de consignatie van
een som bij het vaststellen van
sommige inbreuken inzake het
vervoer over de weg'

Le 7 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au transport international de denrées périssables et à l'utilisation de moyens spéciaux pour ce transport et modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 février 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 février 2016.

*

Op 7 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het internationaal vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen en het gebruik van speciale vervoermiddelen bij dit vervoer en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2016.

*

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 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région, le Gouvernement flamand a formulé le 16 octobre 2015 un avis négatif sur le projet.

Pour que cette formalité préalable puisse être considérée comme valablement accomplie, il convient que le Gouvernement flamand ait été tenu informé des suites réservées aux observations qu'il a formulées. Si ces dernières entraînent la modification du texte initial, les deux autres gouvernements de régions doivent également en être informés.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

Le projet d'arrêté royal examiné vise à assurer l'exécution de l'Accord 'relatif aux transports internationaux de denrées périssables et aux engins spéciaux à utiliser pour ces transports (ATP)', fait à Genève, le 1^{er} septembre 1970, et approuvé par la loi du 11 juillet 1979.

À la suite de l'avis négatif formulé sur le projet par le Gouvernement flamand, la demande d'avis justifie la compétence de l'autorité fédérale dans les termes suivants :

« Compétence [de l'autorité] fédérale dans le cadre de cette matière

a) Le contrôle de conformité ATP, effectué avant la mise en circulation, ne fait pas partie de l'homologation du véhicule

Le contrôle de conformité ATP effectué porte sur la caisse et non sur le véhicule lui-même. Ce contrôle ATP ne fait donc pas partie de l'homologation du véhicule. En outre, le contrôle ATP n'est pas une condition préalable à l'immatriculation des véhicules comme l'homologation. Ce contrôle ATP est une condition préalable au transport de denrées périssables.

Les Régions sont compétences pour l'homologation et le contrôle technique.

La Région flamande estime que le projet d'arrêté royal visé concerne le 'contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales des véhicules en vue de leur mise en circulation routière'.

Le SPF Mobilité et Transports tient à souligner que s'il est vrai que les Régions disposent, sur base de l'article 6, § 1, XII, 4°, LSRI, d'un certain nombre de compétences, ces compétences ne concernent que l'homologation et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales. Les travaux parlementaires, relatifs à la Loi spéciale concernant la Sixième Réforme de l'Etat, font référence sur ce point, notamment au chapitre 2 de l'arrêté royal du 15 mars 1968 en ce qui concerne la

compétence des Régions, en l'occurrence l'homologation des véhicules précédant leur immatriculation.

L'homologation porte sur le véhicule lui-même – Le contrôle ATP porte sur la caisse

Le contrôle de conformité ATP porte uniquement sur la caisse. Ce contrôle de conformité visé au paragraphe 2 de l'article 3 du projet, vise à vérifier notamment l'épaisseur de l'isolant, l'équipement intérieur de la caisse. Sans ce contrôle ATP, le véhicule peut être immatriculé mais ne peut toutefois pas effectuer du transport de denrées périssables.

L'homologation porte sur le véhicule lui-même. Cette homologation acte simplement que ce véhicule a été complété, en deuxième étape, par une caisse. L'homologation ne vérifie par conséquent pas l'intérieur de la caisse. L'intérieur de la caisse n'a en effet aucun impact sur les caractéristiques techniques du véhicule lui-même qui fait l'objet de l'homologation.

L'homologation, liée au véhicule, concerne la sécurité routière – Le contrôle ATP, lié à la caisse, concerne la sécurité de la chaîne alimentaire

Les compétences régionales, explicitement visées à l'article 6, §1, XII, de la LSRI, se limitent à la sécurité routière. L'homologation contribue à améliorer la sécurité routière dans la mesure où seuls les véhicules, qui répondent à un certain nombre de prescriptions techniques liées à la sécurité routière, sont mis en circulation.

Le contrôle de conformité ATP ne concerne aucunement la sécurité routière mais consiste à garantir la sécurité de la chaîne alimentaire. Le projet d'arrêté royal vise en effet seulement les exigences auxquelles les caisses doivent répondre pour le transport de denrées périssables. Ces exigences concernent notamment l'isolation, la température, en fonction de la catégorie des denrées périssables à transporter.

La sécurité alimentaire est une compétence fédérale. A cet égard, le site de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies mentionne également, à côté du SPF Mobilité et Transports, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement en qualité de station de contrôle agréée.

b) Le second contrôle ATP est effectué après la mise en circulation.

Ce second contrôle ATP, visé au paragraphe 3 de l'article 3 du présent projet, est donc réalisé après la mise en circulation. En outre, il n'est effectué que sur la caisse et non sur le véhicule. Ce contrôle consiste en effet à vérifier l'efficacité des dispositifs thermiques des caisses.

c) Le transport des denrées périssables n'est pas régionalisé.

Le transport de denrées périssables n'a pas été repris à l'article 6, § 1^{er}, X, de la LSRI qui mentionne expressément des formes particulières de transport pour lesquelles les Régions sont compétentes (par exemple, le transport de marchandises dangereuses et le transport exceptionnel par route).

d) Conclusion :

Le SPF Mobilité et Transports n'est donc pas d'accord avec l'avis négatif de la Région flamande et confirme, ainsi que l'a également souligné la Région de Bruxelles-Capitale, que le Fédéral est compétent dans la matière visée par le projet d'arrêté royal ».

Au vu de ce qui précède, l'autorité fédérale apparaît bien compétente.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Comme l'explique le demandeur d'avis, dans son argumentation relative à la compétence de l'Autorité fédérale précitée, le projet examiné doit être clairement dissocié des questions d'homologation et de contrôle technique des véhicules automobiles, au sens de l'arrêté royal du 15 mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité'.

Il n'y a, dès lors, pas lieu de chercher son fondement légal dans les dispositions de la loi du 21 juin 1985 'relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité'.

L'alinéa 2 du préambule qui vise cette loi, sera donc omis. Il en va de même de l'alinéa 8, consacré au visa de l'avis de la Commission consultative « Administration-Industrie » qui ne figure d'ailleurs pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

EXAMEN DU PROJET EXAMINÉ AU REGARD DE L'ATP

1. Les dispositions du projet examiné opèrent de nombreux renvois aux dispositions de l'ATP, de ses annexes, et de leurs appendices. Le « commentaire des articles » figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, explique à cet égard :

« Même si le projet d'arrêté fait régulièrement référence à des dispositions de l'Accord ATP, ce dernier n'est pas repris in extenso en annexe pour les raisons suivantes. D'une part, cet Accord ATP fait régulièrement l'objet de modifications qui nécessiteraient des modifications successives du présent arrêté royal par d'autres arrêtés royaux. D'autre part, la version consolidée de l'Accord ATP est toujours disponible sur le site de l'UNECE ».

L'article 18 de l'ATP prévoit, en effet, une procédure d'amendement selon laquelle les amendements sur lesquels aucune objection ou remarque n'aura été formulée dans un délai de six mois à dater de leur communication aux parties contractantes sont réputés acceptés, et entrent en vigueur six mois après la date à laquelle ils sont réputés avoir été acceptés.

Cette procédure d'assentiment anticipé aux modifications de l'ATP n'emporte cependant 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 et de l'article 8 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'.

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* ¹.

Ce n'est que si l'ATP avait lui-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection ².

Par conséquent, il convient de veiller à la publication au *Moniteur belge* des amendements apportés à l'ATP, à ses annexes et à leurs appendices ³.

2. L'article 1^{er}, 1^o, du projet examiné, précise qu'il convient de se référer à l'ATP « dans la version qui est en vigueur ».

Le dossier joint à la demande d'avis comprend une copie de la version de l'ATP, de ses annexes et de leurs appendices « qui seront applicables le 13 novembre 2014 », sur laquelle semble s'être basé l'auteur du projet.

Le site Internet de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) publie cependant une version plus récente de l'ATP, applicable le 30 septembre 2015 ⁴.

Il revient dès lors à l'auteur du projet de vérifier que ce dernier reste bien conforme à la version actuellement en vigueur de l'ATP.

À titre d'exemple, le délai de validité de l'attestation de conformité prévu à l'annexe 1, appendice 1, point 3, alinéa 3, b), de l'ATP, qui est fixé à trois mois dans sa version applicable le 13 novembre 2014, est porté à six mois dans la version de cette disposition applicable le 30 septembre 2015. Les articles 4, § 4, et 5, § 2, alinéa 3, 2^o, du projet d'arrêté royal examiné, doivent être revus sur ce point.

3. L'ATP concerne les transports de denrées périssables au moyen d'engins (appelés aussi « caisses ») isothermes, réfrigérants, frigorifiques ou calorifiques portés tant par des véhicules routiers que ferroviaires, ou lors d'opération de transports mixtes.

Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, le projet d'arrêté royal examiné ne concerne toutefois que le seul transport routier international de denrées périssables.

¹ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, 565, note J. VERHOEVEN.

² 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). Voir également l'avis 43.976/3 donné le 10 janvier 2008 sur le projet devenu le décret du 9 mai 2008 'houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001' (*Parl. St.*, VI. Parl., 2007-2008, n° 1588/1).

³ Voir notamment, dans le même sens, l'avis 52.638/VR donné le 22 janvier 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juillet 2013 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2006' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2015/1, pp. 44-50).

⁴ À l'adresse : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2015/wp11/1509798_ECE_TRANS_249.pdf.

Cette limitation de son champ d'application doit être précisée dans le dispositif du projet.

L'article 1^{er} sera complété en ce sens ; l'intitulé du projet sera également adapté.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

La mention des ministres proposant doit être complétée par celle de la délibération du projet en Conseil des ministres.

DISPOSITIF

Article 2

Conformément à l'article 4, § 1^{er}, de l'Accord, il y a lieu d'écrire « rendent cette obligation manifestement inutile ».

Article 8

À l'alinéa 2, il est inutile de mentionner que la décision du retrait doit être motivée puisque cela résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'sur la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 12

L'article 12 du projet examiné entend désigner le Directeur général exerçant la direction des services du SPF Mobilité et Transports en charge de la circulation routière comme étant l'autorité habilitée à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux en matière d'ATP.

Cet article s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 7 de l'ATP, lequel dispose :

« Article 7. Les Parties contractantes conservent le droit de convenir par accords bilatéraux ou multilatéraux, que des dispositions applicables aussi bien aux engins spéciaux qu'aux températures auxquelles certaines denrées doivent être maintenues pendant le transport pourraient être plus sévères que celles prévues au présent Accord, en raison, notamment, de conditions climatiques particulières. Ces dispositions ne seront applicables qu'aux transports internationaux effectués entre les Parties contractantes qui auront conclu les accords bilatéraux ou multilatéraux visés au présent article. Ces accords seront communiqués au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui les communiquera aux Parties contractantes au présent Accord non signataires de ces accords ».

Dans la mesure où les accords bilatéraux ou multilatéraux qu'envisage cette disposition de l'ATP doivent, au même titre que ce dernier, être qualifiés de traités internationaux, il ne revient pas à l'auteur du projet examiné de s'écarter des règles constitutionnelles en matière de conclusion des traités.

L'article 12 sera, dès lors, soit omis soit revu afin d'en limiter la portée.

Article 15

L'article 15 est inutile au regard des règles usuelles relatives à l'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires et sera donc omis.

*

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 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het kader van de procedure van het betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp heeft de Vlaamse Regering op 16 oktober 2015 een negatief advies uitgebracht over het ontwerp.

Opdat dit voorafgaand vormvereiste geacht kan worden naar behoren vervuld te zijn, moet de Vlaamse Regering op de hoogte zijn gebracht van het gevolg dat gegeven is aan de opmerkingen die ze heeft gemaakt. Indien deze opmerkingen een wijziging van de oorspronkelijke tekst tot gevolg hebben, dienen ook de twee andere gewestregeringen ervan op de hoogte te worden gebracht.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan de Overeenkomst ‘inzake het internationaal vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen en het gebruik van speciale vervoermiddelen bij dit vervoer (ATP)’, opgemaakt te Genève op 1 september 1970 en goedgekeurd bij de wet van 11 juli 1979.

Naar aanleiding van het negatief advies over het ontwerp dat geformuleerd is door de Vlaamse Regering, wordt in de adviesaanvraag de bevoegdheid van de federale overheid verantwoord als volgt:

« Compétence [de l'autorité] fédérale dans le cadre de cette matière

a) Le contrôle de conformité ATP, effectué avant la mise en circulation, ne fait pas partie de l'homologation du véhicule

Le contrôle de conformité ATP effectué porte sur la caisse et non sur le véhicule lui-même. Ce contrôle ATP ne fait donc pas partie de l'homologation du véhicule. En outre, le contrôle ATP n'est pas une condition préalable à l'immatriculation des véhicules comme l'homologation. Ce contrôle ATP est une condition préalable au transport de denrées périssables.

Les Régions sont compétences pour l'homologation et le contrôle technique.

La Région flamande estime que le projet d'arrêté royal visé concerne le ‘contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales des véhicules en vue de leur mise en circulation routière’.

Le SPF Mobilité et Transports tient à souligner que s'il est vrai que les Régions disposent, sur base de l'article 6, § 1, XII, 4°, LSRI, d'un certain nombre de compétences, ces compétences ne concernent que l'homologation et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales. Les travaux parlementaires, relatifs à la Loi spéciale concernant la Sixième Réforme de l'Etat, font référence sur ce point, notamment au chapitre 2 de l'arrêté royal du 15 mars 1968 en ce qui concerne la compétence des Régions, en l'occurrence l'homologation des véhicules précédant leur immatriculation.

L'homologation porte sur le véhicule lui-même – Le contrôle ATP porte sur la caisse

Le contrôle de conformité ATP porte uniquement sur la caisse. Ce contrôle de conformité visé au paragraphe 2 de l'article 3 du projet, vise à vérifier notamment l'épaisseur de l'isolant, l'équipement intérieur de la caisse. Sans ce contrôle ATP, le véhicule peut être immatriculé mais ne peut toutefois pas effectuer du transport de denrées périssables.

L'homologation porte sur le véhicule lui-même. Cette homologation acte simplement que ce véhicule a été complété, en deuxième étape, par une caisse. L'homologation ne vérifie par conséquent pas l'intérieur de la caisse. L'intérieur de la caisse n'a en effet aucun impact sur les caractéristiques techniques du véhicule lui-même qui fait l'objet de l'homologation.

L'homologation, liée au véhicule, concerne la sécurité routière – Le contrôle ATP, lié à la caisse, concerne la sécurité de la chaîne alimentaire

Les compétences régionales, explicitement visées à l'article 6, §1, XII, de la LSRI, se limitent à la sécurité routière. L'homologation contribue à améliorer la sécurité routière dans la mesure où seuls les véhicules, qui répondent à un certain nombre de prescriptions techniques liées à la sécurité routière, sont mis en circulation.

Le contrôle de conformité ATP ne concerne aucunement la sécurité routière mais consiste à garantir la sécurité de la chaîne alimentaire. Le projet d'arrêté royal vise en effet seulement les exigences auxquelles les caisses doivent répondre pour le transport de denrées périssables. Ces exigences concernent notamment l'isolation, la température, en fonction de la catégorie des denrées périssables à transporter.

La sécurité alimentaire est une compétence fédérale. A cet égard, le site de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies mentionne également, à côté du SPF Mobilité et Transports, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement en qualité de station de contrôle agréée.

b) Le second contrôle ATP est effectué après la mise en circulation.

Ce second contrôle ATP, visé au paragraphe 3 de l'article 3 du présent projet, est donc réalisé après la mise en circulation. En outre, il n'est effectué que sur la caisse et non sur le véhicule. Ce contrôle consiste en effet à vérifier l'efficacité des dispositifs thermiques des caisses.

c) Le transport des denrées périssables n'est pas régionalisé.

Le transport de denrées périssables n'a pas été repris à l'article 6, § 1^{er}, X, de la LSRI qui mentionne expressément des formes particulières de transport pour lesquelles les Régions sont compétentes (par exemple, le transport de marchandises dangereuses et le transport exceptionnel par route).

d) Conclusion :

Le SPF Mobilité et Transports n'est donc pas d'accord avec l'avis négatif de la Région flamande et confirme, ainsi que l'a également souligné la Région de Bruxelles-Capitale, que le Fédéral est compétent dans la matière visée par le projet d'arrêté royal ».

Op grond van het voorgaande lijkt de federale overheid wel degelijk bevoegd.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Zoals de adviesaanvrager uiteengezet heeft in zijn voormelde argumentatie met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid, dient het voorliggende ontwerp duidelijk onderscheiden te worden van de kwesties van de homologatie en de technische controle van voertuigen, in de zin van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 'houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen'.

De rechtsgrond van het ontwerp behoort derhalve niet gezocht te worden in de bepalingen van de wet van 21 juni 1985 'betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen'.

Het tweede lid van de aanhef, waarin naar die wet wordt verwezen, dient dan ook te vervallen. Hetzelfde geldt voor het achtste lid, dat verwijst naar het advies van de Raadgevende Commissie "Administratie-Nijverheid", dat overigens geen deel uitmaakt van het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

ONDERZOEK VAN HET VOORLIGGENDE ONTWERP IN HET LICHT VAN DE ATP-OVEREENKOMST

1. In de bepalingen van het voorliggende ontwerp wordt veel verwezen naar de bepalingen van de ATP-overeenkomst, de bijlagen ervan en de aanhangsels bij die bijlagen. In de "toelichting" in de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt in dat verband het volgende gesteld:

"Ook al verwijst men in het ontwerp van koninklijk besluit regelmatig naar de bepalingen van de ATP-overeenkomst, toch werd deze niet als bijlage opgenomen omwille van volgende redenen:

- de ATP-overeenkomst wordt regelmatig aangepast waardoor het K.B. of de bijlagen door nieuwe koninklijke besluiten zou dienen aangepast;
- de geconsolideerde versie van de ATP-overeenkomst is permanent beschikbaar op de website van UNECE."

Artikel 18 van de ATP-overeenkomst voorziet in een procedure voor het wijzigen ervan waarbij de wijzigingen waarover geen enkel bezwaar noch enige opmerking gemaakt is binnen een termijn van zes maanden vanaf de mededeling ervan aan de overeenkomstsluitende partijen geacht worden te zijn aanvaard en van kracht worden zes maanden na de datum waarop ze geacht werden te zijn aanvaard.

Die procedure van voorafgaande instemming met de wijzigingen van de ATP-overeenkomst houdt evenwel geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht, welke verplichting voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

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*.¹

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de ATP-overeenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt.²

De wijzigingen die in de ATP-overeenkomst, in de bijlagen ervan en in de aanhangsels bij die bijlagen aangebracht worden, moeten bijgevolg in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt worden.³

2. In artikel 1, 1°, van het voorliggende ontwerp, wordt bepaald dat er naar de ATP-overeenkomst moet worden verwezen “in de versie die van kracht is”.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat een kopie van de ATP-overeenkomst, van de bijlagen ervan en van de aanhangsels bij die bijlagen die van toepassing zullen zijn op 13 november 2014 en waarop de steller van het ontwerp blijkbaar heeft gesteund.

Op de website van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (CEE-ONU) is evenwel een recentere versie van de ATP-overeenkomst bekendgemaakt die van toepassing is op 30 september 2015.⁴

¹ Cass., 11 december 1953, Arr. Verbr., 1954, 252; Cass., 19 maart 1981, J.T., 1982, 565, noot J. Verhoeven.

² 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). Zie eveneens advies 43.976/3, op 10 januari 2008 gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 mei 2008 ‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001’ (*Parl.St.* VI. Parl 2007-08, n° 1588/1).

³ Zie inzonderheid in dezelfde zin, advies 52.638/VR, gegeven op 22 januari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 juli 2013 ‘houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2006’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2015/1, 44-50).

⁴ Op de webstek: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2015/wp11/1509798_ECE_TRANS_249.pdf

De steller van het ontwerp dient bijgevolg na te gaan of het ontwerp nog wel in overeenstemming is met de thans geldende versie van de ATP-overeenkomst.

Zo wordt de geldigheidsduur van het conformiteitsattest bedoeld in bijlage 1, aanhangsel 1, punt 3, derde alinea, b), van de ATP-overeenkomst, die vastgesteld is op drie maanden in de versie die van toepassing is op 13 november 2014, verlengd tot zes maanden in de versie van die bepaling zoals die van toepassing is op 30 september 2015. De artikelen 4, § 4, en 5, § 2, derde lid, 2°, van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit behoren op dat punt te worden herzien.

3. De ATP-overeenkomst heeft betrekking op het vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen met behulp van “geïsoleerde”, “niet-mechanisch gekoelde”, “mechanisch gekoelde” of “verwarmde” vervoermiddelen (ook “laadruimten” genoemd), ongeacht of dit vervoer geschiedt over de weg, per spoor, of in een combinatie van beide.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, heeft het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit evenwel alleen betrekking op het internationaal vervoer over de weg van aan bederf onderhevige levensmiddelen.

Deze beperking van het toepassingsgebied moet vermeld worden in het dispositief van het ontwerp.

Artikel 1 behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld; het opschrift van het ontwerp dient eveneens te worden aangepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De vermelding van de voordragende ministers moet worden aangevuld met de vermelding dat over het ontwerp in de Ministerraad overleg is gepleegd.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de Overeenkomst behoort geschreven te worden: “deze eis beslist onnodig maken”.

Artikel 8

Het is niet nodig om in het tweede lid te vermelden dat de beslissing tot intrekking met redenen moet worden omkleed, aangezien zulks reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 “betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”.

Artikel 12

Artikel 12 van het voorliggende ontwerp strekt ertoe de directeur-generaal die aan het hoofd staat van de diensten van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer die bevoegd zijn voor het wegverkeer aan te wijzen als de overheid die bevoegd is om bilaterale of multilaterale ATP-overeenkomsten te sluiten.

Dit artikel past in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 7 van de ATP-overeenkomst, dat luidt als volgt:

“Artikel 7. De Overeenkomstsluitende Partijen behouden het recht bilaterale of multilaterale overeenkomsten aan te gaan waarin bepaald wordt dat de bepalingen, van toepassing op zowel speciale vervoermiddelen als op de temperaturen die bij het vervoer van bepaalde aan bederf onderhevige levensmiddelen dienen te worden gehandhaafd, strenger mogen zijn dan de bepalingen van deze Overeenkomst, met name vanwege bijzondere klimatologische omstandigheden. Deze bepalingen zijn slechts van toepassing op internationaal vervoer dat wordt verricht tussen de Overeenkomstsluitende Partijen die bilaterale of multilaterale overeenkomsten als bedoeld in dit artikel hebben gesloten. Van deze overeenkomst dient kennisgeving te worden gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties die de Overeenkomstsluitende Partijen die deze overeenkomsten niet hebben ondertekend daarvan mededeling doet.”

Doordat de bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarvan sprake is in deze bepaling van de ATP-overeenkomst, net als de ATP-overeenkomst zelf, beschouwd dienen te worden als internationale verdragen, staat het niet aan de steller van het voorliggende ontwerp om af te wijken van de grondwettelijke regels inzake het sluiten van verdragen.

Artikel 12 moet derhalve hetzij worden weggelaten, hetzij worden herzien teneinde de draagwijdte ervan te beperken.

Artikel 15

Artikel 15 is overbodig in het licht van de gebruikelijke regels voor de inwerkingtreding van reglementaire besluiten en dient dus te vervallen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY