



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.864/4
du 7 avril 2021

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif aux subventions visant à augmenter les aménagements cyclables'

Le 11 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de décret 'relatif aux subventions visant à augmenter les aménagements cyclables', déposée par MM. MATAGNE, DESQUESNES, Mme CHYNS, M. COLLIN, Mme GREOLI et M. DISPA (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 199/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 7 avril 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, 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 7 avril 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

DISPOSITIF

Article 2

L'alinéa 2 énonce :

« Le projet d'aménagement cyclable est élaboré en cohérence avec les plans et programmes communaux ».

Le commentaire de l'article précise sur ce point :

« Le projet d'aménagement cyclable doit être rédigé en cohérence avec les différents plans déjà existants et imposés ou encouragés par le droit, comme (de manière non-exhaustive) :

1^o le programme stratégique transversal visé aux articles L1123-27 et L2212-47 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 27^{ter} de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale ;

2^o la perspective de développement urbain visée à l'article L1123-27/1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

3^o le plan d'investissement communal visé à l'article L3343-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

4^o le programme communal de développement rural visé par le décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural ;

5^o le plan communal de mobilité visé par le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales ;

6^o le plan urbain de mobilité visé par le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales.

La procédure de subventionnement mise en place par la présente proposition de décret ne modifie en rien les normes de permis, de tutelle et de financement présentes dans d'autres législations. La présente proposition de décret vise à organiser uniquement un mécanisme de subventionnement des projets d'aménagement cyclable ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Tel que rédigé, l'alinéa 2 tend donc à couvrir différentes hypothèses qui sont énumérées de manière non exhaustive mais à suffisance illustrative par le commentaire de la disposition.

Dans cette mesure, l'alinéa 2 apparaît surabondant dès lors qu'il n'est nullement prévu de déroger aux dispositifs par ailleurs existants en matière « de normes de permis, de tutelles et de financement prévues dans d'autres législations ».

L'alinéa 2 sera en conséquence omis.

Article 3

1. Le paragraphe 1^{er}, 2°, énonce que l'autorisation du propriétaire du terrain sur lequel l'aménagement cyclable pour lequel la subvention est demandée, est donnée « sous la forme d'une délibération du conseil ou de l'organe de gestion compétent ».

S'agissant d'une personne morale, il est cependant inutile de préciser qu'une autorisation doit être donnée par l'organe compétent. Ce syntagme peut donc être omis.

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour le paragraphe 1^{er}, 4°.

2. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sera également revu afin d'y omettre la référence à la délibération du propriétaire, laquelle ne peut en outre s'appliquer à une personne physique.

3. Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose :

« Le cas échéant, la commune et l'autorité publique, la personne physique ou la personne morale de droit privé fixent par voie de contrat écrit les modalités visées à l'alinéa 1^{er} ».

Dans cet alinéa, l'emploi des mots « le cas échéant » est source d'insécurité juridique. Il ne permet en effet pas de déterminer les cas dans lesquels un contrat écrit doit ou non être conclu afin de préciser les engagements des parties.

Cette alternative ne trouve, en outre, aucun écho dans le commentaire de l'article, ce dernier énonçant uniquement que

« [l]'entretien, l'accès public et l'usage gratuit de l'aménagement cyclable sont fixés par voie de convention avec les parties contractantes ».

Le paragraphe 2 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 5

Comme cela ressort du commentaire de l'article, l'alinéa 1^{er} vise à interdire le cumul du mécanisme de subventionnement que prévoit le dispositif proposé avec d'autres

dispositifs de subventionnement existants. Dès lors, les mots « ne peut être cumulé avec » seront préférés aux mots « n'est pas compatible avec ».

Article 6

La disposition à l'examen n'envisage nullement selon quelles modalités formelles et temporelles, la commune peut « abandonner » un projet d'aménagement cyclable. Or, cet abandon conditionne, en amont, la sélection de nouveaux projets.

Afin d'assurer la sécurité juridique et l'opérationnalité du système mis en place, la disposition sera dûment complétée.

Article 7

La proposition prévoit que la commune peut introduire auprès du Gouvernement une demande motivée de modification de son projet, à charge pour le Gouvernement de fixer les modalités du processus de modification de ce projet.

Dès lors qu'il s'agit de répartir un budget limité entre plusieurs communes pour financer des projets d'aménagement cyclable, selon un ordre de priorité qui répond aux critères énoncés à l'article 4 de la proposition, le dispositif sera complété pour habilitier le Gouvernement à fixer également les conditions requises pour l'admissibilité de ces modifications afin de garantir l'égalité entre les communes concernées dès lors que certaines d'entre elles, alors qu'elles étaient candidates, ont vu leur demande écartée.

Article 8

L'article 8 dispose :

« Le montant annuel minimal réservé pour les appels à projet est fixé à dix millions d'euros ».

La mention d'un tel montant dans une législation organique n'est pas adéquate, elle relève de la décision du législateur budgétaire. Le législateur ordinaire ne saurait, à fortiori, engager le législateur budgétaire pour les années futures ¹.

¹ En ce sens, voir notamment l'avis n° 61.563/4 donné le 19 juin 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 'fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61563.pdf> ainsi que l'avis n° 65.407/4 donné le 28 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mai 2019 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65407.pdf>.

Article 12

Comme le rappelle le commentaire des articles 10 et 11,

« [...] l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes fixe le cadre réglementaire de remboursement des subventions indues ou non-utilisées ».

L'article 13 de la loi du 16 mai 2003 définit les cas où le bénéficiaire est tenu de rembourser la subvention sans délai. Comme cela a déjà été souligné par le passé ², les Communautés et les Régions ne peuvent pas reproduire des « dispositions générales » en matière de contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, mais uniquement, au-delà de ce cadre légal, prévoir des règles plus sévères dans ces matières ³.

L'alinéa 2 qui prévoit qu'en cas de non-respect des obligations visées à l'article 3, § 2, le montant de la subvention qui doit être remboursé est réduit de 10 % par année après la sixième année ⁴, constitue au contraire une règle moins sévère que l'article 13. Il sera par conséquent omis.

Article 13

1. L'alinéa 1^{er} dispose que le premier appel à projet visé à l'article 4 est lancé en 2021.

À ce jour, il n'est cependant plus possible d'appliquer le calendrier fixé à l'article 4 pour l'année en cours.

Il convient dès lors soit de prévoir un échéancier spécifique pour l'année 2021, en tenant compte des délais nécessaires à l'adoption des mesures d'exécution qu'appelle le dispositif proposé, soit de reporter son application à une année ultérieure.

2. La question se pose de savoir si les auteurs de la proposition entendent conférer, aux termes de l'alinéa 2, une portée rétroactive au subventionnement qui pourrait dès lors concerner des aménagements temporaires déjà réalisés durant la période COVID.

² Voir notamment l'avis n° 57.189/1 donné le 2 avril 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 octobre 2015 'portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57189.pdf>.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/018, p. 543.

⁴ L'article 3, § 2, prévoit que la commune, l'autorité publique, la personne physique ou la personne morale de droit privé, selon le cas, doit s'engager à respecter les obligations qu'il énonce pour une durée minimale de quinze ans.

Si tel est le cas, il convient de relever qu'une telle rétroactivité est incompatible avec le mécanisme de financement prévu à l'article 5 qui consacre le principe de financement de projets et non de travaux déjà réalisés.

Dans un souci de sécurité juridique, la portée de l'alinéa 2 sera clarifiée sur ce point.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET