



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.669/VR
du 14 janvier 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération du (...) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92*bis*, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1981 de réformes institutionnelles'

Le 4 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et de la Politique aéroportuaire de la Région de wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération du (...) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1981 de réformes institutionnelles'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 14 janvier 2014. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS et Yves CHAUFFOUREAUX, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2014.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment du Parlement de la Région wallonne à l'accord de coopération du 2 décembre 2013 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (ci-après : l'accord de coopération).

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, cet accord « régit la coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale dans l'exercice de leurs compétences respectives en matière de gestion des routes et de leurs dépendances et en matière de fixation du régime juridique de la voirie terrestre, en vue d'introduire, chaque région pour ce qui la concerne, un système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions ». Comme le précise par ailleurs l'exposé des motifs, l'accord de coopération s'inscrit « dans le contexte de la transposition continue de la directive 1999/62/CE du parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que modifiée (notamment) par les Directives 2006/38/CE et du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 et (...) par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 ».

FORMALITÉS

3. L'avant-projet de décret met en œuvre la compétence de la Région wallonne en matière de travaux publics et de transport. Dès lors, il doit être soumis à l'avis préalable de la cellule d'avis en développement durable, conformément à l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable'.

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article unique

4. La disposition doit être complétée en vue d'y mentionner la date de l'accord de coopération.

La même observation vaut pour l'intitulé de l'avant-projet.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATION PRÉALABLE

5. Le chapitre I^{er} de l'accord de coopération règle les définitions (article 1^{er}) et l'objet de l'accord (article 2). Son chapitre II traite du prélèvement kilométrique (articles 3 à 15).

L'accord de coopération peut être considéré comme relevant de la notion d'accord-cadre pour ce qui concerne les dispositions de ces chapitres.

L'article 2, intitulé : « Objet de l'accord », énonce, en effet, en son alinéa 2 :

« Tout en respectant les spécificités de chaque région et les objectifs à poursuivre par chacune d'entre elles, cet Accord vise à régler conjointement ces matières ou à définir les règles requises afin d'introduire, d'organiser et de contrôler, de manière efficace et rentable, le prélèvement kilométrique dans les trois régions ».

L'article 3, intitulé : « Introduction du prélèvement kilométrique », dispose, quant à lui, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« § 1^{er}. La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale introduisent, chacune pour ce qui la concerne, par décret ou ordonnance, un prélèvement kilométrique qui, à l'exception des péages de concession qui existent déjà, devient exigible simultanément dans les trois régions et au plus tôt le 1^{er} janvier 2016 ».

Ce caractère d'accord-cadre est encore rappelé par l'article 5, intitulé : « La perception, le recouvrement, le contrôle du prélèvement kilométrique et le contrat entre le détenteur du véhicule et son prestataire de services ». Le membre de phrase introductif de cette disposition énonce, en effet :

« Les régions élaborent par décret ou ordonnance et leurs arrêtés d'exécution un système de perception, de recouvrement et de contrôle, fondé, entre autres, sur les principes suivants : (...) ».

Les dispositions du chapitre II de l'accord de coopération se bornent donc à fixer un cadre commun, qui vise à permettre aux régions, agissant ensuite chacune séparément, de mettre en place de façon cohérente et efficace leurs systèmes de télépéage routier pour les véhicules d'une masse maximale autorisée de plus de 3,5 tonnes.

Ce n'est, dès lors, qu'au moment de l'adoption des décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution précités, que la conformité des futurs systèmes régionaux de télépéage routier pourra être appréciée, tant au regard du droit européen que du respect des compétences de l'autorité fédérale.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

6.1. L'article 5, en ses points 1° à 10°, énonce les principes sur lesquels les régions sont appelées à se fonder lorsqu'elles « élaborent par décret ou ordonnance et leurs arrêtés d'exécution un système de perception, de recouvrement et de contrôle » du prélèvement kilométrique.

L'article 5, 5°, prévoit d'imposer à l'usager, client du prestataire de service, le recours à des moyens de paiement garantis², la notion étant définie par l'article 1^{er}, 11°. L'article 5, 7°, pour sa part, énumère, de façon limitative, les hypothèses pouvant donner lieu à la suspension par le prestataire de service de télépéage du contrat le liant à ses clients, utilisateurs de l'infrastructure routière concernée.

Ces dispositions ne visent pas à organiser la relation contractuelle qui se nouera entre les prestataires de services de télépéage et les percepteurs de péages, mais bien à définir certains aspects de la relation contractuelle que les utilisateurs de l'infrastructure routière, redevables de l'impôt ou de la redevance kilométrique en projet, auront l'obligation de nouer avec un prestataire de services de télépéage. Elles soumettent ainsi le « contrat de droit civil » que le détenteur d'un véhicule doit conclure avec un prestataire de service conformément à l'article 5, 1°, à des dispositions exorbitantes du droit commun.

6.2. Dans la mise en œuvre par les régions des principes visés à l'article 5, 5° et 7°, celles-ci devront veiller à ne pas porter préjudice aux compétences que l'autorité fédérale détient, notamment, en matière de protection des consommateurs et de pratiques du commerce, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

7. Il convient également d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que les mesures qu'adopteraient les régions pour mettre en œuvre ces deux principes seraient d'une effectivité réduite car elles ne pourraient s'imposer qu'aux seuls prestataires de services de télépéage établis dans l'une des trois régions du pays.

Les autorités belges sont, en effet, sans compétence pour réglementer les contrats que concluent avec leurs clients les prestataires de services de télépéage européen (SET) établis et enregistrés dans d'autres États membres de l'Union européenne. Ces prestataires de SET non

² La possibilité d'imposer le recours à des moyens de paiement garantis, prévue à l'annexe I, point 1, de la décision n° 2009/750/CE de la Commission du 6 octobre 2009 'relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques', s'inscrit dans le cadre de la définition des exigences applicables aux prestataires de services de télépéage européen (SET), telles qu'elles doivent être annoncées dans la déclaration de secteur SET.

établis en Belgique pourront pourtant participer au fonctionnement des services de télépéage régionaux prévus par l'accord de coopération.

8. Dans la version française, l'article 5, 4°, qualifie d'« abstraite et inconditionnelle » l'obligation faite au prestataire de services de verser au percepteur de péages le prélèvement dû en vertu de l'article 4, § 1^{er}.

Si l'intention est de conserver cette précision, il convient également de la consacrer dans la version néerlandaise de la disposition. Dans cette hypothèse, le commentaire des dispositions de l'accord de coopération devrait être complété afin de préciser la portée de ce principe.

Article 6 et 6bis

9. Les articles 6, § 3, alinéa 2, et 6bis, § 3, 6°, alinéa 2³, énoncent que « Dans le cas où F vaut 1, le tarif ne peut jamais être inférieur à zéro centime d'euros ».

Ces dispositions mériteraient de faire l'objet d'un commentaire particulier, concernant l'éventualité d'un tarif inférieur à zéro centime d'euros qu'elles évoquent.

10. Aux paragraphes 2 des mêmes articles, il est erronément fait référence à un paragraphe 5, inexistant.

Article 7

11. Selon l'article 7, § 2, « Le détenteur d'un véhicule qui sollicite une exonération, ne peut en obtenir ou en conserver le bénéfice que s'il prouve qu'il remplit les conditions de l'exonération ». L'article 17, § 3, 19°, confie, pour sa part, à l'association de droit public Viapass la tâche d'assurer « la réception (en tant que fonction « guichet unique ») des demandes d'exonération du prélèvement kilométrique, l'émission d'avis relatif à ces demandes aux régions, la transmission de ces demandes et avis aux régions ainsi que la distribution des décisions régionales relatives aux demandes d'exonération au demandeur ».

De cette disposition – et plus clairement de sa version française, qui évoque « la distribution des décisions régionales » en la matière, alors que dans la version néerlandaise il est question de « het bezorgen van de gewestbeslissing (lees : beslissingen van de gewesten) » –, il se déduit qu'il revient à chaque région de statuer sur des demandes d'exonération. Le texte en projet reste toutefois en défaut de fixer les critères permettant de déterminer l'autorité régionale compétente pour statuer sur une demande d'exonération introduite par un détenteur de véhicule.

L'accord de coopération doit être complété sur ce point.

³ Il serait plus cohérent de déplacer cet alinéa après le 7°, qui deviendrait l'alinéa 2 de la disposition, l'actuel alinéa 2 devenant l'alinéa 3.

Article 9

12. Il convient de mieux assurer la correspondance des versions néerlandaise et française.

Tel n'est pas le cas des mots ou expressions suivantes : « de tenuitvoerlegging » et « procédures » (paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase ⁴), « uitwisseling en het gebruik van gegeven die naar verwachting relevant zullen zijn » et « renseignements vraisemblablement pertinents » (paragraphe 1^{er}, alinéa 3), « spontaan bijstand » et « assistance judiciaire » (paragraphe 2, alinéa 1^{er}), « rechtshulp » et « assistance judiciaire » (paragraphe 2, alinéa 2) ainsi que « overeenkomstig de bepalingen van zijn regelgeving die » et « conformément aux dispositions qui » (paragraphe 2, alinéa 3).

Article 16

13. À l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, la procédure de modification des statuts de Viapass est décrite de manière incomplète, en ce qu'elle ne règle que les modalités d'approbation et la mise en œuvre des modifications apportées, sans définir la procédure d'adoption proprement dite de celles-ci.

La disposition doit être complétée sur ce point.

14. Les paragraphes 2 et 3 de cet article portent sur des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de l'article 10 de la loi spéciale, qui forme le siège des pouvoirs implicites reconnus aux entités fédérées, de telles dispositions ne sont admissibles que si elles peuvent être considérées comme nécessaires à l'exercice des compétences mises en œuvre, si la matière se prête à un règlement différencié et pour autant que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière soit marginale.

Ni l'exposé des motifs de l'accord de coopération, ni le commentaire de l'article 16, ne fournissent de justification à cet égard.

Si les dispositions en cause sont maintenues, il convient de remédier à cette absence de justification.

Article 17

15. À l'article 17, § 3, 16°, le renvoi aux « informations visées au point 14° » semble erroné, dès lors que le point 14° traite de « la facilitation de la concertation entre les régions autour de la réalisation et de l'adaptation du cadre réglementaire en matière de prélèvement kilométrique ». Sans doute l'intention est-elle de renvoyer aux informations visées au point 15°, auquel cas le texte sera revu dans ce sens.

⁴ En ce qui concerne la version néerlandaise, il s'agit de la première phrase de cette disposition.

Article 19

16. Cette disposition habilite les gouvernements régionaux à « décider, chacun par arrêté, de compléter et/ou de modifier les tâches de Viapass ».

Le principe de la hiérarchie des normes s'oppose toutefois à ce que des modifications soient apportées par voie d'arrêté du Gouvernement à un accord de coopération qui a fait l'objet d'un assentiment par les parlements concernés.

Les mots « et/ou de modifier » doivent, dès lors, être omis.

17. Pour ce qui concerne les communautés et régions, l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 consacre de manière expresse le principe de légalité des personnes morales de droit public.

Il résulte de ce principe, tel qu'explicité par cette disposition, qu'il incombe au législateur de régler, au moins dans leurs aspects essentiels, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public.

L'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, ne s'oppose pas à ce qu'un accord de coopération auquel il est donné assentiment par décret permette à chaque gouvernement, le cas échéant moyennant une procédure d'avis conforme, de confier, pour ce qui le concerne, des compétences complémentaires à un service décentralisé interrégional que ce même accord crée.

L'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 requiert toutefois que les limites de la délégation accordée soient précisées.

Or, l'article 19 de l'accord de coopération se borne à habiliter les gouvernements « à compléter les tâches de Viapass », sans plus ample précision quant à la nature de ces missions complémentaires.

La disposition doit, dès lors, être revue, afin de mieux circonscrire les contours de la délégation qu'elle prévoit.

Article 21

18. Au paragraphe 4, les mots « conformément à l'article 117 de la Constitution » prêtent à confusion et sont inutiles. Ils seront dès lors omis.

Article 26

19. Les régions ne disposent pas de compétences propres pour régler l'emploi des langues en matière administrative. En cette matière, Viapass est soumis aux dispositions applicables aux services des gouvernements de région et aux personnes morales qui en dépendent.

Les dispositions figurant aux articles 26 alinéa 3, et 27, § 4, de l'accord de coopération, doivent, en conséquence, être omises.

Article 30

20.1. L'article 30, § 1^{er}, de l'accord de coopération, intitulé : « Contrôle budgétaire et contrôle des comptes », confie ce contrôle à un collège de deux réviseurs. Le paragraphe 2 de cette disposition énonce ensuite :

« § 2. La Cour des comptes propose un réviseur. L'autre réviseur est nommé, après appel à la concurrence, par le Conseil d'administration. Le réviseur nommé par la Cour des comptes figure parmi les membres de la Cour. L'autre réviseur est nommé parmi les membres, personnes physiques ou personnes morales, de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises ».

L'article 180 de la Constitution a été récemment complété par l'ajout de deux alinéas, appelés à devenir les alinéas 4 et 5, dont le dernier dispose :

« Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région le jour de l'entrée en vigueur du présent alinéa ».

20.2. Si l'article 180, alinéa 5, de la Constitution permet au législateur décrétal de confier des missions à la Cour de comptes en vue de l'exercice de fonctions de contrôle au sein d'organismes publics régionaux ou communautaires, encore convient-il de revoir l'accord de coopération, afin d'y déterminer la rémunération de la Cour des comptes pour l'exercice de cette nouvelle mission, sur avis conforme de celle-ci.

À cet égard, contrairement à ce qui découle de l'article 30, § 2, de l'accord de coopération, il résulte de l'article 180, alinéa 5, de la Constitution que la rémunération doit échoir à la Cour des comptes elle-même et non au membre de la Cour des comptes désigné pour l'exercice d'une mission.

21. L'article 30, § 1^{er}, dernière phrase, énonce que « Les membres du collège portent le titre de réviseur ».

Pour ce qui concerne le membre de la Cour des comptes appelé à exercer le contrôle visé au paragraphe 1^{er}, cette qualification est impropre, ce membre n'ayant pas la qualité de réviseur d'entreprises au sens de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprises et organisant la supervision publique de la profession de réviseur d'entreprises, coordonnée le 30 avril 2007, loi dont les articles 5 à 7 règlent les modalités d'octroi de la qualité de réviseur d'entreprises.

L'article 30 doit, en conséquence, être revu.

22. Le paragraphe 5 de l'article 30 soumet Viapass au contrôle de la Cour des comptes, en application de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'. La Cour des comptes est, dès lors, compétente à l'égard de Viapass, conformément à la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Il en résulte que l'accord de coopération met en place un double système de vérification des comptes annuels, lesquels sont appelés à être contrôlés par le « collège de réviseurs », en vertu du paragraphe 1^{er}, de l'article 30 et par la Cour des comptes, en vertu du paragraphe 5 de cet article.

Se pose, en outre, la question de la position du membre de la Cour des comptes désigné en vertu du paragraphe 2 de cet article, dans le cadre de l'exécution par la Cour de ses missions sur la base de l'article 50 de la loi spéciale et de la loi du 16 mai 2003⁵. Un tel système est de nature à porter atteinte à l'indépendance de la Cour des comptes dans l'exercice des missions qui lui sont confiées.

La disposition doit, dès lors, être fondamentalement revue afin de remédier aux difficultés soulevées.

23. L'article 30, § 2, indique que la Cour des comptes « propose » la personne appelée à faire partie du collège visé au paragraphe 1^{er}, puis fait état du « réviseur nommé par la Cour des comptes (...) parmi les membres de la Cour ».

Il convient de remédier à cette incohérence.

Article 32

24. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient de se référer « au paragraphe 2 » et non « à l'alinéa 2 ». Par voie de conséquence, dans le texte français, les mots « à ce même paragraphe » remplaceront les mots « à ce même alinéa ».

25. Le caractère complexe de la double procédure de recours prévue aux paragraphes 2 et 3 de cette disposition, notamment quant aux délais assignés aux gouvernements pour agir, est soulignée.

⁵ L'article 25 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' prévoit également un collège de commissaires composé pour partie de membres de la Cour des comptes. Toutefois, à la différence de ce que prévoit l'accord de coopération, le contrôle de la Cour des comptes est réglé de manière exhaustive par la loi du 21 mars 1991.

OBSERVATION FINALE

26. Il convient de respecter la règle selon laquelle lors de la première numérotation de l'acte, il ne faut pas insérer d'article « ...*bis*, *ter* », cette numérotation étant réservée aux articles insérés entre des articles existants.

En conséquence, les articles *6bis* et *6ter* seront numérotés 7 et 8, et l'ensemble des articles subséquents seront renumérotés en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY