

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 juli 1994 door de Minister van Openbare Werken, Verkeer en Vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het invoeren van een gebruiksrecht op bepaalde gewestwegen en de coördinatie van het gewestelijk beleid terzake", heeft op 12 juli 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, des Communications et de la Rénovation des sites d'activités économiques désaffectés de la Région de Bruxelles-Capitale, le 7 juillet 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant approbation de l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'instauration d'un droit d'usage pour certaines voiries régionales et à la coordination de la politique régionale y relative", a donné le 12 juillet 1994 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"L'entrée en vigueur du droit d'usage routier étant prévue pour le 1er janvier 1995, et les étapes qui restent à franchir avant la mise en oeuvre de ce nouveau droit d'usage me permettent de solliciter votre avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, tel que prévu à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

*

* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Zoals inzonderheid blijkt uit de omstandigheid dat in artikel 2 van het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie niet de datum is vermeld van het samenwerkingsakkoord waarvan het de goedkeuring beoogt en zoals overigens

.../...

werd bevestigd door de gemachtigde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, werd het bedoelde samenwerkingsakkoord nog niet ondertekend namens de betrokken Gewestregeringen.

Uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is wel gebleken, eensdeels, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 16 juni 1994 heeft beslist om haar principiële goedkeuring te hechten aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord en om de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de openbare werken en voor de begroting te machtigen dat samenwerkingsakkoord te ondertekenen en, anderdeels, dat de Regeringen van het Vlaamse Gewest en van het Waalse Gewest analoge beslissingen hebben genomen.

De omstandigheid dat de betrokken Gewestregeringen, ieder afzonderlijk, de tekst van het ontwerp van samenwerkingsakkoord hebben goedgekeurd, neemt evenwel niet weg dat het bedoelde samenwerkingsakkoord niet is "gesloten" in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en dat bijgevolg het voor advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord formeel geen voorwerp heeft.

.../...

Overeenkomstig de rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State (1) dient de adviesaanvraag dan ook als voorbarig te worden aangemerkt.

2. Er is evenwel een tweede - meer fundamentele - reden waarom de adviesaanvraag voorbarig is.

Uit de aanhef en uit de artikelen 1, b), 6, 2., en 7 van het goed te keuren samenwerkingsakkoord, evenals uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie, blijkt dat de in dat akkoord opgenomen regeling niet los kan worden gezien van die welke het voorwerp uitmaakt van het "Verdrag van ... inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, «geparafeerd» door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groot-Hertogdom-Luxemburg (en) het Koninkrijk der Nederlanden" (2).

(1) Zie inzonderheid de adviezen L. 21.421/9 van 30 maart 1992 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'audiovisuel" en L. 23.290/8 van 26 april 1994 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende (het) ziekenhuisbeleid".

(2) Met het bedoelde Verdrag wordt beoogd uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 8 van de richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeen-

Hoewel het voornoemde Verdrag, volgens de aan de Raad van State verstrekte informatie, op 9 februari 1994 zou zijn ondertekend door de verdragsluitende partijen, wordt niet betwist dat met betrekking tot dat Verdrag nog niet de door artikel 167 van de Grondwet vereiste instemming(en) werd(en) gevraagd - laat staan verkregen - opdat het in de interne rechtsorde gevolg zou kunnen hebben.

Zo al kan worden aangenomen dat bij de Raad van State, tegelijkertijd, een adviesaanvraag wordt ingediend over een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie houdende goedkeuring van een internationaal verdrag en over een ontwerp tot vaststelling van begeleidende nationale maatregelen die ertoe strekken aan het bedoelde verdrag zijn volle uitwerking in de interne rechtsorde te geven, dan blijft het toch zo dat de Raad van State zich logischerwijze eerst moet uitspreken over het voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie en pas daarna over de begeleidende uitvoeringsmaatregelen : het eerste advies zal immers in belangrijke mate bepalend zijn voor het tweede.

In casu werd evenwel bij de afdeling wetgeving niet eens een adviesaanvraag ingediend over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest houdende goedkeuring van het voornoemde Verdrag - wat begrijpelijk is aangezien het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vreemd

schappen van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten.

.../...

gebleven is aan dat Verdrag. Het blijkt immers dat alleen de federale overheid de onderhandelingen over dat Verdrag heeft gevoerd en het Verdrag heeft gesloten, zonder dat de Gewesten zelfs werden betrokken bij die onderhandelingen. Dit doet een delicaat bevoegdheidsprobleem rijzen vermits de ter zake gevolgde werkwijze impliceert dat, naar de opvatting van de federale overheid, de betrokken aangelegenheid tot haar exclusieve bevoegdheid behoort, terwijl de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zoals onder meer blijkt uit de omstandige uiteenzetting in de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp van ordonnantie, van oordeel is dat het in de voornoemde richtlijn en in het Verdrag bedoelde gebruiksrecht moet worden aangemerkt als een retributie, en niet als een belasting, en dat bijgevolg alleen de Gewesten bevoegd zijn om de maatregelen te nemen die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging en de toepassing van het Verdrag in de interne rechtsorde. In dat verband moet overigens worden opgemerkt dat de memorie van toelichting bij het ontwerp niet vrij blijkt te zijn van interne tegenspraak in de mate dat er enerzijds in gesteld wordt dat de regeling inzake het gebruiksrecht tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van de Gewesten, terwijl anderzijds niet betwist wordt dat het meervernoemde Verdrag kan worden gesloten door de federale overheid : overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet komt het sluiten van verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten uitsluitend bevoegd zijn immers niet toe aan de Koning, maar aan de betrokken Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

.../...

De conclusie blijkt dan ook te moeten zijn, ofwel dat de procedure die geleid heeft tot het sluiten van het Verdrag regelmatig is - en in dat geval zijn de Gewesten niet bevoegd om ter zake een samenwerkingsakkoord te sluiten -, ofwel dat die procedure niet regelmatig is en dat ook de goedkeuring van het Verdrag bij federale wet onregelmatig zou zijn, zodat het Verdrag in zijn huidige vorm geen gevolgen kan hebben in de Belgische interne rechtsorde.

In beide gevallen is het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten voorbarig zolang niet de voorafgaande vraag is opgelost welke de bevoegde overheid (overheden) is (zijn) - zowel in de internationale als in de nationale rechtsorde - om het Verdrag te sluiten en om de door artikel 167 van de Grondwet vereiste instemming te verlenen (1).

Elementen ter beantwoording van die vraag zullen worden aangereikt in het advies dat de Raad van State in voorkomend geval zal moeten geven over het voorontwerp van

(1) Het antwoord op die vraag zal verschillend zijn naargelang geoordeeld wordt dat het Verdrag betrekking heeft op een aangelegenheid die tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale Staat of van de Gewesten behoort, dan wel op een aangelegenheid die niet uitsluitend tot de bevoegdheid van een van beide behoort. De betwiste kwalificatie van het gebruiksrecht - retributie of belasting - is niet het enige element dat daarbij in aanmerking moet worden genomen : er dient eveneens rekening te worden gehouden met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en met de ter uitvoering van die grondwetsbepaling vastgestelde wet van 23 januari 1989.

wet houdende goedkeuring van het meergenoemde Verdrag dat de federale Regering heeft gesloten.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"L'entrée en vigueur du droit d'usage routier étant prévue pour le 1er janvier 1995, et les étapes qui restent à franchir avant la mise en oeuvre de ce nouveau droit d'usage me permettent de solliciter votre avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, tel que prévu à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

*

* *

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

1. Ainsi qu'il résulte notamment de la circonstance que l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis n'indique pas la date de l'accord de coopération qu'il entend approuver et, ainsi que l'a du reste confirmé le fonctionnaire délégué du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'accord de coopération visé n'a pas encore été signé au nom des Gouvernements de Région concernés.

Les informations fournies au Conseil d'Etat ont cependant fait apparaître, d'une part, que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé, le 16 juin 1994, de marquer son accord de principe sur le projet

.../...

d'accord de coopération et de charger le Ministre-Président et les Ministres qui ont les Travaux publics et le Budget dans leurs attributions, de procéder à la signature de cet accord de coopération, et d'autre part, que les Gouvernements de la Région wallonne et de la Région flamande ont pris des décisions analogues.

La circonstance que les Gouvernements de Région considérés aient approuvé, chacun en ce qui le concerne, le texte du projet d'accord de coopération, n'enlève toutefois rien au fait que l'accord de coopération visé n'a pas été "conclu" au sens de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et que, d'un point de vue formel, par conséquent, le projet d'ordonnance portant approbation d'un accord de coopération, soumis pour avis, est dépourvu d'objet.

Conformément à la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat (1), la demande d'avis doit être considérée, dès lors, comme prématurée.

2. Il y a toutefois une autre raison - plus fondamentale - de conclure au caractère prématuré de la demande d'avis.

(1) Voir notamment les avis L. 21.421/9 du 30 mars 1992 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'audiovisuel" et L. 23.290/8 du 26 avril 1994 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à la politique hospitalière".

Il appert du préambule et des articles 1er, b), 6, 2., et 7 de l'accord de coopération dont l'approbation est envisagée, ainsi que de l'exposé des motifs se rapportant au projet d'ordonnance, que les dispositions de cet accord sont indissociables de celles de l'"Accord du ... relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, «paraphé» par les gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas" (1).

Bien que, selon l'information fournie au Conseil d'Etat, l'Accord précité ait été signé le 9 février 1994 par les parties contractantes, il est incontesté qu'en ce qui concerne cet Accord, l'assentiment (les assentiments) requis par l'article 167 de la Constitution n'a (n'ont) toujours pas été demandé(s) - voire reçu(s) - pour qu'il puisse produire ses effets dans l'ordre juridique interne.

S'il peut se concevoir que le Conseil d'Etat soit saisi, en même temps, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant approbation d'un traité international et sur un projet fixant les mesures nationales d'accompagnement qui visent à assurer au traité concerné la pleine application dans l'ordre juridique interne, encore reste-t-il que le Conseil d'Etat doit, en

(1) L'Accord visé a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 8 de la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures.

bonne logique, d'abord se prononcer sur l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance et ensuite seulement sur les mesures d'accompagnement : en effet, le premier avis sera, dans une large mesure, déterminant pour le second.

Or, en l'espèce, la section de législation n'a même pas été saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale portant approbation de l'Accord précité - ce qui se comprend aisément, la Région de Bruxelles-Capitale étant étrangère à cet Accord. En effet, il semble bien que l'Accord ait été négocié et conclu par la seule autorité fédérale, sans même que les Régions aient été associées aux négociations. Ceci pose un délicat problème de répartition des compétences puisque la procédure ainsi suivie implique que, dans l'esprit de l'autorité fédérale, la matière ressortit à sa compétence exclusive, alors que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'indiquent notamment les développements circonstanciés qui figurent dans l'exposé des motifs se rapportant au projet d'ordonnance à l'examen, considère que le droit d'usage visé par la directive précitée et par l'Accord doit être regardé comme une redevance, et non comme un impôt, et que, par conséquent, seules les Régions sont compétentes pour prendre les mesures propres à assurer l'application et l'exécution de cet Accord dans l'ordre juridique interne. A cet égard, il convient de relever, au demeurant, que l'exposé des motifs se rapportant au projet n'est pas sans présenter quelque contradiction interne dans la mesure où il précise, d'une part, que la réglementation relative au droit d'usage est de la compétence exclusive des Régions, alors que, d'autre part, il ne conteste pas que l'Accord précité puisse être conclu par l'autorité fédérale : conformément à l'article 167, §§ 2 et

.../...

3, de la Constitution, la conclusion des traités portant sur les matières relevant de la compétence exclusive des Communautés et des Régions, n'est pas dévolue, en effet, au Roi, mais aux Gouvernements de Communauté et de Région concernés.

Aussi, de deux choses l'une : ou bien, la procédure qui a conduit à la conclusion de l'Accord est régulière - et, dans ce cas, les Régions ne sont pas compétentes pour conclure un accord de coopération en cette matière -, ou bien cette procédure est irrégulière et l'approbation de l'Accord par la loi fédérale le serait tout autant, de telle sorte qu'il ne pourrait, en l'état, produire ses effets dans l'ordre juridique interne belge.

Dans les deux cas, la conclusion d'un accord de coopération entre les Régions est prématurée aussi longtemps que ne sera pas résolue la question préalable de savoir quelle est ou quelles sont les autorités compétentes - dans l'ordre juridique international et dans l'ordre juridique interne - pour conclure l'Accord et pour y donner l'assentiment requis par l'article 167 de la Constitution (1).

(1) La réponse à cette question sera différente selon qu'on estime que l'Accord porte sur une matière qui est de la compétence exclusive de l'Etat fédéral ou des Régions, ou sur une matière qui n'est pas de la compétence exclusive de l'un d'eux. La nature controversée du droit d'usage - redevance ou impôt - n'est pas le seul élément à prendre en considération à cet égard : l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution et la loi du 23 janvier 1989 prise en exécution de cette disposition constitutionnelle méritent également de retenir l'attention.

Des éléments de réponse à cette question seront apportés par l'avis que le Conseil d'Etat sera appelé à donner, le cas échéant, sur l'avant-projet de loi d'approbation de l'Accord précité que le Gouvernement fédéral a conclu.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
A. ALEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme R. THIELEMANS, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.