

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.238/4
DU 2 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine de la Région wallonne, le 6 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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, l'avant-projet de décret appelle les observations ci-après.

Portée de l'avant-projet de décret

1. Comme l'indique son exposé des motifs, l'avant-projet de décret présentement examiné tend à transposer partiellement, pour ce qui concerne la Région wallonne, la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen (ci-après "directive 2004/54/CE").

À cette fin, l'article 4 de l'avant-projet dispose que les tunnels concernés doivent satisfaire tant aux "normes techniques minimales de sécurité définies dans l'arrêté royal du XX/XX/XXX relatif aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen" ⁽¹⁾ qu'aux "exigences de sécurité minimales définies dans un arrêté d'exécution" à prendre par le Gouvernement wallon en exécution de l'avant-projet de décret présentement examiné. Les articles 5 à 8 de l'avant-projet de décret ont trait à la désignation et aux tâches attribuées à l'autorité administrative, laquelle est en l'occurrence le Gouvernement wallon, aux gestionnaires du tunnel, ainsi qu'à l'agent de sécurité et à l'entité de contrôle. L'article 9 de l'avant-projet de décret précise les règles applicables aux tunnels déjà en exploitation. Enfin, l'article 10 de l'avant-projet de décret a trait aux contrôles périodiques des tunnels.

⁽¹⁾ Il est ainsi renvoyé à un arrêté royal qui devrait être pris prochainement, mais qui, à ce jour, n'est toujours qu'à l'état de projet.

2. Ainsi qu'il vient d'être exposé, l'avant-projet de décret ne constitue qu'une transposition partielle, pour ce qui concerne les compétences de la Région wallonne en la matière, de la directive 2004/54/CE.

Pour un aperçu plus complet de la transposition de cette directive en droit belge et, notamment, pour ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions quant à la fixation des "exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen", il convient également de se référer :

- à l'avis 41.590/4 donné le 21 novembre 2006 sur un premier avant-projet de décret de la Région wallonne "concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen" ⁽²⁾;
- à la loi du 9 mai 2007 relative aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen ⁽³⁾;
- et au projet de décret du Vlaams Parlement "betreffende de minimum-veiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet" ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Avis qu'il convient de joindre au présent avis lors du dépôt du projet de décret au Parlement.

⁽³⁾ Voir, également, l'avis 42.538/4 relatif à l'avant-projet de loi devenu cette loi du 9 mai 2007 (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n/ 3063/1). C'est cette loi qui consitutera le fondement légal de l'arrêté royal mentionné en note infrapaginale 1.

⁽⁴⁾ Doc. Vl. Parl., 2006-2007, n/ 1153/1. Voir, aussi, l'avis 41.688/3 y relatif (ibidem) et l'avis 41.271/VR donné le 3 octobre 2006 sur un premier avant-projet de décret "betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese netwerk". C'est dans cet avis qu'il a, notamment, été observé que les "exigences de sécurité minimales" au sens de l'article 3 de la directive 2004/54/CE doivent être qualifiées en droit interne de "normes techniques minimales de sécurité" au sens de l'article 6, § 3, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avec cette conséquence que la transposition de cet article en droit interne incombe également au législateur fédéral.

Pour les suites réservées à cet avis, voir la loi du 9 mai 2007 précitée.

Voir aussi, pour d'autres aspects de la transposition de la directive qui relèvent également de la compétence du législateur fédéral : l'arrêté royal du 20 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et l'arrêté ministériel du 19 juin 2006 modifiant l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière.

Formalité préalable

Il ne résulte pas du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que l'accord du Ministre du budget a été sollicité. Il s'agit d'une formalité préalable qui doit, le cas échéant, être accomplie.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. L'article 4 de l'avant-projet de décret dispose que le Gouvernement wallon veille à ce que les tunnels situés sur le territoire de la Région wallonne, entrant dans le champ d'application du décret, satisfassent aux exigences de sécurité minimales définies dans un arrêté d'exécution ainsi qu'aux normes techniques minimales de sécurité définies dans l'arrêté royal du [...] "relatif aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen" et qu'il peut imposer des prescriptions plus strictes, à condition de ne pas contrevenir aux exigences de l'arrêté royal précité.

Comme l'a déjà observé à diverses reprises la section de législation du Conseil d'État ⁽⁵⁾, les "exigences de sécurité minimales" applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen, dont l'article 3 de la directive 2004/54/CE fait état, doivent être qualifiées, en droit interne, de "normes techniques minimales de sécurité" au sens de l'article 6, § 3, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, partant, relèvent de la compétence du législateur fédéral. Le pouvoir des régions se limite à la faculté de compléter les "normes minimales" fédérales par des normes régionales plus sévères.

Il est dès lors suggéré d'écrire :

"Les tunnels doivent satisfaire aux normes techniques minimales de sécurité définies dans l'arrêté royal du [...] relatif aux normes techniques minimales de sécurité

⁽⁵⁾ Avis 41.271/VR et 41.590/4 précités.

applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen ainsi qu'aux autres exigences de sécurité définies par le Gouvernement" ⁽⁶⁾.

2. Le texte de l'avant-projet de décret doit être complété par une disposition transposant l'article 14, alinéa 1^{er}, de la directive 2004/54/CE et qui permette à l'autorité administrative compétente d'appliquer dans le cadre des compétences de la Région wallonne la procédure de dérogation prévue par l'article 14 de la directive 2004/54/CE ⁽⁷⁾.

Observations générales

1. De nombreuses dispositions de l'avant-projet de décret mentionnent soit le Gouvernement "wallon" ⁽⁸⁾ soit le "territoire de la Région wallonne" ⁽⁹⁾.

Il y a lieu d'omettre les premières mentions dans les dispositions qui en font usage et de revoir les dispositions dans lesquelles les secondes sont utilisées.

D'une part, les habilitations que l'avant-projet de décret entend conférer ne peuvent être exercées que par le Gouvernement "wallon" conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁰⁾. Cela va de soi et il est inutile de le rappeler.

⁽⁶⁾ Cette dernière expression visant les normes technique plus sévères que les normes techniques minimales, ce que permet tant l'article 6, § 3, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2004/54/CE et, éventuellement, des normes, minimales ou non, qui vont au-delà de la construction et de l'entretien des tunnels.

⁽⁷⁾ Comparer avec, pour ce qui concerne les compétences fédérales, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 9 mai 2007 précitée et avec, pour ce qui concerne la Région flamande, l'article 13 du projet de décret "bettefende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet" précité.

⁽⁸⁾ Voir les articles 4, alinéa 1^{er}, 5, 6, 7, alinéa 1^{er}, 8, alinéa 1^{er}, 9, alinéas 1, 2 et 3, 10, alinéas 1 et 3, de l'avant-projet de décret.

⁽⁹⁾ Voir les articles 2, alinéa 1^{er}, 4, alinéa 1^{er}, et 6, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret.

⁽¹⁰⁾ Voir également l'article 1^{er}, § 3, de la loi spéciale précitée.

D'autre part, la compétence territoriale de la Région wallonne s'exerce en droit, en vertu des articles 39 et 134 de la Constitution, conformément à l'article 2, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. Elle échappe à la compétence du législateur décréteur wallon et il n'y a pas lieu de l'évoquer dans un dispositif destiné à s'appliquer à l'ensemble de la Région wallonne.

En outre, les expressions telles que "entrant dans le champ d'application du présent décret" (article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret) ou "concerné par le présent décret" (article 6 de l'avant-projet de décret) sont inutiles compte tenu de l'article 2 de l'avant-projet de décret, revu à la lumière de ce qui précède. Ces expressions doivent être omises.

Enfin, aux articles 4, alinéa 1^{er}, 5, alinéa 2, 9, alinéas 1^{er} et 4, et 10, alinéa 5, il ne convient pas de se référer à des prescriptions, dossiers de sécurité, modalités ou procédure à prendre "dans un arrêté d'exécution" mais bien de préciser que ces mesures sont prises "par le Gouvernement".

2. Il n'y a pas lieu de donner un intitulé à chaque article de l'avant-projet de décret.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Il y a lieu de supprimer les mots "en droit belge".

Article 4

Il est renvoyé à l'observation formulée sur la compétence de l'auteur de l'acte.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE