

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.367/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par le Vice-Président et Ministre des Transports, de la Mobilité et de l'Energie de la Région wallonne, le 15 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.", après avoir examiné l'affaire à la quatrième chambre le 18 octobre 2001, a donné le 23 octobre 2001 en chambres réunies l'avis suivant qui porte sur les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans un délai ne dépassant pas huit jours, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle apparaît erronément dans le préambule de l'avant-projet de décret, est la suivante :

"Considérant l'urgence liée à la nécessité d'exécution des projets ferroviaires, inscrits dans le plan d'investissement 2001-2012 de la SNCB,

Considérant que l'exécution de certains projets est programmés en 2001,

Considérant les délais de procédures administratives liées à l'obtention des autorisations régionales nécessaires à l'exécution des projets ferroviaires inscrits dans le plan d'investissement de la SNCB, (...).".

*

* *

1. L'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend donner son assentiment a pour objet la création d'un "Comité Exécutif des Ministres de la Mobilité" (art. 3), la modification et l'approbation du "plan d'investissement 2001-2012" de la S.N.C.B. (art. 4 à 6), l'engagement de chacune des parties en ce qui concerne les procédures d'autorisation et de permis requises (art. 7 à 13), le "préfinancement" et le "cofinancement" par les Régions de projets d'infrastructures et de travaux (art. 14 et 15), le réseau express régional dans et autour de Bruxelles (art. 16 et 17) et des dispositions finales (art. 18 et 19).

Se prononçant sur la base des articles 84, alinéa 1^{er}, 2°, et 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les chambres réunies de la section de législation se sont limitées à examiner la question de savoir si, compte tenu de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, cet accord de coopération pouvait régler ces questions.

.../...

2. Aucune disposition constitutionnelle ou législative ne transfère aux Régions la matière du transport en commun par chemin de fer. En ce qui concerne le transport en commun, seul "le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur" a été attribué aux Régions par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁾, outre "les services des bacs" ⁽²⁾ et "l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National" ⁽³⁾. L'article 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale confirme cette répartition des compétences puisqu'il prescrit une concertation entre les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée pour "la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part". En outre, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°bis, de la loi spéciale, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour "le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges" ⁽⁴⁾.

Le chemin de fer est donc demeuré dans la sphère de compétence fédérale, qui inclut notamment les modalités d'organisation et de contrôle de ce service public, actuellement géré par la S.N.C.B.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises,

" [...] les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou

⁽¹⁾ Il a été précisé au cours des travaux préparatoires de cette disposition, insérée par l'article 4, § 11, de la loi spéciale du 8 août 1988, que le transport en commun urbain et vicinal s'entendait comme visant les transports "par métro, pré-métro ou semi-métro, par tram, trolleybus et autobus" (Exposé des motifs du projet de loi, Chambre, Doc. parl., 1988, n° 516/1, p. 16), sans inclure le chemin de fer.

⁽²⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, 6°, de la loi spéciale.

⁽³⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale.

⁽⁴⁾ L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération confirme d'ailleurs "le caractère fédéral de la S.N.C.B."

sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale." ⁽⁵⁾.

De même, le financement d'une politique relève de l'acte de "régler" la matière dont elle relève ⁽⁶⁾. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences ⁽⁷⁾. Un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Avis 26.248/1, donné le 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet de loi "créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux" (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 1022/1). Cet avis renvoie notamment à des avis du 25 janvier 1984 (Doc. parl., Chambre, 834 (1983-1984), n° 1, pp. 27-29 et 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), n° 10) et du 13 octobre 1992 (Doc. parl., Sénat, 526-1 (1992-1993), pp. 158-159). Voyez aussi l'avis 27.394/2, donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., session 1997-1998, n° 235-1); l'avis 27.777/2 du 28 mai 1998 sur un projet de décret "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-1998, n° 247-1, p. 17), qui renvoie à l'avis 27.394/2 précité; l'avis 29.645/2, donné le 17 novembre 1999 sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., session 1999-2000, n° 32-1); l'avis 30.037/2, donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., session 1999/2000, n° 95/1).

⁽⁶⁾ Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5.; C.E., section de législation, avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale" (Chambre, Doc. parl., n° 50-0774/10).

⁽⁷⁾ C.E., avis précité 31.341/VR.

⁽⁸⁾ Ibid.

Il en résulte que, puisque le transport par rail appartient aux compétences fédérales, son financement relève également de l'autorité fédérale, et non des Régions, et qu'un accord de coopération ne peut attribuer à celles-ci une partie de ce financement.

3. Quant aux Régions, elles disposent de compétences qui, si elles n'incluent pas le transport ferroviaire, peuvent avoir des incidences sur l'organisation de celui-ci; à titre d'exemple, on peut citer notamment l'aménagement du territoire⁽⁹⁾, l'environnement⁽¹⁰⁾, la rénovation rurale et la conservation de la nature⁽¹¹⁾, ou leurs autres compétences en matière de transport⁽¹²⁾.

Ces dernières compétences, spécialement en ce qui concerne le transport en commun urbain et vicinal, rappelées plus haut, peuvent par ailleurs impliquer qu'elles se concertent avec l'autorité fédérale, notamment pour coordonner et promouvoir le transport public, ainsi que le prescrit l'article 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'exposé des motifs du projet de loi destiné à aboutir à la loi spéciale du 8 août 1988, qui a inséré l'article 6, § 1^{er}, X, 8°, dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, énonce par ailleurs à cet égard qu'"en vue de promouvoir le transport public, de rationaliser l'exploitation et de sauvegarder les intérêts des utilisateurs, une collaboration intensive entre les sociétés de transport public y compris les Chemins de fer est essentielle"⁽¹³⁾. Ce même exposé des motifs annonce, au sujet cette fois de la disposition insérant l'article 6, § 3bis, 3°, dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui concerne la concertation entre l'autorité fédérale et les Régions, que, "lors de [cette concertation], on s'efforcera de rechercher un consensus pouvant conduire à un accord de coopération tel que prévu au nouvel article 92bis"⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Art. 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale.

⁽¹⁰⁾ Art. 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale.

⁽¹¹⁾ Art. 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale.

⁽¹²⁾ Art. 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale.

⁽¹³⁾ Loc. cit., p. 16.

⁽¹⁴⁾ Loc. cit., p. 21.

4. Ainsi, comme le législateur spécial - on vient de le voir - l'avait lui-même prévu, cette répartition des compétences en matière de transport en commun peut rendre opportune la conclusion d'un accord de coopération sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qui prévoit que ce type d'accords peut porter "notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun".

Toutefois, comme l'indique l'arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994 de la Cour d'arbitrage :

"Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis [de la loi spéciale] ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions" ⁽¹⁵⁾.

Il résulte dès lors de l'article 92bis de la loi spéciale, tel qu'il est interprété par la Cour d'arbitrage, d'une part que chaque autorité ne peut conclure un accord de coopération que si elle met en oeuvre des compétences propres et, d'autre part, qu'elle ne peut abandonner à l'autre partie ou aux autres parties à l'accord le pouvoir de prendre, sans sa participation ou leur participation, les décisions qu'implique la mise en oeuvre de cet accord.

La liberté d'action qui est laissée aux partenaires de l'accord de coopération est grande. Elle n'est pas absolue, pourtant, puisqu'ils sont tenus de respecter les normes supérieures et notamment les règles constitutionnelles et légales de répartition des compétences.

⁽¹⁵⁾ Cons. B.5.3. Voy. aussi, not., les avis précités 30.037/2, du 24 mai 2000, et 31.341/VR, du 28 février 2001, de la section de législation du Conseil d'Etat.

5. En conséquence, les Régions ne peuvent, par l'intermédiaire de l'accord de coopération examiné, modifier ou approuver le plan d'investissement de la S.N.C.B., qui, dès lors qu'il émane de cette dernière entreprise dans le secteur du transport par rail, relève de la seule autorité fédérale ⁽¹⁶⁾. L'article 4 de l'accord, spécialement la deuxième phrase de son alinéa premier et son alinéa 2 ⁽¹⁷⁾, excède donc les compétences régionales.

6. De même, le financement de la S.N.C.B. appartenant à la seule autorité fédérale, l'accord de coopération ne peut, comme il le fait en son article 14, habiliter les Régions à assurer le "préfinancement" de cette société, en ce qu'il vise des travaux ou des investissements relevant du transport par rail. Tel qu'il est rédigé, l'article 14, en prévoyant un emprunt de la S.N.C.B., remboursé en fin de procédure par l'Etat fédéral, doit être compris comme ne visant que l'exercice de compétences fédérales, ce qui ne peut être mis en oeuvre par des moyens financiers propres aux Régions.

⁽¹⁶⁾ Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu se pencher sur la question, distincte de celle de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions, de savoir si, dans le cadre de ses compétences, l'Etat fédéral pouvait valablement, par l'accord de coopération et la loi d'assentiment examinés, procéder à de pareilles modification et approbation, compte tenu notamment de la spécificité juridique de ces instruments, de l'état actuel de l'autonomie organique de la S.N.C.B., voire du statut de cette dernière entreprise tel qu'il résulte du projet de loi actuellement déposé sur le bureau de la Chambre des représentants portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cette question se pose également en ce qui concerne d'autres dispositions de l'accord de coopération, notamment l'article 13 qui vise une "instruction" donnée par le Gouvernement fédéral et l'article 15 qui charge la S.N.C.B. de négocier le cofinancement de travaux.

⁽¹⁷⁾ Il y a une discordance légistique entre les versions française et néerlandaise de l'article 4, qui se présente en trois alinéas dans la version française et en deux alinéas dans la version néerlandaise.

Plus spécialement, la circonstance, visée à l'article 14, selon laquelle des infrastructures nécessitent des "permis et autorisations ressortant ⁽¹⁸⁾ de [leurs] compétences" ne suffit pas à autoriser leur financement, même partiel, par les Régions, celles-ci ne pouvant assurer le financement que des activités relevant de leur compétence directe. La référence, contenue dans la même disposition, à l'intérêt régional, ne peut davantage fonder la compétence régionale : le système de répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions a en effet écarté la notion de l'intérêt communautaire ou régional comme critère de détermination des compétences des entités fédérées, au profit d'un mécanisme d'attribution de matières expressément transférées à ces dernières.

L'accord de coopération ne peut davantage, comme il le fait en son article 15, autoriser les Régions à participer au financement de "travaux relatifs à de grands investissements ferroviaires"; cette dernière expression, prise à la lettre, laisse en effet à penser qu'il s'agit de travaux exclusivement affectés au transport par rail qui, comme il a été rappelé plus haut, relèvent de la seule autorité fédérale. Au demeurant, l'origine régionale des fonds ne saurait fonder la compétence régionale en la matière.

7. Les mécanismes de "préfinancement" et de "cofinancement" régionaux prévus par les articles 14 et 15 ne seraient admissibles que s'ils portaient, parmi l'ensemble des initiatives à prendre dans des matières fédérales et régionales en rapport avec le transport en commun, sur des travaux et des investissements relevant spécifiquement de la compétence régionale, comme par exemple l'aménagement de routes ou de parkings de dissuasion aux abords de gares ou de voies ferrées ou encore le développement du transport urbain ou vicinal en coordination avec le chemin de fer. L'Etat fédéral reste tenu d'assurer sa part dans le financement des initiatives relevant de ses compétences, spécialement en matière ferroviaire. C'est notamment dans ces conditions qu'est rendu possible "l'exercice conjoint de compétences propres" au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le financement des travaux régionaux doit alors être assuré par les Régions de manière complète; il ne peut être pris en charge, même partiellement, par l'autorité fédérale, comme le prescrit l'article 14 de l'accord examiné.

⁽¹⁸⁾ Il faut lire "ressortissant".

En ce qui concerne l'article 15, l'expression "travaux relatifs à de grands investissements ferroviaires" devrait être éclaircie afin de mieux indiquer qu'ils englobent des investissements régionaux et des investissements fédéraux, tels qu'ils résultent de leurs compétences respectives.

*

* *

8. En conclusion, l'accord de coopération examiné doit être revu pour en omettre les dispositions par lesquelles les Régions émettent leur accord à des instruments relevant de la seule compétence fédérale en matière de transport ferroviaire et pour mieux limiter leur participation au financement des aspects des matières envisagées qui relèvent de leurs compétences.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, H. COUSY, A. SPRUYT, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	F. LIEVENS, C. GIGOT,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. A. LEFEBVRE et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire, et Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER