

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.110 du 16 janvier 2014

A. 207.810/XV-2189

En cause : **Union Professionnelle du Transport et de la Logistique**,
ayant élu domicile chez
Me Fr. VANDEN BOGAERDE, avocat,
Kolenkaai 4
8800 Roeselaere,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & F. BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 2013 par l'Union professionnelle du transport et de la logistique, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 novembre 2012 relatif à la délivrance d'autorisation pour le transport exceptionnel;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 janvier 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me I. DEGRYSE, *loco* Me Fr. VANDEN BOGAERDE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

L'article 3 du décret wallon du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques est rédigé comme suit:

«**Art. 3. § 1^{er}.** L'autorisation préalable écrite de l'autorité gestionnaire est requise pour:

1° occuper ou utiliser le domaine public régional d'une manière excédant le droit d'usage ordinaire qui appartient à tous;

2° réaliser des travaux sur le domaine public régional;

3° organiser une manifestation récréative, sportive ou touristique sur le domaine public régional, lorsque cette manifestation est de nature à entraver le droit d'usage ordinaire qui appartient à tous.

§ 2. L'autorité gestionnaire peut accorder son autorisation par la voie d'un acte unilatéral ou d'un contrat.

Il appartient à l'autorité gestionnaire de juger, en ayant égard à l'intérêt du domaine public, de ses utilisateurs ou de son environnement, au principe d'égalité ou à d'autres intérêts de caractère général, de l'opportunité d'accorder ou de ne pas accorder l'autorisation demandée, de l'accorder moyennant le respect de certaines conditions, de l'accorder par la voie d'un acte unilatéral ou d'un contrat, de l'accorder pour une durée déterminée ou indéterminée.

§ 3. L'autorisation visée au § 1^{er}, 1°, est toujours accordée à titre précaire.

Lorsqu'elle est accordée par la voie d'un acte unilatéral, elle peut être révoquée, modifiée ou suspendue pour des raisons visées au § 2, 2^e alinéa, sans indemnité au profit du titulaire.

§ 4. Le Gouvernement est habilité à:

1° fixer des règles de procédure pour l'octroi des autorisations visées au § 1^{er};

2° arrêter des conditions générales auxquelles l'occupation, l'utilisation, la réalisation de travaux ou l'organisation de manifestations visés au § 1^{er} sont soumises, y compris le paiement de redevances dont il détermine le tarif et les modalités de perception. Ces conditions générales peuvent concerner certains types d'occupations, d'usages, de travaux ou de manifestations et peuvent être établies en fonction de la catégorie de la voie publique ou de la voie hydraulique.»

Le 16 août 2012, le ministre des Travaux publics du Gouvernement wallon demande l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon «relatif à la délivrance d'autorisation pour le transport exceptionnel». Cet avis sera donné le 10 septembre; il contient une observation relative au champ d'application de l'arrêté et quelques remarques de forme.

Le 2 juillet, un protocole de coopération relatif à l'organisation du transport exceptionnel est signé par les représentants de l'État fédéral et des trois régions. Le 29 novembre, le Gouvernement wallon adopte l'arrêté relatif à la délivrance d'autorisation pour le transport exceptionnel. Il s'agit de l'acte attaqué; il a été publié au *Moniteur belge* du 10 décembre.

Sur la recevabilité

Considérant qu'il ressort d'un document annexé au dernier mémoire que la décision d'agir devant le Conseil d'État a été prise en temps utile par l'organe compétent de la requérante, nonobstant l'évidente confusion, dans cette décision, entre «décret» et «arrêté»;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte en raison de la violation de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'après une citation du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 juin 2010 relatif à la circulation routière de véhicules exceptionnels, elle expose que la répartition des compétences en matière de transport exceptionnel n'est pas très claire en droit belge, qu'il faut tenir compte des articles 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1^o, et 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que les deux matières qui sont visées à ces dispositions sont très proches l'une de l'autre, que, de l'arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000 de la Cour constitutionnelle, il apparaît qu'un même critère peut apparaître tant dans la législation fédérale que régionale pour autant qu'il soit utilisé en vue de la gestion de la compétence attribuée, que, comme l'indique le rapport au Roi précité, ces compétences sont tellement entremêlées que seul un accord de coopération offre la possibilité de régler efficacement la matière du transport exceptionnel dans un seul texte, que la Cour constitutionnelle en a décidé ainsi, par son arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004, dans une matière où les compétences fédérales et communautaires étaient également entremêlées, s'agissant de radiofréquences, même si l'article 92*bis* n'imposait pas la conclusion d'un tel

accord, qu'en l'espèce, il y a également des recommandations européennes comme dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt n° 132/2004 précité, que le Gouvernement wallon ne pouvait intervenir de manière réglementaire que s'il avait existé un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, et que cet accord soit respecté, que l'on pourra constater qu'il n'existe pas de véritable accord de coopération au sens de l'article 92*bis*, que le protocole de coopération du 2 juillet 2012 n'est pas un accord de coopération car il n'a pas obtenu d'assentiment, que, s'il fallait considérer qu'il s'agit d'un accord de coopération, le Gouvernement wallon ne l'a pas respecté en prévoyant une procédure autonome, que, pour tout transport exceptionnel, il y a lieu de demander une autorisation à l'autorité wallonne alors que le protocole de coopération prévoit une seule procédure où toutes les demandes sont adressées au SPF Mobilité et Transports, que l'arrêté attaqué met en place son propre système d'autorisations qui existe à côté du système fédéral et du système du protocole de coopération qui n'a pas été respecté et qu'ainsi la totalité de l'acte attaqué est affectée d'un excès de pouvoir;

Considérant qu'ainsi que la requérante le note dans le mémoire en réplique, le moyen dénonce deux irrégularités, tenant l'une à la nécessité d'un accord de coopération, l'autre au respect du protocole de coopération du 2 juillet 2012;

Considérant que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose comme suit en son article 6, § 1^{er}, X, 1^o et § 4, 3^o:

«**Art. 6. § 1^{er}.** Les matières visées à l'article 107*quater* (devenu 39) de la Constitution sont:

...
X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport:
1^o les routes et leurs dépendances;

...

§ 4. Les Gouvernements seront associés:

...
3^o à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport;»

Considérant que l'article 6, § 1^{er}, X, 1^o, de la loi spéciale attribue aux régions, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, la compétence concernant «les routes et leurs dépendances»; que «ce transfert implique évidemment tout ce qui est nécessaire pour assurer la gestion et l'entretien de ces routes...» (*Doc. parl. Chambre*, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13) et que l'intention est d'affirmer nettement que la compétence des régions dans le domaine de la voirie s'entend d'un compétence englobant toute la voirie sans préjudice des différents statuts administratifs qui sont actuellement les siens et de permettre aux régions non

seulement d'adopter des règles relatives au classement mais également de régler la gestion de la voirie au sens le plus large du terme, et pas exclusivement pour ce qui concerne les aspects purement patrimoniaux (*Doc. parl. Sénat*, 1992-1993, n° 558-5, p. 412); que les Régions sont compétentes pour adopter des normes en vue de la protection de l'infrastructure routière;

Considérant que l'article 6, § 4, 3°, de la même loi impose d'associer les gouvernements régionaux à l'élaboration des normes fédérales concernant notamment certaines caractéristiques des véhicules;

Considérant que l'arrêté attaqué s'inscrit dans la compétence que la Région wallonne tient de l'article 6, § 1^{er}, X, 1°; qu'il ne comporte aucune prescription technique relative aux moyens de communication et de transport qui serait visée par l'article 6, § 4, 3°; que la Région est compétente pour adopter les mesures contenues dans l'arrêté attaqué;

Considérant que l'article 92*bis* de la loi spéciale n'impose pas aux autorités régionales l'obligation de conclure un accord de coopération avec l'État fédéral ou entre elles pour l'exercice des compétences en matière de transport exceptionnel; que la circonstance que des compétences régionales et fédérales puissent être imbriquées n'impose pas aux autorités qui gèrent ces compétences de conclure un accord de coopération lorsque la loi ne les y oblige pas; que l'absence d'un tel accord de coopération ne constitue pas une violation des règles de compétences;

Considérant que le «protocole de coopération» conclu le 2 juillet 2012 entre l'État fédéral et les Régions relatif à l'organisation du transport exceptionnel, dont une copie est jointe à la requête, n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*; que ce protocole n'est pas opposable à la requérante; qu'il ne peut la lier ni lui profiter; qu'en application de l'article 190 de la Constitution, aucun argument ne peut en être tiré; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 170 et 173 de la Constitution; qu'elle expose que l'acte attaqué prévoit, en son article 11, le paiement d'une rétribution pour le traitement de la demande d'autorisation, que l'article 170 de la Constitution prévoit que la levée d'un impôt doit se faire par une loi au sens formel, c'est-à-dire un acte émanant du pouvoir législatif, que, conformément à l'article 173 de la Constitution, le pouvoir législatif ne doit pas fixer lui-même tous les aspects de la rétribution mais qu'il peut se limiter à déterminer les cas dans lesquels elle peut être perçue et laisser les modalités de

détail au pouvoir exécutif, que le décret du 19 mars 2009 ne prévoit pas la possibilité de percevoir des rétributions pour le traitement de la demande d'autorisation et que la seule rétribution permise est celle relative à l'usage du domaine de la Région wallonne et non en vue au traitement d'une demande;

que, dans le mémoire en réplique, la requérante expose que la différence entre une rétribution pour l'examen de la demande et une rétribution pour l'usage du domaine régional n'est pas artificielle mais existe effectivement, que les textes permettent encore de percevoir une rétribution distincte pour l'usage du domaine, ce qui montre que redevance pour la demande et redevance d'utilisation ne sont pas identiques, que cela se déduit également du texte de l'article 11 de l'acte attaqué qui établit des montants différents selon le type de demande et donc vraisemblablement selon le travail demandé et que le texte aurait pu être plus clair;

Considérant que l'article 3, § 4, du décret du 19 mars 2010 est rédigé comme suit:

«§ 4. Le gouvernement est habilité à: ...

2° arrêter des conditions générales auxquelles l'occupation, l'utilisation, la réalisation de travaux ou l'organisation de manifestations visés au § 1^{er} sont soumises, y compris le paiement de redevances dont il détermine le tarif et les modalités de perception. Ces conditions générales peuvent concerner certains types d'occupations, d'usages, de travaux ou de manifestations et peuvent être établies en fonction de la catégorie de la voie publique ou de la voie hydraulique.»;

Considérant que l'article 11 de l'arrêté attaqué prévoit le paiement d'une redevance pour le traitement de la demande d'autorisation, mais à verser après la notification de l'autorisation, d'un montant de 25 ou 40 € selon la catégorie de véhicule pour laquelle la demande est introduite; qu'il prévoit aussi que 20 % du montant de la redevance restent exigibles, comme coût de dossier, en cas de refus de l'autorisation ou de non-respect de délais de la procédure administrative, ou de renonciation à la demande; que ces montants sont indexés;

Considérant que l'article 3, § 4, 2°, du décret du 19 mars 2010 permet au Gouvernement wallon d'arrêter des conditions générales auxquelles l'occupation, l'utilisation, la réalisation de travaux ou l'organisation de manifestations sont soumises, y compris le paiement de redevances dont il détermine le tarif et les modalités de perception; que cette habilitation lui permet d'établir une redevance qui est due en partie pour l'examen des demandes d'autorisations, en partie en contrepartie de l'autorisation elle-même, puisque en cas de refus ou de renonciation à la demande, seuls 20 % du montant seront dus; que le moyen n'est pas fondé;

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le seize janvier deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY