



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 51.971/4
du 19 septembre 2012

sur

un avant-projet de décret 'portant des dispositions diverses en matière
de service de transport public de personnes en Région wallonne'

Le 23 août 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant des dispositions diverses en matière de service de transport public de personnes en Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 septembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2012.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

FORMALITÉS PRÉALABLES

Outre l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'avant-projet doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

Comme l'annonce son exposé des motifs, l'avant-projet examiné « est destiné à définir le cadre juridique nécessaire à la bonne réalisation, par la S.R.W.T., du projet de création d'un réseau de tramways dans l'agglomération de Liège et, plus spécialement de la première ligne du tram de Liège (ligne 1 - Jemeppe-Herstal) ».

L'organisation de ce réseau entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 'relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil' (ci après le règlement n° 1370/2007).

Le décret du 21 décembre 1989 'relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne', a, d'ailleurs, été récemment modifié par le décret du 1^{er} mars 2012, afin de le rendre conforme au règlement (CE) n° 1370/2007.

L'avant-projet de décret examiné ne traite cependant pas de l'exploitation du réseau de tramways en projet. Son objet se limite à sa conception, à la construction, au financement et à son entretien et/ou à sa mise à la disposition de la Société régionale wallonne du Transport.

Eu égard à la portée limitée de l'avant-projet examiné, la question de la conformité au règlement (CE) n° 1370/2007 de l'organisation du réseau de tramways en projet ne se pose pas encore dans le cadre de son examen. De même, il n'est pas possible, au vu de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, de déterminer si les modalités d'exploitation qui seront retenues nécessiteront d'apporter d'autre modification au décret du 21 décembre 1989 précité.

Il serait toutefois préférable de présenter, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet examiné, les modalités d'exploitation de ce réseau de tramways qu'envisage le Gouvernement, afin d'assurer une meilleure information des membres du Parlement wallon.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet de décret soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'est pas précédé de son arrêté de présentation.

Cette lacune sera corrigée.

DISPOSITIF DU DÉCRET

Article 2

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, lorsque le législateur entend autoriser le pouvoir exécutif à octroyer la garantie de la Région, il lui appartient de fixer le plafond à concurrence duquel cette garantie peut être octroyée, eu égard à l'incidence de cette garantie sur le budget de la Région ¹.

Article 5

1. L'article 36sexies, § 1^{er}, en projet, du décret du 21 décembre 1989 'relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne' (article 5 de l'avant-projet examiné), dispose :

« Art. 36sexies. § 1^{er}. Il est créé en faveur de la Société régionale une servitude légale d'utilité publique lui permettant d'établir, à titre gratuit, sous, sur ou au-dessus du domaine public de toute personne morale de droit public, des ouvrages et équipements nécessaires ou utiles, y compris leurs accessoires et les zones de

¹ En ce sens, voir notamment l'avis 24.108/9 donné le 8 mars 1995 sur un avant-projet devenu le décret du 6 avril 1995 'relatif à la gestion des hôpitaux psychiatriques de la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1994-1995, n° 332/1), l'avis 29.782/2 donné le 17 janvier 2000 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 24 mars 2000 'relatif à l'octroi d'une garantie de la Région wallonne à certaines entreprises touchées par la crise de la dioxine de 1999' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1999-2000, n° 87/1) et l'avis 33.120/2 donné le 24 avril 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 11 juillet 2002 'organisant le statut de la Société Wallonne de Financement et de Garantie des petites et moyennes entreprises en abrégé «SOWALFIN»', (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 371/1, pp. 19-25). Voir également l'avis 30.997/2 donné le 11 décembre 2000 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 juin 2001 'relative au Fonds pour le financement de la politique de l'eau' (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2000-2001, n° A-175/1, pp. 12-15), l'avis 41.456/4 donné le 16 octobre 2006 sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 10 novembre 2006 'modifiant les structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire' et l'avis 41.662/1/2/3/4 donné les 14, 16 et 17 novembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (*Doc. parl.*, Chambre, n° 51-2773/002, p. 436).

dégagement nécessaires à la réalisation et à l'exploitation du réseau de transport public de personnes par tramway dans l'agglomération de Liège ».

Cette disposition est d'une portée beaucoup plus large que les dispositions similaires applicables aux opérateurs qui gèrent les réseaux de tramway existant en Région flamande ou dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 16, alinéas 3 à 5, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', dispose en effet :

« Moyennant l'autorisation de l'Exécutif, donné après avis de la ou des communes concernées, la Société est habilitée à établir ou faire établir sur les voiries régionales, provinciales et communales, les équipements nécessaires à l'exploitation du réseau y compris les services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4° de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 'relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars et leurs accessoires', tels qu'ils sont désignés dans le cahier des charges, aux endroits qu'elle détermine et, le cas échéant, selon les modalités définies par ledit cahier des charges.

La Société dispose à cet effet, à titre gratuit, du droit d'usage des voiries.

La commune dispose d'un délai de soixante jours pour émettre son avis.

Passé ce délai, l'avis est réputé favorable ».

L'article 32 du décret du 31 juillet 1990 'relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn', dispose quant à lui :

« Art. 32. Le Gouvernement flamand peut autoriser la Société à effectuer les travaux nécessaires à l'aménagement ou l'exploitation de ses installations sur ou sous les biens immeubles du domaine public et privé de la Communauté, de la Région, des provinces, des communes ainsi que des organismes qui en relèvent.

Le Gouvernement flamand peut lier son autorisation à des conditions ».

La disposition examinée doit être revue certainement afin de limiter son champ d'application au seul domaine public de la Région, des provinces, des communes, ainsi que des organismes qui en relèvent. La Région wallonne est, notamment, sans compétence pour modifier le régime juridique des infrastructures ferroviaires gérées par la S.N.C.B.-Holding ou ses filiales ; cette matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale conformément à l'article 6, § 1^{er}, X, 2bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En outre, la même disposition sera revue de sorte que seuls des ouvrages et équipements nécessaires y compris leurs accessoires ne soient visés, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ².

Ces observations valent également pour l'article 7 de l'avant-projet.

² Voir notamment : C.C., n° 63/96, 7 novembre 1996, n° 32/2005, 9 février 2005 et n° 36/2012, 19 avril 2012.

2. L'article 36sexies, § 3, en projet, du décret du 21 décembre 1989 précité (article 5 de l'avant-projet examiné) subordonne la mise en œuvre de la servitude d'utilité publique créée au paragraphe 1^{er} de la même disposition à l'autorisation préalable du Gouvernement wallon. Cette garantie procédurale peut toutefois être rendue inopérante par le mécanisme d'autorisation implicite prévu au paragraphe 3, alinéa 2, de cette disposition, en cas d'absence de décision du Gouvernement wallon dans un délai de septante-cinq jours à dater de la réception de la demande.

L'autorisation en question étant susceptible de causer grief au gestionnaire du domaine public concerné, un tel régime d'autorisation implicite serait source d'insécurité juridique. Il serait donc préférable d'y renoncer, à tout le moins dans l'hypothèse où la personne morale gestionnaire du domaine public concerné a formulé des observations dans le cadre de la procédure de consultation prévue à l'article 36sexies, § 3, alinéa 3, en projet. Il incombe en effet dans ce cas au Gouvernement de procéder à un examen effectif de ces observations avant de statuer sur la demande d'autorisation.

Article 7

Outre la servitude d'utilité publique portant sur des biens immeubles du domaine public, prévue à l'article 6 de l'avant-projet, l'article 7 de l'avant-projet (article 36septies, en projet, du décret du 21 décembre 1989 précité), prévoit une servitude d'utilité publique similaire portant sur les biens immeubles du domaine privé de personnes morales de droit public et sur les propriétés privées.

La constitution d'une telle servitude d'utilité publique implique une limitation du droit de propriété des propriétaires des biens immobiliers concernés. Pour être admissible au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, une telle limitation doit être proportionnée au but d'intérêt général poursuivi par le législateur décréteur³ et ne doit pas non plus aboutir à ce que l'autorité publique impose à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut être réputé devoir supporter dans l'intérêt général.

Cette justification semble pouvoir être apportée plus aisément pour ce qui concerne les travaux et installations décrits avec une relative précision à l'article 36septies, § 1^{er}, en projet, du décret du 21 décembre 1989 précité, que pour les ouvrages et équipements d'une nature plus indéterminée, faisant l'objet du paragraphe 2 de la même disposition.

Pour ces derniers, la procédure d'expropriation pourrait, le cas échéant, être plus indiquée, étant donné l'importance de la limitation des droits du propriétaire du fonds concerné que peut causer leur installation. Pour mieux assurer le caractère proportionné de cette limitation, il pourrait également être envisagé de permettre au propriétaire concerné

³ Voir notamment les arrêts précités de la Cour constitutionnelle.

d'opter pour le rachat de son bien et à défaut d'accord de vente amiable, de contraindre le bénéficiaire de la servitude de procéder à son expropriation ⁴, ainsi que de définir, par la voie décrétable, les garanties que doit présenter le régime d'indemnisation, dont l'avant-projet laisse actuellement l'entière définition aux soins du Gouvernement.

Il convient, à tout le moins, de compléter l'exposé des motifs afin de mieux y justifier ces limitations du droit de propriété. Ces justifications devront tenir compte de la circonstance que l'exploitation de réseaux de tramways semble, jusqu'à présent, ne pas avoir nécessité l'adoption de dispositions d'une portée similaire.

OBSERVATION FINALE

La présentation de l'avant-projet est défectueuse. Parmi d'autres erreurs, la section de législation relève qu'à l'article 36*septies* en projet, au paragraphe 4, 2° on renvoie « aux alinéas 3 et 4 » de manière imprécise et que la même disposition contient deux paragraphes 3.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ Voir C.C., n° 63/96, 7 novembre 1996, B.4.