

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.838/4
DU 10 NOVEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 15 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques", 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 de l'avant-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 appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Compte tenu de son impact budgétaire, l'avant-projet doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

2. Le 18^e considérant de la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (ci-après la directive 2008/96/CE), énonce :

"Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" [...], les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics".

Il convient de joindre de tels tableaux à l'exposé des motifs, afin de rencontrer les préoccupations exprimées dans le considérant précité et de mieux informer les parlementaires sur la marge de manœuvre dont dispose le législateur régional dans le cadre de la transposition de cette directive ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 191 à 193.
Voir également le Conseil d'État, le Rapport annuel 2008-2009, www.conseildetat.be, onglet "l'Institution", p. 47.

Observations particulières

Chapitre I^{er} - Transposition de la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières

Article 3

1. À l'article 3, 1^{er} tiret, il y a lieu de mentionner correctement qu'il s'agit de la "décision 661/2010/UE".

2. L'article 3, 2^e tiret, de l'avant-projet, définit l'organe compétent dans les termes suivants :

"«organe compétent» : tout organisme public ou privé, établi au niveau national, régional ou local et participant, en raison de ses compétences, à la mise en œuvre du présent décret, y compris des organismes désignés comme étant des organes compétents qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur du présent décret, s'ils répondent aux exigences du présent décret".

Le fait de recopier ainsi la définition figurant à l'article 2, 2), de la directive 2008/96/CE, en y substituant simplement le terme "directive" par "décret", ne permet pas d'en assurer une correcte transposition. Pour ce faire, il convient, en effet, de désigner précisément quels sont, pour ce qui concerne les infrastructures routières entrant dans le champ d'application du décret en projet ⁽²⁾, les "organes compétents" auxquels incombent les obligations prévues aux articles 5, alinéa 4 et 7, alinéa 3, de l'avant-projet ⁽³⁾.

3. La définition des termes "classification des tronçons à forte concentration d'accidents" figurant à l'article 3, 5^e tiret, de l'avant-projet, doit être revue afin de mieux correspondre à celle figurant à l'article 2, 5), de la directive 2008/96/CE.

⁽²⁾ En tenant compte de la possible extension de ce champ d'application que prévoit l'article 2, alinéa 4, de l'avant-projet.

⁽³⁾ Lesquels transposent les articles 4, paragraphe 4, et 6, paragraphe 3, de la directive 2008/96/CE.

4. À l'article 3, 8^e tiret, de l'avant-projet, les mots "dans la présente directive" doivent être remplacés par "dans le présent décret".

Article 4

1. L'expression "le Gouvernement veille à ce qu'(...)", utilisée à l'article 4, alinéa 1^{er}, est recopiée de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/96/CE.

Si une telle formulation est adéquate pour définir les obligations imposées aux États membres par une directive européenne ⁽⁴⁾, elle n'a par contre pas sa place dans le texte législatif ou réglementaire qui vise à en assurer la transposition.

Plutôt que de se borner à charger le Gouvernement de "veiller à (...)", il convient que la disposition examinée formule ces règles de manière impérative à l'égard des personnes, institutions ou services auxquels elles s'adressent.

Ce faisant, il peut s'avérer nécessaire de préciser la portée de certaines obligations par rapport au contenu de la directive transposée ou de ses annexes, soit dans le texte même de l'avant-projet examiné, soit par le biais d'habilitations spécifiques données au Gouvernement, dans le cadre et dans les limites de règles plus générales fixées par le législateur.

2. Cette observation vaut également pour les articles 5, 6, 7 et 9 de l'avant-projet.

⁽⁴⁾ L'article 288, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dispose :
"La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

Article 5

1. À l'article 5, alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer les mots "du présent décret" ⁽⁵⁾.

2. A l'article 5, alinéa 5, de l'avant-projet, il convient de remplacer les mots "visé au paragraphe 4" par les mots "visé à l'alinéa 4".

3. L'article 6, alinéa 3, de l'avant-projet, appelle une correction similaire.

Article 9

À la différence des autres avant-projets qui ont été examinés par la section de législation et qui ont également pour objet la transposition de la même directive, l'article 9 de l'avant-projet omet de transposer les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 9 de la directive 2008/96/CE et n'en transpose qu'imparfaitement le paragraphe 4, b).

Chapitre II - Conseil supérieur wallon de la Sécurité routière

Article 11

À l'article 11, 4^e tiret, il y a lieu de supprimer le mot "wallon".

⁽⁵⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 72, a).

Articles 12 et 13

1. Aux termes de l'article 12 de l'avant-projet, le Conseil supérieur wallon de la Sécurité comprend plusieurs membres relevant d'autres entités de l'État fédéral que la Région wallonne, relevant en l'espèce de l'Autorité fédérale, de la Communauté française et de la Communauté germanophone.

Le système de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions n'exclut certes pas une représentation de ces entités dans des organes associés à la gestion de politiques régionales mais elle ne peut être organisée de telle façon à heurter les règles répartitrices de compétences.

Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, la Région wallonne devait organiser unilatéralement une telle représentation, il convient de signaler, comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, que cette représentation doit demeurer purement facultative ⁽⁶⁾. Cela implique que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants par les entités en cause ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de l'organe concerné ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de cet organe ou influencer la validité des actes que cet organe accomplit.

L'article 12 de l'avant-projet doit être revu en ce sens.

2. L'avant-projet méconnaît le principe de séparation des pouvoirs :

- a) à l'article 12, 1^{er} et 2^e tirets, de l'avant-projet, il revient au Gouvernement, et non au législateur, de désigner ceux de ses services qui seront représentés au sein du Conseil supérieur wallon de la Sécurité routière.

⁽⁶⁾ Voir par exemple l'avis 39.847/VR-39.848/VR, donné le 8 février 2006, sur une proposition de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors (39.847/VR) et une proposition de loi instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors (39.848/VR) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n/ 3-1027/3).

- b) de même, à l'article 13 de l'avant-projet, il convient de laisser au Gouvernement le soin de déterminer quels sont, parmi ses services, ceux qui assureront l'hébergement et le secrétariat du Conseil supérieur wallon de la Sécurité routière.

4. Plusieurs dispositions de l'article 12 de l'avant-projet prévoient que les membres du Conseil supérieur wallon de la Sécurité routière sont nommés par le Gouvernement sur sa proposition : cette précision est dépourvue d'objet et doit être omise.

Les dispositions mentionnent que cette "proposition" s'effectuera "parmi les associations représentatives". Ainsi rédigées, elles ne permettent pas d'en garantir la représentativité suffisante. Il y aurait lieu de préciser la procédure qui permettra d'atteindre cet objectif. À cet effet, l'avant-projet de décret pourrait prévoir que le Gouvernement adresse, par exemple, par la voie du Moniteur belge, un appel de candidatures et inviter les groupes de personnes physiques, les organismes ou les associations à lui soumettre des candidatures qui leur paraissent représentatives⁽⁷⁾, ce qui contribuera en outre à respecter le principe d'égalité dans la procédure de désignation des membres du Conseil supérieur.

⁽⁷⁾ Voir l'avis 34.807/4, donné le 15 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2003 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée, l'avis 36.098/4, donné le 8 décembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques et l'avis 43.683/4, donné le 7 novembre 2007, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 agréant l'organisme certificateur des vins wallons et fixant l'appellation et les conditions d'agrément du "Vin mousseux de qualité de Wallonie" et du "Crémant de Wallonie" comme vins mousseux de qualité d'appellation d'origine contrôlée (v.m.q.p.r.d.).

Article 14

À l'article 14 de l'avant-projet, il convient de viser plus particulièrement l'article 1^{er}, 2/, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative.

Chapitre III - Modifications du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques

Article 16

À l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques (article 16, alinéa 2, de l'avant-projet), les mots "par le contrôle technique" doivent être omis.

Article 21

L'article 21 de l'avant-projet, vise à modifier l'article 13, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 19 mars 2009 précité. Ces deux derniers alinéas ont modifié les articles 2 et 3 du décret du 17 décembre 1992 créant des fonds budgétaires en matière de travaux publics. Ces dispositions modificatives ayant épuisé leur effet à leur date d'entrée en vigueur ⁽⁸⁾, c'est aux articles 2 et 3 du décret du 17 décembre 1992 précité, que les modifications en projet doivent être apportées.

L'article 21 de l'avant-projet sera modifié en ce sens.

⁽⁸⁾ À savoir, le 14 août 2009 (arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 2009 fixant l'entrée en vigueur du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques ainsi que les modalités de désignation des policiers domaniaux et des fonctionnaires habilités à infliger les amendes administratives, publié au Moniteur belge du 4 août 2009).
Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 128.

Annexes

Le point 1, de l'annexe III, de l'avant-projet, doit être complété afin d'assurer une meilleure transposition de l'annexe III de la directive 2008/96/CE.

Observation finale

Les chapitres et les annexes de l'avant-projet de décret seront numérotés en chiffres arabes ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 64.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY