

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.920/VR
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Vice-Président et Ministre des Transports, de la Mobilité et de l'Énergie de la Région wallonne, le 24 septembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en oeuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles", a donné le 7 octobre 2003 l'avis suivant :

PORTÉE DU PROJET

1. Le 4 avril 2003, l'État fédéral et les trois régions ont conclu un accord de coopération en vue de la mise en oeuvre du programme de réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles.

Cet accord a été conçu comme un accord-cadre prévoyant que les autorités concernées alignent leur politique de mobilité dans et autour de Bruxelles. Comme l'exposent les considérants de l'accord, les parties considèrent le Réseau Express Régional (RER) comme un "projet global".

La zone RER visée par l'accord de coopération couvre un rayon d'environ 30 km autour de Bruxelles. Cette zone est définie avec précision dans une annexe à l'accord.

L'intention des parties est de rendre pleinement opérationnelle une offre déterminée de relations ferrées et routières dans la zone RER d'ici fin 2012. L'offre ferroviaire RER devrait être opérationnelle sur au moins deux relations radiales pour fin 2005.

La coopération entre les parties est organisée au sein de trois organes (...) : le Comité exécutif des Ministres de la Mobilité (CEMM), le Comité de pilotage et le Groupe opérationnel. L'accord en règle la composition et les missions.

L'accord de coopération prévoit, dans une première phase, la réalisation d'une étude portant sur les besoins de déplacement et les demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, d'amplitude et de points d'arrêt. Sur la base des résultats de cette étude, un programme pluriannuel indicatif ainsi que des programmes annuels seront établis. Ils doivent viser à ce que l'offre RER soit organisée de manière à induire un transfert des transports par voiture vers les transports en commun et à augmenter la part de marché des transports en commun dans la zone RER.

.../...

L'accord prévoit ensuite, notamment, que les parties poursuivent la mise en place d'une offre tarifaire commune. Les parties déclarent en outre qu'elles mettront progressivement en oeuvre des mesures d'accompagnement concernant l'arrêt et le stationnement, l'intermodalité, l'augmentation de la vitesse commerciale du transport en commun et la hiérarchisation des routes.

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis prévoit l'assentiment du législateur décentral à l'accord de coopération susvisé.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'accord de coopération semble n'imposer aucune obligation directe aux parties. Celles-ci s'engagent essentiellement à aligner leur politique en vue de la réalisation d'un objectif commun : la promotion de la mobilité dans et autour de Bruxelles.

Le Conseil d'État comprend l'accord en ce sens qu'il crée surtout un certain nombre d'organes où les parties concernées pourront conclure des accords plus spécifiques. Ces accords devront être concrétisés par chaque autorité par des mesures que celle-ci prendra elle-même, dans le cadre de sa sphère de compétences. Aucune des parties ne sera à cet égard juridiquement liée par les accords conclus au sein des organes de coopération visés dans l'accord. La mise en oeuvre de l'accord de coopération dépendra au contraire intégralement de la manière dont chacune des parties sera disposée à atteindre les objectifs visés dans l'accord. Ainsi par exemple, les articles 25 et 26 de l'accord de coopération ne peuvent-ils être interprétés comme obligeant les différents législateurs budgétaires à octroyer les crédits nécessaires au financement des infrastructures et du matériel roulant RER au motif que les programmes établis en application de l'article 12 auraient été approuvés par le CEMM .

Les observations qui suivent sont formulées à la lumière de cette lecture de l'accord de coopération.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Il serait opportun de préciser dans l'exposé des motifs la portée des obligations qui résultent de l'accord pour les parties. Le Parlement wallon pourra ainsi donner son assentiment en connaissance de cause.

EXAMEN DES TEXTES

Projet de décret

Intitulé

4. Il est plus conforme à la nature juridique de la "convention" d'intituler celle-ci "accord de coopération", conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; l'observation vaut pour l'ensemble du texte.

Article 1^{er}

5. Il n'est pas nécessaire de mentionner les annexes de l'accord de coopération. L'assentiment à l'accord implique l'assentiment aux annexes.

Article 2

6. Cet article dispose que le décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Il résulte de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les accords de coopération qui doivent être soumis à l'approbation des assemblées législatives concernées n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de chacune de ces assemblées. Une partie à l'accord ne peut pas anticiper (ou retarder) l'entrée en vigueur de celui-ci. Dans ces circonstances, une disposition comme celle de l'article 2 du projet ne présente aucune utilité et peut même prêter à confusion. Mieux vaut, dès lors, omettre cet article du projet.

Accord de coopération

Article 5

7. Les alinéas 1^{er} et 2 définissent la zone RER. L'alinéa 3 habilite le CEMM à adapter la délimitation de la zone en fonction de l'évolution des conditions de mobilité.

La définition de la zone RER délimite en fait le champ d'application territorial de l'accord de coopération. Un élément aussi fondamental de l'accord ne peut être modifié que par les parties au présent accord. Cette modification doit alors intervenir dans le cadre d'un nouvel accord de coopération auquel chacune des assemblées législatives concernées doit, comme pour le présent accord, donner son assentiment. La délégation de compétence au CEMM, prévue à l'article 5, alinéa 3, doit dès lors être supprimée de l'accord.

Article 14

8. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, l'offre ferroviaire suburbaine est précisée dans le cadre de la présente convention.

La portée de cet alinéa n'est pas claire. La précision doit-elle être déduite des dispositions de la convention même et, dans l'affirmative, de quelles dispositions ? Ou l'intention est-elle d'intégrer la précision dans la mise en oeuvre future de la convention et, si oui, à quel organe cette mission incombe-t-elle alors ?

Il serait souhaitable de préciser l'accord de coopération sur ce point.

9. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, les parties déterminent les améliorations et modifications à apporter "à ce réseau de base".

.../...

Cet alinéa devrait être omis. En effet, une fois l'accord de coopération approuvé par les différentes assemblées délibérantes, les parties, c'est-à-dire les Gouvernements respectifs, ne peuvent se voir habilités, sur avis du comité de pilotage, à déterminer les améliorations et modifications à apporter à ce réseau de base, sans passer par la modification effective de l'accord de coopération qui devra ensuite être soumise à l'approbation des assemblées législatives.

L'annexe II, 1, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qui habilite les parties à modifier la structure et l'organisation du réseau ferroviaire de référence, appelle la même observation.

Cette occasion devrait être saisie pour harmoniser la terminologie utilisée à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 4 ("un réseau ferroviaire RER de base"), et dans l'annexe II, 1, alinéa 1^{er} ("le réseau ferroviaire radial de référence"), et pour énoncer clairement à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 5, que le "réseau de base" qui y est visée est bien le "réseau RER ferroviaire de base" dont il est question à l'alinéa précédent, et non "le réseau RER" mentionné à l'alinéa 2 du même paragraphe, qui "est composé de liaisons rapides radiales et transversales, ferroviaires ou routières".

Article 27

10. Selon cet article, les parties ou leurs mandataires établissent des conventions particulières entre elles et éventuellement avec d'autres partenaires pour le financement des infrastructures d'accueil des utilisateurs.

Il va de soi que pareilles conventions devront respecter la répartition des compétences entre les autorités concernées. En d'autres termes, chaque autorité devra supporter les coûts liés à l'exercice de ses propres compétences.

Article 28

11. Selon cet article, pour toute étude ou projet commun, les parties concernées s'accordent, pour le financement, sur une clé de répartition. En cas d'absence d'accord, l'étude ou le projet commun est présenté au CEMM.

Il convient ici aussi de rappeler que les régimes de financement devront respecter les règles de compétence. Une autorité peut uniquement affecter des moyens au financement d'études et de projets dans la mesure où ceux-ci présentent un rapport avec ses propres compétences. Les clés de répartition devront refléter raisonnablement les sphères de compétences respectives.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'État, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Messieurs	H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffier, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. A. LEFEBVRE, auditeur et Mme G. SCHEPPERS, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

W. DEROOVER