



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.760/4
du 24 janvier 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'réformant la gouvernance au sein de la Société régionale wallonne de transport et modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne'

Le 27 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'réformant la gouvernance au sein de la Société régionale wallonne de transport et modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 janvier 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 janvier 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 a pour objet de remplacer les mots « Société régionale », « la Société régionale » ou « SRWT » par les mots « OTW », mieux vaudrait préciser les dispositions dans lesquelles ces mots doivent effectivement être remplacés non seulement pour faciliter la coordination mais également pour éviter que ces mots le soient dans des dispositions où il n'y a pas lieu de les remplacer¹.

2. Au 3°, il convient de remplacer également l'article : « la » précédant le mot « SRWT » par : « l' » ; le mot « opérateur » étant du genre masculin.

Articles 4 et 27

Le dispositif en projet entend consacrer l'existence d'une « autorité organisatrice de transport », définie comme « l'autorité désignée par le Gouvernement » (article 1^{er}*bis*, alinéa 1^{er}, 15°, en projet). Selon l'article 9^{ter} en projet, relatif aux missions de l'autorité organisatrice de transport, celle-ci est notamment chargée de traduire « la vision du Gouvernement en une politique d'accessibilité au territoire et en objectifs opérationnels et [d']identifie[r] précisément en conséquence les obligations de service public », ainsi que d'« assurer le contrôle de l'atteinte des objectifs du contrat de service public via un dialogue constructif et périodique avec l'opérateur ». Le texte en projet n'énonce aucune règle en ce qui concerne la composition, l'organisation et le fonctionnement de cette autorité.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir par exemple l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 21 décembre 1989 'relatif aux services de transports publics de personnes en Région wallonne' (article 3 de l'avant-projet) et l'article 1^{er}*bis*, 4°, du même décret (les mots « la Société régionale wallonne des Transports » devenant par application de l'article 2 de l'avant-projet, les mots « l'OTW wallonne des Transports »).

La section de législation s'interroge sur la nature et le rôle de l'autorité organisatrice de transport : est-elle appelée à faire partie des services centralisés du Gouvernement, sa mission consistant à appuyer et éclairer celui-ci dans les matières mentionnées à l'article 9^{ter} en projet, ou bien l'intention est-elle de mettre en place un service décentralisé qui serait notamment chargé d'identifier les obligations de service public et de contrôler l'atteinte des objectifs du contrat de service public ?

Le dispositif en projet doit être clarifié à cet égard.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de créer un service décentralisé ou de régler le contrôle sur l'Opérateur de Transport de Wallonie (ci-après : l'OTW), l'avant-projet doit être complété de manière à se conformer à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en vertu duquel il incombe au décret de régler, dans leurs éléments essentiels, « la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle » des services décentralisés.

Article 4

1. L'article 1^{er} bis, alinéa 1^{er}, 14°, en projet, du décret du 21 décembre 1989 (article 4, c), de l'avant-projet examiné), vise à y introduire une définition des termes « un opérateur interne ».

Cette notion est ensuite utilisée à l'article 1^{er} bis, alinéa 2, en projet, du décret du 21 décembre 1989 (article 4, d), de l'avant-projet examiné).

Il n'incombe cependant pas au législateur décréteur de reprendre une définition déjà arrêtée par l'article 2, j), 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'.

L'article 1^{er} bis, alinéa 1^{er}, 14°, en projet, du décret du 21 décembre 1989 doit dès lors être omis.

Article 8

L'article 5, § 2, en projet, du décret du 21 décembre 1989 fixe la composition du conseil d'administration de l'OTW sur la base d'une représentation provinciale.

La formule « issus du ressort territorial de la province de [...] » est cependant trop imprécise et doit être remplacée par un critère juridiquement plus précis de rattachement des administrateurs concernés à une province particulière.

Article 10

L'article 10 de l'avant-projet examiné vise à insérer dans l'article 5*bis* du décret du 21 décembre 1989 un paragraphe 5 interdisant à l'administrateur général et à l'administrateur général adjoint l'exercice de toute autre fonction en dehors de celles prévues par le décret.

Dans un souci de sécurité juridique, la notion de « fonction » doit y être précisée, afin de mieux circonscrire cette interdiction.

Article 11

Au 2°, les mots « du Groupe TEC ou de la » doivent être complété par « SRWT ».

Article 15

L'article 5*quinquies*, § 2, en projet du décret du 21 décembre 1989 énumère les phases principales de la procédure de nomination des directeurs.

Le premier point de cette énumération prévoit la proposition d'une description de fonction par le conseil d'administration, sans toutefois préciser quelle est l'autorité compétente pour statuer sur cette proposition ².

Cette disposition doit être complétée sur ce point.

Article 16

L'article 5*sexies*, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, c), en projet, du décret du 21 décembre 1989 dispose que les évaluations « sont consignées dans un rapport qui est remis au conseil d'administration qui en tire les conclusions utiles ».

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de déterminer les conséquences qui peuvent être attachées à cette évaluation. La disposition examinée sera complétée sur ce point.

² Comparer avec l'article 21*bis*, § 2, 1° et 2°, actuel, du décret du 21 décembre 1989, qu'abroge l'article 36, 1°, de l'avant-projet de décret examiné.

Article 29

L'article 29 de l'avant-projet examiné vise à remplacer l'article 11 du décret du 21 décembre 1989, afin d'y prévoir la création d'un collège de commissaires aux comptes comprenant, au côté des commissaires aux comptes choisis par le Gouvernement parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, un membre nommé par la Cour des Comptes parmi ses membres.

Il convient de se référer ici à l'article 180, alinéa 5, de la Constitution, lequel dispose :

« Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région le jour de l'entrée en vigueur du présent alinéa ».

Si l'article 180, alinéa 5, de la Constitution permet au législateur décréteur de confier des missions à la Cour de comptes autres que celles qui le lui sont en vertu de l'alinéa 4 de la même disposition, encore convient-il de compléter l'avant-projet afin d'y déterminer la rémunération de la Cour des comptes pour l'exercice de cette nouvelle mission, sur avis conforme de celle-ci ³.

Article 30

Selon l'article 12, alinéa 3, en projet, l'OTW est considéré comme une unité d'administration publique de type 3 au sens de l'article 3, § 1^{er} du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Or, en vertu de l'article 87, § 3, de ce décret « les organes de gestion établissent et approuvent le budget des organismes de type 3 et le transmettent aux Ministres de tutelle qui le communiquent au Ministre du Budget », alors que selon l'article 12, alinéa 1^{er} du décret du 12 décembre 1989, que l'article 30 de l'avant-projet ne modifie pas, l'OWT « établit annuellement son budget à l'intervention de ses organes et le soumet à l'approbation du Gouvernement ».

Il y a lieu de lever cette contradiction afin que l'autorité habilitée à approuver le budget de l'OWT soit déterminée sans ambiguïté.

³ Voir en ce sens, l'avis n° 54.669/VR donné le 14 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 977/1, pp. 60-64, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54669.pdf>.

Article 31

L'article 13, § 2, en projet, du décret du 21 décembre 1989 reprend une exigence déjà imposée au point 7 de l'annexe du règlement (CE) n° 1370/2007.

Cette disposition doit dès lors être omise.

Article 36

L'article 36 de l'avant-projet examiné vise à abroger les articles 21*bis* à 28 du décret du 21 décembre 1989, qui règlent certains aspects du fonctionnement et du contrôle des sociétés d'exploitation.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si cet article ne doit pas être repris dans l'énumération figurant à l'article 55, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet (fixant vigueur), tout comme le sont les articles 34, 35, 2°, et 37, du même décret.

Article 55

Dans l'énumération figurant à l'alinéa 1^{er}, seul le 2° de l'article 35 doit être visé. La mention de l'article 56 doit également y être soit supprimée, soit modifiée.

OBSERVATION FINALE

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si l'article 31 du décret du 19 décembre 1989 'relatif au transfert de membres du personnel de la SRWT aux sociétés d'exploitation', doit être abrogé. Cette disposition doit, à tout le moins, être modifiée.

L'article 32 du décret, relatif aux contrats de service public du Groupe TEC, doit également être revu ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ Comparer avec l'article 11, 2°, de l'avant-projet examiné.