

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.170/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 7 août 2006, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement "portant exécution du décret du 1^{er} avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades", a donné le 21 novembre 2006 l'avis suivant :

Examen du projet

Intitulé

Dans l'intitulé, le mot "wallon" doit être inséré entre le mot "Gouvernement" et le mot "portant".

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il faut identifier les dispositions du décret du 1^{er} avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades (ci-après dénommé : le décret) qui constituent le fondement juridique du projet.

L'alinéa sera dès lors complété par les mots ", notamment les articles 2, modifié par le décret du 20 juillet 2005, 6, modifié par le décret du 20 juillet 2005, 7, 9, 10, 12, 13, 27, 30, 39, modifié par le décret du 20 juillet 2005, et 47;".

2. Comme suite à l'observation formulée sous l'article 14 du projet, un alinéa 2 nouveau sera inséré dans le préambule afin de viser l'article 53 du décret du 20 juillet 2005 relatif aux subventions pour la promotion touristique.

3. Il convient d'insérer un alinéa 3 nouveau visant l'avis donné le 12 mai 2004 par l'inspecteur des finances.

4. L'alinéa 4, qui devient l'alinéa 6, sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis n° 41.170/4 du Conseil d'État, donné le 21 novembre 2006;".

.../...

5. À l'alinéa 6, qui devient l'alinéa 8, il convient d'écrire "Après délibération,".

Dispositif

Article 2

Au 4°, le mot "aduré" doit être défini par le projet.

Chapitre II

L'intitulé du chapitre II doit être rédigé comme suit :

"De l'autorisation et de la reconnaissance".

Article 3

1. Le verbe "devoir" ne s'emploie pas dans un texte normatif, étant donné que l'obligation résulte déjà des dispositions concernées elles-mêmes.

Par conséquent, la disposition examinée sera revue pour éviter l'emploi des mot "doit" ou "doivent", la même observation valant, dans la suite de l'arrêté et dans l'annexe, chaque fois que ceux-ci utilisent le verbe "devoir" dans le but d'imposer une obligation aux destinataires de la norme qu'ils édictent.

2. L'alinéa 4 est rédigé comme suit :

"Dès qu'un projet d'itinéraire balisé permanent a fait l'objet d'une autorisation conformément aux dispositions du présent arrêté, il devient d'utilité publique et le bénéficiaire de l'autorisation devient, pour l'apposition des balises, un permissionnaire de voirie habilité à fixer celles-ci sur tout support riverain tels que murs, façades, poteaux jouxtant la voie publique ainsi que tout support implanté sur le domaine public et appartenant à l'autorité publique ou à tout concessionnaire de voirie ou permissionnaire de voirie, pour autant que le

.../...

placement des balises ne contrevienne pas à d'autres dispositions légales ou réglementaires et n'entrave pas la fonction du support utilisé"

Aucune des habilitations prévues par le décret en faveur du Gouvernement n'autorise celui-ci à conférer la qualité "d'utilité publique" aux itinéraires balisés autorisés ni à se fonder sur cette qualité pour prévoir, par la voie réglementaire, que le bénéficiaire d'une autorisation "devient, pour l'apposition des balises, un permissionnaire de voirie" doté des prérogatives que lui donne l'alinéa examiné.

Cet alinéa est dépourvu de fondement légal. Il n'en résulte pas pour autant un vide juridique. En effet, en l'état actuel de la législation, les personnes autorisées à baliser un itinéraire permanent doivent prendre les initiatives requises auprès des divers gestionnaires de la voirie qu'emprunte l'itinéraire permanent afin de pouvoir y placer les balises ou des titulaires des droits réels des propriétés privées sur lesquelles les balises seraient apposées.

Si par contre l'intention est de créer de nouvelles servitudes d'utilité publique, une intervention législative s'avère nécessaire qui tienne compte des règles répartitrices de compétence.

Article 8

L'alinéa 1^{er}, qui reproduit de manière incomplète l'article 29 du décret, doit être omis.

Article 12

À l'article 12, il n'apparaît pas clairement comment les alinéas 1^{er} et 2 sont appelés à se combiner : faut-il comprendre que les agents visés à l'alinéa 1^{er} veillent au respect du décret et de ses arrêtés d'exécution en dehors de la forêt alors que les agents visés à l'alinéa 2 assurent le contrôle des mêmes normes lorsque celles-ci trouvent à s'appliquer en forêt ou faut-il considérer que les agents visés aux alinéas 1^{er} et 2 sont tous compétents pour veiller au respect du décret et de ses arrêtés d'exécution dans la forêt et en dehors de la forêt ?

.../...

Article 14

L'auteur du projet paraît avoir perdu de vue que le décret auquel il entend procurer exécution par l'arrêté examiné a été modifié par les articles 40 à 43 et 45 à 49 du décret du 20 juillet 2005 relatif aux subventions pour la promotion touristique.

Il ne peut se borner à faire entrer en vigueur le décret du 1^{er} avril 2004 et à tenir en suspens l'entrée en vigueur des dispositions précitées qui l'ont modifié.

Pour se conformer aux volontés successivement exprimées par le législateur, il convient, au contraire, que le décret du 1^{er} avril 2004 entre en vigueur dans sa version modifiée par le décret du 20 juillet 2005.

La disposition examinée sera dès lors complétée en ce sens et l'arrêté examiné sera revu pour tenir compte des dispositions modifiées du décret qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur son contenu ⁽¹⁾.

Examen de l'annexe

Intitulé

L'annexe doit porter la mention qu'elle constitue une annexe à l'arrêté avec indication de son intitulé. Il y a donc lieu d'écrire :

"Annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du ... portant exécution du décret du 1^{er} avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades - Cahier des normes" .

⁽¹⁾ Ainsi, lorsque l'arrêté examiné et son annexe se réfèrent à la notion de "balise toponymique", ils entendent désigner la notion visée à l'article 2, 4°, alinéa 2, a, du décret mais, ce faisant, ils omettent de tenir compte du fait que cette disposition a été modifiée et que la balise qu'elle vise n'est plus une "balise toponymique" mais une "balise d'information", la même observation valant pour l'article 2, 4°, alinéa 2, f, du décret qui, après modification, ne vise plus des "panneaux d'information" mais des "balises toponymiques".

Article 7

D'après la disposition examinée, "un itinéraire de liaison vers une localité [...] doit être balisé à l'aide du signe normalisé complémentaire [...] accompagné du panneau «F1» du code de la route et du nom de la localité".

En incorporant, dans le balisage des itinéraires touristiques permanents qu'elle autorise, un signal routier emprunté à la réglementation relative à la police de la circulation routière, lequel se voit ainsi détourné de sa fonction initiale et du sens que lui donnent les règles édictées en matière de police de la circulation routière, la Région wallonne porte atteinte au principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences.

Selon ce principe, aucune autorité ne peut exercer sa compétence de telle manière qu'elle rende impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence d'autres autorités.

Or, en l'espèce, même si la réglementation en projet ne se donne pas pour objet de régler la police de la circulation routière, elle a cependant pour effet de porter atteinte aux prérogatives de l'autorité fédérale car elle crée sans nécessité les conditions d'une inévitable confusion quant à la portée d'un signal auquel l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière confère une valeur particulière porteuse d'obligations précises pour les usagers de la voie publique ⁽²⁾.

Par conséquent, la disposition examinée doit être revue, ce qui vaut aussi pour les autres dispositions de l'annexe faisant appel au "panneau F 1 du code de la route", à savoir les articles 26 et 27.

⁽²⁾ En outre, la confusion ainsi créée paraît aussi de nature à poser problème au regard des articles 3, paragraphe 1, a), ii), et 4, b), de la convention sur la signalisation routière, et Annexes, faites à Vienne le 8 novembre 1968 et approuvées par la loi du 30 septembre 1988 et ce dans la mesure où le signal "F1" fait partie de ceux prévus par cette convention.

Article 30

1. Le modèle de la balise figurant à l'article 30 ne comporte pas l'élément d'information qui est requis sur cette balise en vertu de l'article 29, 1°, de l'annexe.

L'auteur du projet adaptera le modèle de la balise en fonction de l'ensemble des éléments d'information requis en vertu de l'article 29.

2. Dans la même balise, il convient d'écrire "du but du diverticule" et non "du but de la déviation" car le mot "déviation" est réservé à une autre hypothèse que celle du diverticule (voir l'explication figurant sous le "Signe pour itinéraire temporairement fermé - (NC 4)" à la page 7 de l'annexe).

Article 35

Pour mettre correctement en oeuvre l'habilitation figurant à l'article 9, 3°, du décret, le Gouvernement doit établir le modèle de la couverture de la carte de promenade et non énumérer trois éléments que cette couverture "doit reprendre au minimum".

Article 37

Le 1° doit renvoyer à l'article 38 et non à l'article 37.

Observations finales

1. Conformément à l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 octobre 2005 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, l'arrêté en projet, ainsi que son annexe, doivent être contresignés par le Ministre-Président.

2. La mention des ministres appelés à signer l'arrêté et son annexe doit être précédée par les mots "Pour le Gouvernement :".

3. La mention "Vu pour être annexé [...]" et la mention des ministres appelés à signer l'annexe doivent figurer à la fin de l'annexe, c'est-à-dire au bas de sa page 22 et non au bas de sa page 21.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN