



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.665/4
du 3 juillet 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution des articles 31/2 à 31/7 du décret du 24 novembre 2022 relatif à la politique cyclable et modifiant le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes'

Le 5 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution des articles 31/2 à 31/7 du décret du 24 novembre 2022 relatif à la politique cyclable et modifiant le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juillet 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON et Aurore PERCY, auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 3 du projet tend à instituer, au sein des services du Gouvernement de la Région wallonne, un « Observatoire des modes actifs ». Interrogé sur la forme juridique de l'Observatoire et sur sa composition, le délégué du Ministre a répondu :

« L'observatoire n'a pas de forme juridique. Il est matérialisé par les données rendues publiques par l'administration, qu'elles soient traitées et récoltées par elle-même et/ou à travers des marchés publics ».

Or, un arrêté qui crée un service au sein des services du Gouvernement n'a pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et, partant, ne doit pas être soumis à l'avis de la section de législation, à moins qu'il ne contienne des dispositions concernant le statut des fonctionnaires ou ne crée des droits ou des obligations pour des tiers, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ¹.

Il en résulte que l'article 3 du projet n'a pas été examiné.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait qu'à la suite des élections du 9 juin 2024, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

¹ Voir en ce sens l'avis 34.779/4 donné le 10 mars 2003 sur un projet d'arrêté 'portant création de l'Observatoire du Sport' et l'avis 51.289/4 donné le 23 mai 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 octobre 2012 'relatif au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

S'agissant des transferts de compétence opérés par la sixième réforme de l'État en matière de police de la circulation routière, le commentaire de l'article 23 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' précise :

« 1. Les règles de police de la circulation routière restent de compétence fédérale, à l'exception de certains transferts de compétences aux régions

Actuellement, la compétence d'élaborer les règles de police de la circulation routière revient à l'autorité fédérale. Il est, en effet, communément admis que l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue une réserve de compétence à l'autorité fédérale pour l'élaboration des règles de police générale (qui comprennent notamment les règles de police de la circulation routière). Cette réserve de compétence a été confirmée à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle ².

La présente proposition de loi spéciale prévoit que le code de la route reste de la compétence de l'autorité fédérale, à l'exception du transfert aux régions des compétences suivantes :

a) La détermination des limites de vitesse sur la voie publique, sauf sur les autoroutes

[...]

b) La réglementation en matière de placement et de contrôle de la signalisation routière sur les routes, à l'exception de la signalisation relative aux zones de douane, aux passages à niveau et aux croisements avec les voies ferrées et aux voies militaires

[...]

c) La réglementation en matière de masse maximale autorisée, masses par essieux des véhicules sur la voie publique, sûreté de chargement

[...]

d) Réglementation relative au transport dangereux et exceptionnel

[...]

e) Le contrôle des règles de police de la circulation routière qui sont régionalisées, en ce compris la fixation des sanctions administratives et pénales

[...] » ³.

² Note de bas de page n° 1 du document parlementaire cité : C.C., arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997 : « [...] l'adoption des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports ne relève pas de la compétence attribuée aux régions en ce qui concerne les travaux publics et le transport » (considérant B.4.2.). Dans le même sens, voyez aussi C.C., 18 janvier 1996, n° 5/96 ; C.C., 28 novembre 1996, n° 68/96 ; C.C., 6 décembre 2000, n° 127/2000 ; C.C., 22 novembre 2006, n° 172/2006 ; C.C., 11 janvier 2012, n° 2/2012.

³ Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 133-139. Voir également l'avis 75.266/AG/4 donné le 6 mars 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux règles régionalisées du Code de la voie publique et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie ».

Il en découle que les dispositions en projet ne peuvent s'interpréter comme mettant en œuvre des compétences en matière de police générale de la sécurité routière qui n'ont pas été transférées aux régions.

Il en va ainsi des « mesures spécifiques de circulation » et des « aménagements » visés respectivement à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, et alinéa 3, du projet, qui ne peuvent impliquer l'établissement de mesures demeurées de la compétence de l'autorité fédérale, et du « marquage au sol » et des « panneaux » visés à l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet qui, comme l'a confirmé le délégué du Ministre, se limitent au balisage du réseau cyclable et n'emportent pas de règles de police générale de la circulation routière.

Cependant, de l'accord du délégué du Ministre, l'article 5 sera omis dès lors qu'il contient une règle de police générale de la circulation routière qui ne ressort pas de la compétence de l'auteur du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé sera revu, dès lors qu'il y a lieu de viser les dispositions du décret du 1^{er} avril 2004 'relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité', et non celles du décret modificatif du 24 novembre 2022.

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 2 et 3, il y a lieu de viser plus précisément les dispositions et leurs subdivisions qui offrent un fondement juridique au projet, en maintenant la mention des modifications encore en vigueur subies par ces dispositions.

2. La consultation du Pôle Mobilité du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie ne constituant pas, en l'espèce, une formalité préalable à caractère obligatoire, l'alinéa 4 qui la vise sera soit omis, soit fera l'objet d'un considérant placé à la suite du visa de l'avis du Conseil d'État.

3. L'alinéa 8 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 76.665/4 du Conseil d'État donné le 3 juillet 2024, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁴.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

4. Deux nouveaux alinéas seront consacrés, respectivement, au visa de l'avis de l'Union des villes et des communes de Wallonie et au visa de l'avis de l'Association de provinces wallonnes.

5. Ensuite de l'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État, le préambule sera complété comme suit :

« Sur la proposition du Ministre de la Mobilité ;

Après délibération, ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 4°, la définition des mots « le Ministre » fait référence à trois ministres différents. Cette définition ne permet dès lors pas, dans la suite du texte, d'identifier lequel ou lesquels de ces trois ministres est ou sont précisément visés. Elle sera soit revue afin de viser un seul ministre, soit omise, le mot « ministre » devant alors, dans la suite du texte, être chaque fois complété afin de préciser de quel ministre il s'agit.

2. Au 5°, les mots « à l'article 31/4 § 2 du le décret » seront remplacés par les mots « à l'article 31/4, alinéa 2 ».

Par ailleurs, dès lors que l'article 31/4, alinéa 2, du décret du 1^{er} avril 2004 ne contient pas de définition, il y a lieu de renvoyer au réseau cyclable structurant « visé » par cette disposition.

3. Compte tenu de ce que prévoit l'article 11, deuxième phrase, le 6°, qui se réfère erronément à l'article 31, 8°, du décret du 1^{er} avril 2004, sera omis.

Article 2

L'article 31/2, alinéa 2, première phrase, du décret du 1^{er} avril 2004 énonce :

« Le Plan d'actions « Wallonie cyclable » est concerté avec les acteurs institutionnels et associatifs concernés par la politique cyclable et désignés par le Gouvernement ».

S'agissant de cette habilitation, la note au Gouvernement relative à l'arrêté en projet énonce :

« Les modalités de concertation sont désormais précisées dans un arrêté ministériel. Elle concerne des précisions sur les acteurs institutionnels et associatifs qui seront consultés et une application plus opérationnelle de la taskforce notamment à travers la mise en place de groupe de travail thématique ».

Il peut être admis, d'une part, que lu en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'article 31/2, alinéa 2, première phrase, du décret du 1^{er} avril 2004 habilite l'auteur du projet à fixer les modalités pratiques de la concertation et, d'autre part, que cette compétence peut être déléguée au Ministre, s'agissant de mesures accessoires ou de détail.

En revanche, la détermination des acteurs qui participent à la concertation n'est pas une mesure accessoire ou de détail. Dans la mesure où, d'après la note au Gouvernement, la délégation prévue à l'article 2 du projet emporte la compétence de déterminer ces acteurs, la délégation n'est pas admissible.

L'article 2 du projet sera dès lors revu.

Chapitre 3

Le chapitre 3 est intitulé « Critères d'aménagement du réseau cyclable structurant », mais contient uniquement des règles relatives à l'aménagement des cyclostrades.

Or, comme le relève l'Union des Villes et des Communes de Wallonie dans son avis donné le 29 avril 2024,

« L'article 31/3 du Décret du 1^{er} avril 2004 précise que le Gouvernement définit les aménagements cyclables qualitatifs du réseau cyclable structurant wallon, lequel est constitué, comme mentionné à l'article 31/4, de cyclostrades et de liaisons cyclables fonctionnelles. Il serait donc opportun de définir également les critères des aménagements cyclables qualitatifs adaptés aux liaisons cyclables fonctionnelles supra-locales, dont les exigences sont moins élevées que pour les cyclostrades pour lesquelles les critères d'aménagement sont définis dans l'article 4 ».

Le chapitre 3 sera complété en ce sens.

Article 4

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « à l'article 31 § 3 » seront remplacés par les mots « à l'article 31/3, alinéa 3 ».
2. L'alinéa 1^{er}, 5^o, vise les conditions satisfaisantes de sécurité établies « selon les recommandations de l'administration ».

La portée de telles « recommandations » n'est pas claire. S'il s'agit de règles non contraignantes, les mots « selon les recommandations de l'administration » seront omis, dès lors que, dans un acte à portée normative, il n'y a pas lieu de se référer à un acte qui est dénué d'une telle portée ⁵.

S'il s'agit, au contraire, de règles contraignantes établies par l'administration, l'attribution d'un tel pouvoir réglementaire à l'administration ne serait admissible que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique, d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qui se bornent à mettre en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

L'alinéa 1^{er}, 5°, sera réexaminé à la lumière de cette observation et, le cas échéant, revu.

La même observation vaut pour l'article 6, alinéa 1^{er}, s'agissant des « exigences les plus hautes recommandées par l'administration » et pour l'article 11, première phrase.

3. À l'alinéa 2, par souci de sécurité juridique, la notion de « voirie apaisée » sera revue afin, d'une part, de déterminer de manière précise le nombre de véhicules maximal qui fréquentent la voirie, ce qui implique d'omettre du dispositif les éléments dénués de portée normative – à savoir l'indication que les voiries apaisées sont celles qui « accueillent le moins de véhicules possible, soit environ cent-cinquante véhicules » – pour ne plus y mentionner que les « voiries qui accueillent un maximum de deux cents véhicules à l'heure de pointe par sens de circulation » et, d'autre part, de définir les modalités de calcul de ce nombre.

Article 8

1. À la question de savoir qui classe les tronçons comme prioritaires, le délégué du Ministre a répondu :

« L'administration en concertation avec les communes et les usagers (cf. article 13 du décret) lors d'études par territoires du réseau cyclable structurant. Actuellement 4 zones sont à l'étude (Brabant wallon, Namur, arrondissement de Liège et de Verviers). Des ateliers avec les communes et avec les citoyens sont organisés ».

L'Inspecteur des finances a, par ailleurs, relevé dans son avis donné le 15 mars 2024 que l'alinéa 1^{er} ne fixe pas de critères pour l'attribution des subventions.

Afin de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination et d'éviter l'arbitraire, l'alinéa 1^{er} sera complété pour déterminer comment les tronçons sont classés comme « prioritaires » et pour fixer les critères d'attribution de la subvention.

⁵ *Ibidem*, recommandation n° 79.

2. Interrogé sur la signification des mots « moyennant la volonté d'utilisation de l'enveloppe », et la possibilité de vérifier la réalisation de cette condition, le délégué du Ministre a répondu :

« Dans le cadre du droit de tirage, la commune doit remettre un plan d'investissement et réaliser certains des projets présents dans ce plan. Si la commune ne remet pas de plan ou qu'elle n'avance pas dans les jalons pour le faire et qu'elle n'attribue aucun marché, l'administration régionale peut facilement mesurer la volonté de la commune ».

L'alinéa 2 sera revu afin de définir de manière objective les éléments qui permettent de constater qu'une commune a manifesté la « volonté d'utilisation de l'enveloppe ».

Article 9

1. À la question de savoir avec qui est conclue la convention d'usage, le délégué du Ministre a répondu :

« Avec tout propriétaire/gestionnaire de voiries qu'il soit public ou privé où doit passer une Cyclostrade. De manière générale, il s'agira d'une convention entre une commune et la région, mais il y a déjà le cas qui se présente entre l'Université de Liège et la Région ».

Le paragraphe 1^{er} sera complété afin de préciser que la convention d'usage est conclue avec le gestionnaire ou le propriétaire de la voirie.

2. Au paragraphe 1^{er}, le 1^o sera omis dès lors qu'il est redondant avec la condition fixée dans la phrase liminaire.

3. Au paragraphe 1^{er}, 4^o, les mots « à l'article 4, 1^o, 2^o, 3^o et 4^o » seront remplacés par les mots « à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o ».

4. Au paragraphe 2, il y a lieu de constater que l'annexe 2 en projet ne se limite pas à fixer un modèle de convention, mais édicte les règles relatives au financement des travaux d'investissement.

Or, il n'y a pas lieu de fixer les normes réglementaires dans une convention ⁶.

⁶ Voir en ce sens notamment l'avis 64.038/1 donné le 30 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2023 'relatif aux instruments orientés vers la réalisation' et l'avis 76.075/1 donné le 15 mai 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs'.

Le paragraphe 2 sera dès lors revu afin que les normes de portée réglementaire figurent dans le dispositif de l'arrêté en projet.

Chapitre 5 et annexe 2

1. L'article 31/6 du décret du 1^{er} avril 2004 énonce :

« Le propriétaire ou le gestionnaire de la voirie entretient le réseau cyclable structurant wallon.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement peut arrêter des modalités de l'entretien du réseau cyclable structurant wallon.

Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2, la Région prend en charge l'entretien ou le financement de l'entretien des cyclostrades selon les modalités à définir par le Gouvernement ».

Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, il découle de l'alinéa 3 de cette disposition que, s'agissant des cyclostrades, la Région doit soit assurer elle-même l'entretien, soit financer l'entretien.

Dès lors que les règles relatives à l'entretien du réseau cyclable structurant diffèrent selon qu'il s'agit des cyclostrades ou des liaisons fonctionnelles supra-locales, il y a lieu de prévoir, dans l'arrêté en projet, des dispositions distinctes s'agissant de ces deux catégories. En effet, le membre de phrase « Dans les limites des crédits budgétaires disponibles » ne pourrait pas s'appliquer aux cyclostrades, dès lors qu'en application de l'article 31/6, alinéa 3, du décret du 1^{er} avril 2004, la charge financière de l'entretien des cyclostrades est nécessairement à charge de la Région.

Le chapitre 5 sera dès lors revu.

2. Par ailleurs, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie a, dans son avis donné le 29 avril 2024, relevé ce qui suit :

« [...] l'article 31/6 du décret du 1^{er} avril 2004 tel que finalement adopté ne prévoit plus le fait de passer par un système conventionnel pour déterminer les modalités de financement de l'entretien des cyclostrades (contrairement au texte qui nous avait été soumis à l'époque, pour avis) ».

En conséquence, l'article 10, § 1^{er}, alinéa 3 (lire : 10, alinéa 3), en projet et l'annexe 2 seront revus, afin de ne pas régler par convention le financement de l'entretien des cyclostrades.

Article 12

À l'alinéa 2, par souci de sécurité juridique, il y a lieu de définir le « comité de projet ».

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 seront intervertis.

Article 14

Sauf s'il existe une raison spécifique d'y déroger, il convient de s'en tenir à la règle usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés afin de laisser à chacun un délai raisonnable pour s'y conformer.

Annexe 1^{ère}

1. La référence à l'article 56 sera corrigée.
2. Dans la formule « Vu pour être annexé... » l'intitulé de l'arrêté en projet sera correctement reproduit.

Annexe 3

L'annexe 3 tend à donner exécution à l'article 31/5, alinéa 3, du décret du 1^{er} avril 2004, qui énonce :

« Les gestionnaires d'un domaine ou d'une voirie peuvent déléguer à une personne morale de droit public le soin de mener des études, d'attribuer un marché de services ou de travaux ou d'investir sur ce domaine ou cette voirie, par voie de conventions. Le Gouvernement arrête les modalités et le contenu de ces conventions de délégation ».

Il va de soi que le contenu de la convention doit respecter la législation sur les marchés publics, compétence de l'autorité fédérale, et notamment la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'.

À cet égard et à titre d'exemple, dans un souci de sécurité juridique, le modèle de convention précisera le mécanisme dans le cadre duquel ce modèle entend s'inscrire⁷ et s'assurera du respect des conditions fixées pour la mise en œuvre de ce mécanisme, notamment s'agissant du partage des responsabilités.

L'auteur du projet procédera par conséquent à une relecture attentive du modèle de convention afin de s'assurer de la conformité de l'annexe 3 en projet au regard de la réglementation fédérale relative aux marchés publics.

⁷ À la lecture du modèle de convention, celle-ci tend vraisemblablement à s'inscrire dans le cadre de l'un des mécanismes visés au chapitre 3 du titre 2 de cette loi, relatif aux « Techniques et instruments pour les marchés électroniques et agrégés ».

OBSERVATION FINALE

Le texte en projet sera revu sur le plan de la syntaxe et de l'orthographe.

Ainsi et sans prétendre à l'exhaustivité :

- À l'article 1^{er}, 5°, les mots « tel que définie » seront remplacés par les mots « le réseau cyclable structurant tel que visé » ;
- Aux articles 5 et 7, alinéa 3, le mot « défini » sera remplacé par le mot « définit » ;
- Aux articles 9, § 2, et 10, alinéa 3, le mot « précisés » sera remplacé par le mot « précisées » ;
- À l'article 11, première phrase, le mot « visée » sera remplacé par le mot « visés » ;
- À l'article 12, alinéa 1^{er}, les mots « et selon les modalités arrêtées que le ministre » seront adaptés.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO