

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.044/2/V
DU 4 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 29 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "modifiant les articles 3, 9, 10, 11 et 12 de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment à l'accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre 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 et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait que :

- le contrat actuel avec la firme privée AGES ETS Gmbh, pour l'exploitation de la «ceinture» relative à l'eurovignette, vient à son terme au mois d'août 2008. À cette occasion les États membres ont décidé, au cours de leurs travaux communs du 26 octobre 2006 à Bruxelles, de transiter vers un nouveau système commun qui autorise une perception plus moderne et plus efficace de l'eurovignette et qui de surcroît est plus conviviale;
- le comité de concertation Eurovignette, établi conformément à l'article 14 de l'accord du 9 février 1994, statué à l'unanimité, lors de ses travaux du 31 octobre 2007 à Copenhague, sur la mise en service du système commun électronique en date du 1^{er} octobre 2008;
- le comité de concertation Eurovignette a statué unanimement, lors de ses travaux du 29 février 2008 à Luxembourg, sur le Protocole modifiant l'accord du 9 février 1994 aux fins de satisfaire à la directive européenne 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 et de convenir de l'introduction d'un système électronique dans leur système commun pour la perception du droit d'usage;
- afin de donner aux instances nationales et européennes le temps d'accomplir toutes les formalités requises relatives à la ratification du Protocole et en vue d'éviter toute insécurité juridique à partir du 1^{er} octobre 2008, il convient d'assurer la transition du système commun basé sur un certificat papier vers un système commun de «paperless vignette» dans les mêmes conditions, sans modifier ni élargir son champ d'application;
- une introduction tardive et non simultanée du système commun «paperless vignette» par la Belgique (le cas échéant comme seul État) aurait pour conséquence d'annihiler les effets bénéfiques du système électronique et d'engendrer des problèmes pratiques au niveau de l'ensemble des pays membres du système commun;
- la situation politique nationale quelque peu particulière et l'approche des vacances parlementaires ne sont pas de nature à garantir une transposition du Protocole dans le droit interne dans le délai fixé. Vu l'extrême urgence et afin d'assurer la continuité juridique, il convient d'adapter la législation nationale sans attendre la ratification du Protocole *ad hoc*;

.../...

- le Protocole modifiant l'accord du 9 février 1994 établira en définitive l'introduction d'un système de «paperless vignette» dans le système commun Eurovignette."

L'avant-projet soumis à l'examen du Conseil d'État tend à insérer dans la loi du 27 décembre 1994 les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre du protocole, sans pour autant le ratifier au sens de l'article 167 de la Constitution.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a exposé :

"Bien que le contrat avec la firme AGES ETS Gmbh prévoie l'instauration du nouveau système commun électronique Eurovignette à partir du 1^{er} octobre 2008, les dispositions relatives à l'eurovignette sont régies par l'Accord du 9 février 1994. Cet Accord a été transposé en droit interne par la loi du 27 décembre 1994. Le Comité de coordination Eurovignette, institué par l'article 14 de l'Accord précité, a approuvé à l'unanimité, lors de ses travaux tenus à Luxembourg le 29 février dernier, le Protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994. Ce Protocole tend à adapter l'Accord aux dispositions contenues dans la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 ainsi qu'à l'instauration d'un système commun électronique pour la perception du droit d'usage. Les procédures parlementaires complexes dans les divers États membres pour la ratification du Protocole obligent cependant les États membres à anticiper ces dispositions, eu égard à l'instauration effective du nouveau système électronique au 1^{er} octobre 2008 conformément au contrat précité.

Tout retard accusé dans la mise en œuvre des dispositions légales contraindrait le Royaume de Belgique à retarder la mise en place du système électronique à la date convenue et causerait des dommages tant à la Belgique qu'aux autres États membres de l'eurovignette; en effet, le report du système électronique entraînera également le report du système dans les autres États membres. À cet effet, les autres États membres ont déjà entrepris les mesures législatives nécessaires à l'instauration du système électronique dans leur législation nationale."

Cette manière de procéder pose trois problèmes au regard des articles 77, 78 et 167 de la Constitution et de l'article 10 du protocole, précité.

En premier lieu, l'assentiment à un accord international doit faire l'objet d'un projet soumis à la Chambre des représentants et au Sénat, sur "pied d'égalité" (article 77, 6/, de la Constitution). En revanche, l'avant-projet "règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution" qui prévoit seulement l'intervention du Sénat, sur évocation dans les conditions fixées par cette disposition. Il ressort, de surcroît, de la notification du Conseil des ministres du 25 juillet 2008 que "l'application de l'article 80 de la Constitution

.../...

sera demandée" pour l'examen de l'avant-projet. Les prérogatives du Sénat en seront d'autant plus affectées. Or, l'adoption de l'avant-projet est indissociable du protocole. Ses articles 3 à 6 se limitent à tirer les conséquences de ce dernier sans en reproduire les dispositions et donc sans prévoir, notamment, la mise sur pied de la "paperless vignette". Il se borne à régler le "service de l'impôt" ⁽¹⁾. En d'autres termes, la loi en projet ne serait pas suffisante par elle-même et son application reposerait sur une sorte de ratification *de facto* du protocole. Elle aurait donc pour effet de contourner les articles 77, 6/ et 167 de la Constitution. Il résulte implicitement tant de l'exposé des motifs que des explications du fonctionnaire délégué que c'est même son but.

En deuxième lieu, il ressort de l'article 3, alinéa 1^{er}, 12/, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions que l'eurovignette est un impôt régional. En vertu de l'article 4, § 4, de la même loi, les régions sont compétentes pour modifier, notamment, le taux d'imposition et la base d'imposition de cette taxe. Au vu de l'article 4 du protocole, précité, celui-ci constitue, dès lors, un accord mixte soumis également à l'approbation des parlements régionaux en vertu de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il s'ensuit que l'avant-projet empiète également sur les compétences régionales en anticipant la ratification des parlements régionaux et en se substituant, en quelque sorte, à ceux-ci en dehors des hypothèses prévues à l'article 16, § 3, de cette dernière loi.

L'avant-projet doit, en troisième lieu, être appréhendé au regard de l'article 10 du protocole, précité. Cet article dispose que celui-ci "entre en vigueur le premier jour du mois suivant la dernière date à laquelle les gouvernements respectifs ont notifié par écrit à la Commission [...] que les exigences constitutionnelles nécessaires à son entrée en vigueur dans leurs états respectifs sont remplies". Il ne comporte pas de disposition prévoyant son application anticipative.

Le défaut de ratification de la Belgique posera donc un problème dans l'ordre juridique externe.

⁽¹⁾ Exposé des motifs, commentaire de l'article 3 de l'avant-projet.

De surcroît l'efficacité interne des accords internationaux est toujours conditionnée par leur entrée en vigueur internationale. De tels accords, non ratifiés par la Belgique ⁽²⁾, ne peuvent y conférer des droits ou des obligations ⁽³⁾. Il s'ensuit que les dispositions de l'avant-projet qui se bornent à mettre en œuvre le protocole, précité, comme cela a été exposé ci-dessus, ne pourraient sortir leurs effets avant la ratification de ce dernier. L'admettre reviendrait à vider de son sens cette procédure ou à donner, de façon détournée, à l'avant-projet la même portée qu'un assentiment. Cela en violation des articles 77, 6/, et 167 de la Constitution.

L'avant-projet, tel qu'il est rédigé, ne pourrait donc, en toute hypothèse, entrer en vigueur avant la ratification belge ⁽⁴⁾.

Dans ces conditions, et vu l'absence de projets de ratification du protocole, l'urgence invoquée pour saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis dans les cinq jours n'est pas établie.

⁽²⁾ Ou par un État cocontractant.

⁽³⁾ Arrêts du Conseil d'État n/ 32.988 du 6 septembre 1989 et n/ 33.459 du 24 novembre 1989.

⁽⁴⁾ La section de législation observe, à cet égard, que l'article 7 habilite le Roi à fixer à une date indéterminée la date d'entrée en vigueur de la loi en projet. Selon le délégué, "cette mesure se justifie [toutefois uniquement] par le fait que des problèmes imprévus de nature purement technique peuvent être à l'origine d'un report de la mise en production effective du système électronique à la date initialement prévue".

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.044/2/V
VAN 4 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 29 juli 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de artikelen 3, 9, 10, 11 en 12 van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que :

- le contrat actuel avec la firme privée AGES ETS Gmbh, pour l'exploitation de la «ceinture» relative à l'eurovignette, vient à son terme au mois d'août 2008. À cette occasion les États membres ont décidé, au cours de leurs travaux communs du 26 octobre 2006 à Bruxelles, de transiter vers un nouveau système commun qui autorise une perception plus moderne et plus efficace de l'eurovignette et qui de surcroît est plus conviviale;
- le comité de concertation Eurovignette, établi conformément à l'article 14 de l'accord du 9 février 1994, statué à l'unanimité, lors de ses travaux du 31 octobre 2007 à Copenhague, sur la mise en service du système commun électronique en date du 1^{er} octobre 2008;
- le comité de concertation Eurovignette a statué unanimement, lors de ses travaux du 29 février 2008 à Luxembourg, sur le Protocole modifiant l'accord du 9 février 1994 aux fins de satisfaire à la directive européenne 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 et de convenir de l'introduction d'un système électronique dans leur système commun pour la perception du droit d'usage;
- afin de donner aux instances nationales et européennes le temps d'accomplir toutes les formalités requises relatives à la ratification du Protocole et en vue d'éviter toute insécurité juridique à partir du 1^{er} octobre 2008, il convient d'assurer la transition du système commun basé sur un certificat papier vers un système commun de «paperless vignette» dans les mêmes conditions, sans modifier ni élargir son champ d'application;
- une introduction tardive et non simultanée du système commun «paperless vignette» par la Belgique (le cas échéant comme seul État) aurait pour conséquence d'annihiler les effets bénéfiques du système électronique et d'engendrer des problèmes pratiques au niveau de l'ensemble des pays membres du système commun;

.../...

- la situation politique nationale quelque peu particulière et l'approche des vacances parlementaires ne sont pas de nature à garantir une transposition du Protocole dans le droit interne dans le délai fixé. Vu l'extrême urgence et afin d'assurer la continuité juridique, il convient d'adapter la législation nationale sans attendre la ratification du Protocole *ad hoc*;
- le Protocole modifiant l'accord du 9 février 1994 établira en définitive l'introduction d'un système de «paperless vignette» dans le système commun Eurovignette."

Het ter fine van advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp strekt ertoe in de wet van 27 december 1994 de bepalingen in te voegen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het protocol, zonder dat dit protocol als zodanig wordt bekrachtigd in de zin van artikel 167 van de Grondwet.

Daaromtrent om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard :

"Bien que le contrat avec la firme AGES ETS Gmbh prévoie l'instauration du nouveau système commun électronique Eurovignette à partir du 1^{er} octobre 2008, les dispositions relatives à l'eurovignette sont régies par l'Accord du 9 février 1994. Cet Accord a été transposé en droit interne par la loi du 27 décembre 1994. Le Comité de coordination Eurovignette, institué par l'article 14 de l'Accord précité, a approuvé à l'unanimité, lors de ses travaux tenus à Luxembourg le 29 février dernier, le Protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994. Ce Protocole tend à adapter l'Accord aux dispositions contenues dans la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 ainsi qu'à l'instauration d'un système commun électronique pour la perception du droit d'usage. Les procédures parlementaires complexes dans les divers États membres pour la ratification du Protocole obligent cependant les États membres à anticiper ces dispositions, eu égard à l'instauration effective du nouveau système électronique au 1^{er} octobre 2008 conformément au contrat précité.

Tout retard accusé dans la mise en œuvre des dispositions légales contraindrait le Royaume de Belgique à retarder la mise en place du système électronique à la date convenue et causerait des dommages tant à la Belgique qu'aux autres États membres de l'eurovignette; en effet, le report du système électronique entraînera également le report du système dans les autres États membres. À cet effet, les autres États membres ont déjà entrepris les mesures législatives nécessaires à l'instauration du système électronique dans leur législation nationale."

Deze werkwijze doet drie problemen rijzen in het licht van de artikelen 77, 78 en 167 van de Grondwet, en van artikel 10 van het voornoemde protocol.

In de eerste plaats moet de instemming met een internationale overeenkomst geschieden bij wege van een ontwerp dat wordt ingediend bij de Kamer van

.../...

volksvertegenwoordigers en de Senaat, die "gelijkelijk bevoegd" zijn (artikel 77, 6/, van de Grondwet). Het voorontwerp stelt evenwel dat het "een aangelegenheid (regelt) als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet", volgens hetwelk de Senaat het voorontwerp alleen behandelt indien deze het evoceert onder de voorwaarden gesteld in deze bepaling. Bovendien volgt uit de notificatie van de Ministerraad d.d. 25 juli 2008 dat voor het onderzoek van het voorontwerp verzocht zal worden om de toepassing van artikel 80 van de Grondwet. Ook aldus zal afbreuk worden gedaan aan de prerogatieven van de Senaat. De goedkeuring van het voorontwerp kan echter niet los worden gezien van het protocol. De artikelen 3 tot 6 ervan beperken zich ertoe uit het protocol de gevolgen te trekken zonder dat de bepalingen ervan worden overgenomen en zonder dat dus onder meer wordt voorzien in de invoering van het "papierloos vignet". Het voorontwerp beperkt zich ertoe de "dienst van de belasting" te regelen ⁽¹⁾. Met andere woorden, de ontworpen wet is op zich ontoereikend en de toepassing ervan berust op een soort van de facto bekrachtiging van het protocol. Ze zou dus meebrengen dat wordt voorbijgegaan aan de artikelen 77, 6/, en 167 van de Grondwet. Zowel uit de memorie van toelichting als uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar volgt impliciet dat dit zelfs de bedoeling is.

In de tweede plaats vloeit uit artikel 3, eerste lid, 12/, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten voort dat het eurovignet een gewestelijke belasting is. Krachtens artikel 4, § 4, van dezelfde wet zijn de gewesten bevoegd om onder meer de aanslagvoet en de heffingsgrondslag van deze belasting te wijzigen. Dit protocol neemt uitgaande van artikel 4 ervan derhalve de vorm aan van een gemengde overeenkomst, die krachtens artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ook door de gewestparlementen moet worden goedgekeurd. Daaruit volgt dat het voorontwerp eveneens afbreuk doet aan de gewestelijke bevoegdheden doordat het vooruitloopt op de bekrachtiging door de gewestparlementen en doordat het in zekere zin in hun plaats treedt buiten de gevallen vermeld in artikel 16, § 3, van de laatstgenoemde wet.

In de derde plaats moet het voorontwerp ook worden getoetst aan artikel 10 van het voornoemde protocol. Dit artikel bepaalt : "Dit Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand na de laatste datum waarop de respectieve Regeringen de

⁽¹⁾ Memorie van toelichting, commentaar op artikel 3 van het voorontwerp.

Commissie (...) schriftelijk hebben meegedeeld dat aan de in hun respectieve staten geldende grondwettelijke vereisten voor inwerkingtreding is voldaan". Het bevat geen bepaling die de toepassing bij voorbaat ervan regelt.

De omstandigheid dat België het protocol niet zal hebben bekrachtigd zal bijgevolg een probleem doen rijzen in de externe rechtsorde.

Daarenboven is de interne doelmatigheid van internationale overeenkomsten steeds afhankelijk van de inwerkingtreding ervan op internationaal gebied. Indien zulke overeenkomsten door België ⁽²⁾ niet worden bekrachtigd, kunnen ze er geen rechten of plichten doen ontstaan ⁽³⁾. Daaruit volgt dat de bepalingen van het voorontwerp, die - zoals hierboven is uiteengezet - zich ertoe beperken uitvoering te verlenen aan het voornoemde protocol, geen uitwerking kunnen hebben vóór de bekrachtiging van dit protocol. Zulks aanvaarden zou erop neerkomen dat deze procedure zinloos wordt of dat langs een omweg aan het voorontwerp dezelfde draagwijdte wordt verleend als aan instemming met het protocol, wat in strijd is met de artikelen 77, 6/, en 167 van de Grondwet.

Het voorontwerp kan dus, zoals het geredigeerd is, in ieder geval niet in werking treden voordat België het protocol heeft bekrachtigd ⁽⁴⁾.

In die omstandigheden en gelet op het ontbreken van ontwerpen houdende bekrachtiging van het protocol is het spoedeisende karakter dat in de adviesaanvraag wordt aangevoerd met het oog op behandeling binnen vijf dagen, niet aangetoond.

⁽²⁾ Of door een andere overeenkomstsluitende Staat.

⁽³⁾ Arresten van de Raad van State nr. 32.988 van 6 september 1989 en nr. 33.459 van 24 november 1989.

⁽⁴⁾ De afdeling wetgeving merkt in dit verband op dat artikel 7 de Koning machtigt om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen wet te bepalen. De gemachtigde heeft daaromtrent het volgende verklaard : "cette mesure se justifie [toutefois uniquement] par le fait que des problèmes imprévus de nature purement technique peuvent être à l'origine d'un report de la mise en production effective du système électronique à la date initialement prévue".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. P. GILLIAUX, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU