



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.341/VR

du 9 avril 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 31 janvier 2014 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^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'

Le 30 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 31 janvier 2014 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^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 7 avril 2015. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Luc DETROUX, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Marc RIGAUX et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2015.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 justifiée de la manière suivante :

en vertu de l'accord DBFMO – avec l'offreur de services Satellic qui est chargé d'assurer l'enregistrement des kilomètres parcourus, du calcul du prélèvement kilométrique dû et de la perception ainsi que le transfert du prélèvement kilométrique au percepteur de péages, le cadre législatif complet (à savoir le décret de la Région wallonne instaurant le prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes y compris les arrêtés du Gouvernement wallon) doit être formellement implémenté au plus tard le 1^{er} juin 2015.

Comme le prévoit l'accord DBFMO, le cadre législatif complet est indispensable pour permettre à l'offreur de services Satellic d'opérer dans le courant du mois de juin les modifications nécessaires à l'implémentation du prélèvement kilométrique (la mise en place notamment informatique avec les portiques et les OBU) et de commencer dans le courant du mois de juillet les tests pour vérifier si le 'système' fonctionne correctement.

À défaut de satisfaire à cette obligation, les Régions risquent non seulement de devoir supporter une indemnité contractuelle, mais risquent également que l'offreur de services Satellic reporte la date d'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique. Ce report est préjudiciable dans la mesure où le prélèvement kilométrique est indispensable à l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire ainsi qu'au financement du nouveau plan d'infrastructures de la Wallonie.

Je me permets, à titre d'information, de joindre un courrier adressé par VIAPASS concernant des informations complémentaires concernant l'implémentation du prélèvement kilométrique.

De plus, l'incertitude quant à la date d'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique a pour effet que l'on pourrait se trouver dans la situation où la Région ne perçoit plus aucune recette eurovignette suite à la renonciation au traité eurovignette (renonciation qui doit se décider au plus tard le 30 avril 2015 pour une mise en place au 1^{er} février 2016) sans percevoir aucun prélèvement kilométrique ».

*

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, l'avant-projet de décret appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Aucune pièce du dossier ne permet cependant d'attester de l'accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION AUQUEL IL EST PORTÉ ASSENTIMENT

PORTÉE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

2. L'accord de coopération du 27 mars 2015 auquel l'avant-projet de décret examiné tend à porter assentiment modifie l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relative 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 la forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

Outre certaines corrections d'ordre technique, ces modifications visent notamment :

- à supprimer le prélèvement forfaitaire couvrant une utilisation de 24 heures, dû en cas d'absence d'enregistrement des kilomètres parcourus (article 4, § 3, de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité, remplacé par l'article 2 de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité) ;

- à revoir les méthodes de tarification pour le prélèvement kilométrique en tant que redevance (article 6 de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité) et en tant que taxe (article 7 de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité) afin d'y ajouter notamment des variables relatives au moment et au lieu (articles 4 et 5 de l'accord de coopération du 27 mars 2015) ;

- à permettre aux régions de diminuer, à partir de l'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique, la taxe de circulation annuelle due par des sociétés, des entreprises publiques autonomes, ou des ASBL à activités de leasing, conformément à l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions' (article 9/1, nouveau de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité, inséré par l'article 7 de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité).

CONFORMITÉ DE L'ACCORD DE COOPÉRATION AU DROIT EUROPÉEN

3. Dans son avis 54.669/VR donné le 14 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération 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^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', la section de législation a souligné le caractère d'accord-cadre que présentent les dispositions des deux premiers chapitres de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité.

La section de législation en tire la conclusion suivante :

« 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 ».

Sans devoir attendre cette concrétisation du système de télépéage par les différents législateurs régionaux, il est toutefois possible de formuler les observations suivantes, relatives à la conformité de l'accord de coopération au prescrit 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'.

4. L'article 7^{nonies} de la directive 1999/62/CE précitée, dispose :

« Article 7^{nonies}

1. Au moins six mois avant la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de péage comportant l'application d'une redevance d'infrastructure, les États membres communiquent à la Commission :

a) pour les dispositifs de péage autres que ceux comportant des péages de concession :

- les valeurs unitaires et les autres paramètres appliqués pour le calcul des différents éléments de coût des infrastructures, et

- des informations claires sur les véhicules couverts par leurs systèmes de péage et l'étendue géographique du réseau, ou d'une partie de celui-ci, pris en compte dans chaque calcul des coûts, et sur la fraction des coûts que lesdits systèmes visent à recouvrer ;

b) pour les dispositifs de péage comportant des péages de concession :

- les contrats de concession ou les modifications notables apportées à ces contrats,

- le scénario de base sur lequel le concédant a fondé l'avis de concession visé à l'annexe VII B de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (15) ; ce scénario de base inclut l'estimation des coûts, tels qu'ils sont définis à l'article 7^{ter}, paragraphe 1, envisagés dans le cadre de la concession, ainsi que l'estimation du trafic prévu, selon les types de véhicules, les niveaux de péage envisagés et l'étendue géographique du réseau concerné par le contrat de concession.

2. Dans un délai de six mois suivant la réception de toutes les informations requises en vertu du paragraphe 1, la Commission rend un avis indiquant si les obligations énoncées à l'article 7^{sexies} sont respectées. Les avis de la Commission sont mis à la disposition du comité visé à l'article 9^{quater}.

3. Avant la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de péage comportant l'application d'une redevance pour coûts externes, les États membres communiquent à la Commission :

a) des informations précises permettant de localiser les tronçons routiers sur lesquels il est prévu de percevoir la redevance pour coûts externes et indiquant la classe des véhicules, le type des routes et les périodes de temps exactes en fonction desquels elle variera ;

b) le montant envisagé de la redevance pour coûts externes moyenne pondérée et le montant total des recettes prévu ;

c) le cas échéant, le nom de l'autorité désignée en application de l'article 7^{quater}, paragraphe 4, pour fixer le montant de la redevance, ainsi que le nom de son représentant ;

d) les paramètres, données et informations nécessaires pour établir les modalités d'application de la méthode de calcul figurant à l'annexe III^{bis}.

4. La Commission rend une décision sur le fait de savoir si les obligations énoncées aux articles 7^{ter}, 7^{quater}, 7^{undecies}, ou à l'article 9, paragraphe 2, sont respectées, au plus tard :

a) six mois après la communication du dossier visé au paragraphe 3 ; ou

b) le cas échéant, dans un délai supplémentaire de trois mois après la réception des informations complémentaires prévues au paragraphe 3 à la demande de la Commission.

L'État membre concerné adapte la redevance pour coûts externes proposée afin de se mettre en conformité avec la décision. La décision de la Commission est mise à la disposition du comité visé à l'article 9^{quater}, du Parlement européen et du Conseil ».

Eu égard aux modifications apportées à la formule de tarification du prélèvement kilométrique, et à la suppression du tarif forfaitaire pour une utilisation de 24 heures, qui résultent de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité, il conviendra de vérifier si les futures législations et réglementations régionales relatives au système de télépéage restent conformes aux informations sur la base desquelles la Commission

européenne a donné un avis le 28 mai 2014, conformément à l'article 7^{nonies}, paragraphe 2, précité, de la directive 1999/62/CE.

À défaut, ou en cas de doute, une nouvelle procédure de demande d'avis devra être accomplie préalablement à l'entrée en vigueur du système.

5. La suppression du tarif forfaitaire pour une utilisation de l'infrastructure routière concernée d'une durée de 24 heures, qu'opère l'article 2 de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité, aura pour effet que des situations qui auraient dû donner lieu à la perception de ce tarif forfaitaire auront à l'avenir pour conséquence l'infliction d'une amende administrative d'un montant par hypothèse plus élevé que celui d'une simple redevance.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, compte tenu des articles 7, paragraphe 3¹, et 7^{undecies}, paragraphe 2², de la directive 1999/62/CE précitée, il a dès lors l'obligation de s'assurer que le futur système de télépéage soit, dans les faits, suffisamment accessible aux utilisateurs étrangers.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

6. L'article 5, alinéa 2, 10°, nouveau, de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité (article 3, 3°, de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité) dispose :

« 10° chaque région est, sans préjudice de l'assistance juridique mutuelle convenue dans le présent accord, compétente pour le contrôle du prélèvement kilométrique sur son territoire. Toutefois, si, pour un véhicule déterminé, une infraction a déjà été constatée conformément à la réglementation d'une région, aucune région ne peut infliger d'amende administrative pour les infractions commises avec le même véhicule pendant une période de temps ininterrompue, à déterminer dans la législation des régions, qui commence à partir de la constatation de la première infraction, pour autant qu'une amende administrative soit infligée pour cette infraction. Cette période de temps doit être identique pour toutes les régions ».

¹ Lequel dispose :

« 3. Les péages et droits d'usage sont appliqués sans discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur, de l'État membre ou du pays tiers d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule, ou de l'origine ou de la destination du transport ».

² Lequel dispose :

« 2. Les modalités relatives à la perception des péages et des droits d'usage ne désavantagent pas, de manière injustifiée, ni financièrement ni d'une autre manière, les usagers non réguliers du réseau routier. En particulier, lorsqu'un État membre perçoit des péages ou des droits d'usage uniquement au moyen d'un système nécessitant l'installation d'une unité embarquée à bord du véhicule, il s'assure que tous les usagers peuvent se procurer des unités embarquées adéquates satisfaisant aux exigences de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté dans des conditions administratives et économiques raisonnables ».

L'article 13, alinéa 2, nouveau, de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité (article 10 de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité) dispose également :

« Dans le cas où une amende administrative est infligée par une région, la recette de l'amende administrative revient à la région qui a infligé l'amende. Conformément à l'article 5, 10°, aucune des régions ne peut infliger encore une amende administrative supplémentaire pour la même période de temps pour une infraction avec le même véhicule ».

La période de temps visée par ces deux dispositions devant être la même pour les trois régions, il convient de la fixer dans l'accord de coopération lui-même.

7. La même observation vaut pour le facteur de correction compensant les éventuelles imprécisions de l'enregistrement des kilomètres parcourus, dont l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, nouveau (et implicitement l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, nouveau) de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 précité (articles 4 et 5 de l'accord de coopération du 27 mars 2015 précité) laisse la fixation aux régions, alors que le texte initial de ces dispositions en fixait la valeur de manière uniforme pour les trois régions.

Afin de permettre une adaptation plus aisée de ce facteur de correction à l'évolution des techniques, il est toutefois envisageable de confier sa fixation et/ou sa modification à un accord de coopération d'exécution au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME