CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.405/4
du 27 novembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 22 décembre 2010 relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques'

Le 31 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 22 décembre 2010 relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 novembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La note au Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis mentionne que l'accord du Ministre du Budget a été sollicité. Celui-ci ne figure toutefois pas dans le dossier.

Il revient au demandeur d'avis de vérifier que cette formalité préalable a bien été accomplie.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET CONFORMITÉ AUX NORMES SUPÉRIEURES

1. L'avant-projet de décret examiné vise à modifier les dispositions du chapitre 2 du décret du 22 décembre 2010 'relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de vois hydrauliques', lesquelles ont créé le Conseil supérieur wallon de la Sécurité routière (ci-après dénommé « le Conseil supérieur »).

Ces modifications poursuivent les trois objectifs suivants :

- confier le secrétariat et la logistique [1] du Conseil supérieur – tâches actuellement dévolues au Service public de Wallonie – à une association sans but lucratif, dénommée « Agence wallonne pour la Sécurité routière » [2] (articles 3 et 4 de l'avant-projet examiné) ;

- augmenter de 30 à 31 le nombre de membres du Conseil supérieur afin d'y prévoir un siège pour l'administrateur délégué de l'association sans but lucratif (article 1er de l'avant-projet examiné lu conjointement avec son article 3) ;

- attribuer d'office à ce dernier la fonction de président du Conseil supérieur (article 3 de l'avant-projet examiné).

[1] En ce compris la mise à disposition de locaux.

[2] Le dossier joint à la demande d'avis contient un document intitulé « Projet de statuts de l'Agence Wallonne pour la Sécurité Routière (AWSR) – asbl ». Entretemps, cette association sans but lucratif a été constituée et elle porte le numéro d'entreprise 539.960891. Ses statuts ont été publiés aux Annexes du *Moniteur belge* du 23 octobre 2013.

2. Concernant le dernier point, l'article 12, alinéa 3, du décret du 22 décembre 2010, dispose actuellement que :

« Le Gouvernement désigne le Président et le Vice-président du Conseil parmi les membres de ce Conseil ».

Le Conseil supérieur est un organisme consultatif créé par décret et soumis au décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'. Il ne peut être considéré comme conforme aux principes sur lesquels reposent les articles 33, 36 et 37 de la Constitution et les articles 17 et 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de confier à une personne privée la désignation du président d'un organe consultatif créé par décret [3].

Si le législateur décrétal souhaite retirer au Gouvernement la prérogative de désigner le président du Conseil supérieur, il lui est par contre possible de le désigner lui-même, ou au contraire, de laisser les membres du Conseil supérieur choisir leur président. Il n'y aurait, de même, aucun problème à désigner d'office, en qualité de président de ce conseil, le fonctionnaire dirigeant d'une Agence wallonne pour la sécurité routière régulièrement constituée sous la forme d'une personne morale de droit public.

3. Pour ce qui concerne le transfert des fonctions de secrétariat, de gestion logistique et d'hébergement du Conseil supérieur, actuellement exercées par le Service public de Wallonie, vers une A.S.B.L., il convient tout d'abord de relever qu'une telle privatisation des fonctions administratives de support nécessaires au fonctionnement d'un organe consultatif créé par décret, est totalement inusitée comme mode d'exercice des compétences de la Région wallonne.

La question de la qualification juridique l'A.S.B.L. « Agence wallonne pour la Sécurité routière », pose d'ailleurs elle-même question. Il s'agit, en effet, d'une association créée pour remplir des missions de service public, et à l'initiative tant d'autorités publiques, de personnes physiques exerçant des fonctions au sein de celles-ci, que de personnes privées, physiques ou morales, ces dernières ne participant que moyennant l'assurance d'obtenir un financement public du fonctionnement de l'association [4].

Compte tenu de l'ensemble de ces caractéristiques, l'Agence wallonne pour la Sécurité routière parait devoir être créée sous la forme d'une personne morale de droit public, et voir les règles relatives à sa création, sa compétence, son fonctionnement et son contrôle

[3] Dans le cas présent, l'on se rapproche même d'une auto-désignation.

[4] Comme l'indique la note rectificative au Gouvernement wallon figurant dans le dossier joint à la demande d'avis.

réglées par le législateur décrétal lui-même, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [5].

Il doit, à cet égard, être relevé que les buts poursuivis par l'avant-projet examiné à savoir notamment la participation d'autres personnes de droit public ou de groupements représentatifs d'intérêts collectifs et garantir « une indépendance et un certaine pérennité de fonctionnement du CSWR dans sa présidence, sa logistique et son secrétariat » [6] peuvent être adéquatement assurée par l'institution d'un organisme d'intérêt public.

4. Il convient également de noter que le choix de privatiser les fonctions de support administratif et logistique du Conseil supérieur, se heurterait à d'autres obstacles juridiques, qui seraient – à tout le moins – de nature à créer une insécurité juridique peu compatible avec le souci de donner aux acteurs de la politique wallonne en matière de sécurité routière un cadre institutionnel adéquat.

À cet égard, il doit être rappelé que le recours à la collaboration d'une A.S.B.L. ne peut être envisagé que dans le respect des principes constitutionnels de la liberté d'association [7] et de l'égalité de traitement entre associations [8], principes que le processus dans lequel s'inscrit l'avant-projet ne respecte qu'imparfaitement.

---

[5] Tout en habilitant, le cas échéant, le Gouvernement wallon à en régler certains aspects, dans le cadre des principes arrêtés par le législateur. Voir en ce sens le décret du Parlement flamand du 21 mars 1990 'houdende oprichting van een Vlaamse Stichting voor Verkeerskunde' et son arrêté d'exécution du 8 mai 1991 'besluit van de Vlaamse Executive houdende samenstelling en werking van de Vlaamse Stichting voor Verkeerskunde'. Voir aussi, en ce sens, l'avis 53.143/4 donné le 24 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2013 'modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 491/1).

[6] Voir le commentaire de l'article 3 de l'avant-projet de décret.

[7] Comme l'a rappelé à de nombreuses reprises la section de législation, notamment dans l'avis 44.639/4 donné le 25 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2008 'instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 591/1) :
« (…) il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci [...] seraient dénaturées dans leur essence même ».
Il est également renvoyé aux autres références citées dans cet avis, et plus particulièrement à l'avis 44.265/4, donné le 9 avril 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 3 juillet 2008 'relatif à la lutte contre la maltraitance des personnes âgées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 790/1).

[8] Sur ce point, la section de législation a également rappelé, notamment dans son avis 44.639/4, que :
« Par ailleurs, compte tenu de ce que l'auteur de l'avant-projet n'entend agréer et subventionner qu'une seule association, le principe d'égalité requiert que cette association soit sélectionnée sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des différentes candidatures […]. Ces critères de sélection et d'agrément et la procédure de comparaison doivent être définis dans le décret. Afin de garantir l'égalité entre ces associations candidates, l'avant-projet de décret doit mettre en place une procédure d'appel public et des critères objectifs qui garantiront une sélection objective de l'association qui sera agréée ».

À titre de comparaison, il peut être fait référence à l'article 9*bis* du décret du 19 mars 2009 'relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques' et à son arrêté d'exécution du 13 janvier 2011 [9], qui organisent déjà un régime de subvention d'actions et activités englobant notamment la problématique de la sécurité routière.

5. Plus fondamentalement, il est également permis de se demander si les fonctions de support administratif et logistique du Conseil supérieur, que l'article 4 de l'avant-projet examiné entend retirer au Service public de Wallonie, ne constituent pas des services, au sens des législations européenne et nationales relatives aux marchés publics, dont l'externalisation devraient faire l'objet d'une mise en concurrence sous la forme d'un marché public, d'autant que le Gouvernement n'exerce ni autorité ni contrôle sur cette A.S.B.L.

6. Compte tenu du caractère fondamental des observations qui précèdent l'avant-projet n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[9] Arrêté du Gouvernement wallon du 13 janvier 2011 'relatif aux subventions pour la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques'.