



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.929/2/V
du 6 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
assentiment au Traité Benelux relatif à la coopération
transfrontalière en matière d'inspection du transport routier,
fait à Liège le 3 octobre 2014'

Le 25 juillet 2016, 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, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 8 septembre 2016, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Traité Benelux relatif à la coopération transfrontalière en matière d'inspection du transport routier, fait à Liège le 3 octobre 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 6 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 septembre 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 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 l'avis 57.050/VR donné le 19 mars 2015 sur un avant-projet de décret (Région flamande) portant assentiment au même Traité et devenu le décret du 22 janvier 2016, les chambres réunies de la section de législation ont formulé les observations suivantes ¹ :

(Traduction)

« 2.1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment au 'Traité Benelux relatif à la coopération transfrontalière en matière d'inspection du transport routier', fait à Liège le 3 octobre 2014 (ci-après : le traité).

2.2. Conformément à l'article 28 du traité, il est institué un Comité de pilotage inspection des transports routiers, où toutes les parties contractantes sont représentées et dont la composition est fixée dans l'annexe du traité. Selon le paragraphe 3 de l'article 28, une mesure d'exécution au sens de l'article 26 du traité peut arrêter une procédure pour la modification de la composition du Comité de pilotage. Cette disposition prévoit une procédure de modification de l'annexe du traité qui est susceptible de lier la Région flamande, sans que le Parlement flamand ait pu donner son assentiment.

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, ces modifications doivent cependant également recevoir l'assentiment du Parlement flamand. Rien ne s'oppose toutefois à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ². À cet égard, on peut se reporter à l'avis 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 ³, dans lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, a observé ce qui suit :

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2015-2016, n° 548/1, pp. 23-28. Ces observations ont également été reprises dans les avis 59.519/4 et 59.549/4 donnés le 28 juin 2016 sur des avant-projets d'ordonnance et de loi portant assentiment au même traité.

² *Note de bas de page 2 de l'avis 57.050/VR* : Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, 3-27, et L. VAN LOOY, « Parlementaire instemming met verdragswijzigingen: meer dan een verplicht nummer ? », *TvW* 2010, 283-298.

³ *Note de bas de page 3 de l'avis 57.050/VR* : Avis portant notamment sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 358/1, (41) 64.

‘Tant la Cour de cassation⁴ que la section de législation du Conseil d'État⁵ 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 notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements⁶ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

En ce qui concerne le traité auquel on entend porter assentiment, on peut admettre que l'exigence imposant de connaître suffisamment les limites des futurs amendements est rencontrée. Pour cette raison, il serait judicieux de compléter le projet de décret par une disposition expresse donnant assentiment préalable aux amendements des annexes, conformément à l'article 28, paragraphe 3, du traité.

2.3. Il n'en demeure cependant pas moins qu'en application de l'article 28, paragraphe 3, du traité, l'annexe de celui-ci peut faire l'objet de modifications que le Parlement flamand n'approuve pas nécessairement. Afin de permettre au Parlement flamand de signaler au Gouvernement flamand qu'il n'approuve pas un amendement déterminé, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, tout amendement approuvé⁷.

2.4. L'assentiment préalable à pareils amendements ne déroge pas à l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, de publier ces amendements au *Moniteur belge*, afin qu'ils puissent produire leurs pleins effets dans le droit interne⁸.

3.1. Plusieurs dispositions du traité prévoient l'adoption de mesures d'exécution, notamment pour établir et mettre à jour la liste des autorités et fonctionnaires compétents (article 2, paragraphe 2), pour donner un droit d'accès à d'autres registres

⁴ Note de bas de page 4 de l'avis 57.050/VR : Note 35 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.

⁵ Note de bas de page 5 de l'avis 57.050/VR : Note 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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).

⁶ Note de bas de page 6 de l'avis 57.050/VR : Note 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

⁷ Note de bas de page 7 de l'avis 57.050/VR : À cet effet, on pourrait par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 ‘portant assentiment à l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève le 26 mai 2000, et aux prescriptions actualisées ADN 2013’.

⁸ Note de bas de page 8 de l'avis 57.050/VR : Si la mesure d'exécution devait être arrêtée sous la forme d'un instrument qui tombe sous l'application de l'article 23 du traité ‘portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958’, fait à La Haye le 17 juin 2008, la publication pourrait être faite dans le Bulletin Benelux.

nationaux (article 6, h)), pour déterminer les modalités pratiques de la coopération en vertu du traité (article 7), pour déterminer les modalités pratiques de la coopération et l'attribution des tâches lors de la participation à une intervention transfrontalière (article 10), pour fixer le début et la fin de l'intervention transfrontalière (article 19), pour arrêter la présidence et le fonctionnement du Comité de pilotage inspection des transports routiers (article 28, paragraphe 3) et pour établir la liste des noms et coordonnées des membres du Comité de pilotage (annexe, paragraphe 3).

Les mesures d'exécution sont arrêtées par les autorités compétentes (article 26), à savoir les autorités qui, en vertu de la répartition interne des compétences, sont responsables sur le territoire d'une partie contractante du contrôle et de l'application de la réglementation en matière de transport routier des marchandises et des personnes (article 2, paragraphe 1, a)). Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a répondu que pour la Région flamande, c'est l'*Agentschap Wegen en Verkeer*⁹ qui interviendra comme autorité compétente.

3.2. Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a observé dans l'avis 42.631/AG du 8 mai 2007, de telles mesures ne peuvent être admises que '[p]our autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent'¹⁰.

3.3. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

'Uitvoeringsafspraken zijn praktische afspraken.

Zo zal in uitvoeringsafspraken bijvoorbeeld worden geregeld op welke wijze de communicatie in verband met de geplande acties zal verlopen.

Ook zal concreet worden bepaald op welke tijdstippen de acties zullen gevoerd worden.

Welke uitrusting bij de inspecties zal worden gebruikt zal eveneens worden geregeld'.

et

'Het is zeker niet de bedoeling dat uit de uitvoeringsafspraken nieuwe rechten of verplichtingen voor de burgers voortvloeien. Het gaat louter om praktische afspraken.

Wanneer aan het verdrag uitvoering wordt gegeven, zal dit gebeuren in respect met de respectievelijke wetgeving van de verschillende partijen'.

Cette précision devra être inscrite dans l'exposé des motifs.

Mieux vaudrait également adapter le commentaire de l'article 19 du traité (omettre les mots 'in zijn algemeenheid') pour ne pas donner à penser – à tort – que

⁹ Note de bas de page 9 de l'avis 57.050/VR : Il s'agit de l'agence créée par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 octobre 2005 'portant création de l'agence autonomisée interne sans personnalité juridique Agence Routes et Circulation'.

¹⁰ Note de bas de page 10 de l'avis 57.050/VR : Avis 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, (11) 15.

les mesures d'exécution auraient le caractère d'une réglementation contraignante de portée générale.

4. Invité à fournir des éclaircissements, le délégué a précisé que dans le paragraphe 1^{er} de l'annexe jointe au traité, les termes un 'représentant du Royaume de Belgique' visent un 'représentant de l'autorité fédérale'. À l'avenir, lors de la conclusion de traités, on veillera à ne pas confondre les termes 'autorité fédérale' et 'Royaume de Belgique'. Sur le plan du droit international, le 'Royaume de Belgique' compte en effet différents organes, l'autorité fédérale n'étant qu'un parmi d'autres, à côté notamment de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Si l'intention est, par la voie d'un traité, de prévoir des droits ou des obligations spécifiques pour l'autorité fédérale, il faut le mentionner expressément ».

Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet de décret examiné.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

1. Dans la formule de présentation de l'avant-projet de décret, les mots « Parlement de Wallonie » seront remplacés par le mot « Parlement »¹¹.
2. Il est renvoyé aux observations 2.2 et 2.3 formulées dans l'avis 57.050/VR¹².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formules F 4-1-10-2 et F 6.

¹² Voir l'article 2 du décret flamand du 22 janvier 2016 'portant assentiment au Traité Benelux relatif à la coopération transfrontière en matière d'inspection du transport routier, fait à Liège le 3 octobre 2014'.