ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics de la Région wallonne, le 22 juin 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "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 28 juin 1994 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est :

> "... par la nécessité de mettre en oeuvre, avant le 1er janvier 1995, la directive européenne 93/89/CEE (J.O.C.E. n○ L. 279 du 12.11.1993 p. 32) 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 (cfr. Art. 13), et compte tenu des mesures d'exécution à encore finaliser impérieusement avant la date susmentionnée du 1er janvier 1995 ...".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formules les observations ci-après.

I. Force est de constater d'emblée qu'à l'article 2 de l'avant-projet de décret, la date de conclusion de l'accord de coopération soumis à l'approbation du législateur régional wallon a été laissée en blanc et que, de même, le texte de l'accord lui-même, annexé à l'avant-projet de décret n'est, ni daté, ni signé par les parties contractantes.

Les autres documents remis au Conseil d'Etat et les explications qui lui ont été fournies font apparaître que, lors de sa réunion du 16 juin 1994, le Gouvernement wallon a marqué son accord sur le projet d'accord de coopération entre les trois Régions relatif à l'instauration d'un droit d'usage des autoroutes et à la coordination de la politique régionale y relative et a chargé le Ministre-Président et le Ministre des Travaux publics de procéder à la signature dudit accord. Postérieurement à cette réunion, soit respectivement les 20 et 21 juin 1994, l'Inspecteur des finances a donné son avis et le Ministre du budget a marqué son accord, à la fois, sur le projet d'accord de coopération et sur l'avant-projet de décret qui l'approuve (1).

Il se confirme ainsi que, présentement, l'accord de coopération n'existe qu'à l'état de projet, faute d'avoir été signé par les représentants des trois régions. Ce n'est qu'après avoir été signé, qu'il pourra être considéré comme "conclu" au sens de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Entre-temps, l'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'Etat est dépourvu d'objet et, conformément à la

---

(1) La situation est fondamentalement la même dans les deux autres Régions qui sont parties à l'accord de coopération projeté.

jurisprudence de la section de législation (1), la demande d'avis doit être considérée comme prématurée.

II. Il y a une autre raison - plus fondamentale - de conclure à son caractère prématuré.

Il appert, tant du préambule du projet d'accord de coopération que de son contenu, singulièrement de ses articles 1.b), 6.2. et 7, ainsi que de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, que les dispositions du projet d'accord sont indissociables de celles de l'"Accord entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds", dont le

---

(1) Voir notamment l'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'avis 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 en matière de politique hospitalière".

texte joint à la demande d'avis n'est, pas plus que le projet d'accord de coopération, daté et signé (1).

Des renseignements recueillis par le Conseil d'Etat, il ressort que cet Accord a, en réalité, été signé le 9 février 1994 par les gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume de Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, mais qu'il n'a pas encore reçu le ou les assentiments requis par l'article 167 de la Constitution pour pouvoir produire effet 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 les mesures gouvernementales propres à en assurer la pleine application dans l'ordre juridique interne, encore reste-t-il que le Conseil doit, en bonne logique comme en droit, d'abord se prononcer sur l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance et ensuite seulement sur les mesures gouvernementales, étant donné que le sens et la portée de son avis sur le premier détermineront dans une large mesure le sens et la portée des autres avis.

---

(1) L'Accord est pris en application de l'article 8 de la directive 93/89 C.E.E. 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. Il tend à établir entre les Etats membres signataires un système commun de droits d'usage applicable à l'ensemble de leur territoire.

Or, en l'espèce, la section de législation du Conseil d'Etat n'a même pas été saisie par Gouvernement wallon d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret portant approbation de l'Accord précité - ce qui se comprend d'ailleurs aisément, la Région wallonne étant étrangère à cet Accord. En effet, il semble bien que l'Accord ait été négocié et conclu par l'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 cet autorité, la matière ressortit à sa compétence exclusive, alors que, de son côté, la Région wallonne, tout en s'abstenant de critiquer cette procédure, s'évertue à démontrer que le droit d'usage a la nature d'une redevance, et non d'un impôt, et que, par suite, 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. Il y a là - prima facie - une contradiction, car, abstraction faite des traités dits "mixtes", dans le système de l'article 167 de la Constitution, l'Etat fédéral et les entités fédérées sont, l'un à l'exclusion des autres et inversement compétents pour conclure les traités internationaux dans les matières qui relèvent exclusivement de leurs compétences. Aussi, de deux choses l'une : ou bien, la procédure qui a conduit à la signature de l'Accord est régulière et, dans ce cas, les Régions ne sont pas compétentes pour conclure l'accord de coopération; ou bien, cette procédure est irrégulière et l'approbation de l'Accord par la loi le serait tout autant, de telle sorte qu'il ne pourrait, en l'état, avoir effet dans l'ordre juridique interne. Dans les deux cas, la conclusion entre les Régions de l'accord de coopération envisagé est prématurée aussi

longtemps que ne sera pas résolue la question préalable de savoir quelle est ou quels sont les autorités compétentes - dans l'ordre juridique international et dans l'ordre juridique interne - pour conclure l'Accord international et pour y donner le ou les assentiments requis par l'article 167 de la Constitution (1).

Un élément de cette solution consistera dans l'avis que le Conseil d'Etat sera amené à donner sur l'avant-projet de loi d'approbation que le Gouvernement fédéral a, dans les conditions susindiquées, conclu avec d'autres Etats membres de la Communauté européenne en application de la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993.

---

(1) La réponse sera différente selon que le traité porte sur une matière qui ressortit à la compétence exclusive de l'Etat fédéral ou des Régions ou sur des matières qui ne relèvent pas exclusivement de leurs compétences. La nature controversée du droit d'usage - redevance ou impôt - n'est pas le seul élément à prendre en considération. L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution et la loi du 23 janvier 1989 prise pour son application méritent également de retenir l'attention.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,

Madame : M. PROOST, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.