



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.358/4
du 29 novembre 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
gestion de la sécurité des infrastructures routières'

Le 22 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité de la Région wallonne et la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 novembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Raphaël BORN, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le délégué du Ministre indique que l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été recueillis en raison de l'absence d'impact budgétaire de l'avant-projet de décret¹.

L'avant-projet prévoit notamment une nouvelle évaluation de la sécurité de l'ensemble du réseau routier (article 6) et des inspections de sécurité routière périodiques (articles 7). Il ne peut être exclu que, dans son application, l'avant-projet de décret ait, directement ou indirectement, une incidence budgétaire.

Aussi, conformément aux articles 39, § 1^{er}, 2^o, et 49, 1^o, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne', l'avant-projet de décret doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le dossier soumis à la section de législation contient un tableau de concordance entre le texte de la directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières', d'une part, et, d'autre part, le texte de l'avant-projet de loi.

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

¹ La note au Gouvernement figurant dans le dossier soumis à la section de législation va également dans ce sens.

Dès lors que l'article 16 de l'avant-projet abroge le chapitre 1^{er} du décret du 22 décembre 2010 'relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques', qui assurait la transposition 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', il serait plus adéquat d'établir un tableau de concordance entre, d'une part, la directive 2008/96/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2019/1936, et, d'autre part, le texte de l'avant-projet.

En outre, si ce tableau s'avère utile, il n'est toutefois pas suffisant. L'exposé des motifs sera complété par la présentation d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse afin que le Parlement puisse se prononcer en parfaite connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet pour assurer la transposition de la directive et afin d'éviter que l'exercice du droit d'amendement prévu par l'article 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen reconnaît aux États membres ².

Enfin, les tableaux de concordance gagneraient, enfin, à être plus précis. Il est, par exemple, relevé que, dans le tableau de transposition soumis à la section de législation, l'article 2, 6), de la directive 2008/96/CE est transposé par l'article 15 de l'avant-projet.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} mentionnera que le décret en projet transpose la directive 2008/96/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2019/1936.

La directive 2019/1936 sera en outre mentionnée par son intitulé exact, à savoir « directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières ».

2. Dès lors que, comme l'indique le délégué du Ministre, certaines dispositions de la directive seront transposées par un arrêté d'exécution ³, il sera précisé, à l'article 1^{er}, que le décret en projet transpose partiellement la directive 2008/96/CE.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 191 à 193.

³ Il en va notamment ainsi de l'article 5, paragraphe 6, de la directive 2008/96/CE, tel que remplacé par la directive (UE) 2019/1936.

Article 3

1. Dans son avis n° 48.838/4 donné le 10 novembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 décembre 2010 'relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques', qui transposait la directive 2008/96/CE, la section de législation a observé ce qui suit :

« 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 projet⁴, les 'organes compétents' auxquels incombent les obligations prévues aux articles 5, alinéa 4 et 7, alinéa 3, de l'avant-projet⁵ »⁶.

La même observation peut être réitérée en l'espèce, s'agissant du 7°. L'auteur de l'avant-projet veillera à remplacer, dans les articles 5, 7 et 12, les mots « organe compétent » par l'identification de l'organe concerné.

2. Dans son avis n° 69.421/3 donné le 15 juin 2021 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'modifiant le décret du 17 juin 2011 relatif à la gestion de la sécurité routière de l'infrastructure routière', lequel tend à transposer la directive (UE) 2019/1936, la section de législation a observé ce qui suit :

(Traduction)

« 4.1. Aux termes de l'article 4, 1^o/3, en projet, du décret du 17 juin 2011, on entend par 'route principale' ce qui suit :

'une route située en dehors des zones urbaines qui relie les principales villes ou régions, ou les deux, et qui appartient à la catégorie de route la plus élevée en dessous de la catégorie 'autoroute' dans la classification des routes en vigueur'.

⁴ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : En tenant compte de la possible extension de ce champ d'application que prévoit l'article 2, alinéa 4, de l'avant-projet.

⁵ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Lesquels transposent les articles 4, paragraphe 4, et 6, paragraphe 3, de la directive 2008/96/CE.

⁶ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48838.pdf>.

Or, l'article 2, point 1^{ter}, de la directive 2008/96/CE définit la notion de 'route principale' comme suit :

‘une route située en dehors des zones urbaines qui relie les principales villes ou régions, ou les deux, et qui appartient à la catégorie de route la plus élevée en dessous de la catégorie 'autoroute' dans la classification nationale des routes en vigueur au 26 novembre 2019’.

Cette disposition vise dès lors la classification des routes qui s'appliquait le 26 novembre 2019, alors que l'article 4, 1^o/3, en projet, du décret du 17 juin 2011 fait état de la classification des routes en vigueur.

Invité à apporter des précisions à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Comme l'indique l'exposé des motifs, le décret du 9 octobre 2020 a récemment modifié la catégorisation des routes en Flandre. Cette modification est dès lors postérieure au 26 novembre 2019. Une référence à la catégorisation des routes du 26 novembre 2019 rendrait par conséquent la détermination du champ d'application équivoque et peu pratique. La sélection selon la nouvelle catégorisation n'est pas encore complètement établie. Nous ne nous attendons cependant pas à ce que la nouvelle catégorisation des routes entraîne une diminution du nombre des routes relevant de la catégorie 'route principale' et soumise aux procédures en matière de sécurité routière introduites par la directive, au contraire’.

4.2. Le principe de la directive 2008/96/CE est que toutes les routes qui, le 26 novembre 2019, appartiennent à la catégorie de route la plus élevée en dessous de la catégorie 'autoroute' doivent être qualifiées de routes principales. Dans la mesure où l'avant-projet permet que des routes qui, le 26 novembre 2019, étaient qualifiées de routes principales, mais dont la qualification a été modifiée après cette date, ne relèvent pas du champ d'application de la réglementation en projet, la directive 2008/96/CE n'est pas transposée correctement sur ce point. Il convient de rectifier ce point.

4.3. Au demeurant, les considérations qui précèdent n'empêchent pas que le champ d'application de la réglementation en projet soit à l'avenir adapté à la nouvelle classification flamande des routes. En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 2008/96/CE dispose :

‘Les États membres peuvent exempter du champ d'application de la présente directive les routes principales présentant un faible risque pour la sécurité, sur la base de motifs dûment justifiés liés aux volumes de trafic et aux statistiques d'accidents.

Les États membres peuvent inclure dans le champ d'application de la présente directive des routes qui ne sont pas visées aux paragraphes 2 et 3.

Chaque État membre notifie à la Commission, au plus tard le 17 décembre 2021, la liste des autoroutes et des routes principales situées sur son territoire et, par la suite, toute modification ultérieure de celle-ci. En outre, chaque État membre notifie à la Commission la liste des routes qui ont fait l'objet d'une exemption conformément au présent paragraphe ou qui entrent dans le champ d'application de la présente directive et, par la suite, toute modification ultérieure de ces routes.

La Commission publie la liste des routes notifiées conformément au présent article’.

Une fois la nouvelle classification flamande des routes complètement établie, le Gouvernement flamand peut, en application de l'article 3, alinéa 3, du décret du 17 juin 2011, en étendre le champ d'application et, en application de l'alinéa 4, en projet, de cette disposition, exclure les routes principales présentant un faible risque pour la sécurité du champ d'application de ce décret »⁷.

S'agissant du 9°, la même observation doit être réitérée. Pour être adéquatement transposée, la définition de la notion de « route principale » visera la classification nationale des routes en vigueur au 26 novembre 2019. La Région wallonne pourra par la suite, le cas échéant, exempter ou inclure d'autres routes en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 2008/96/CE.

Article 5

À l'alinéa 5, de l'accord du délégué du Ministre, les mots « visé à l'alinéa 4 » seront remplacés par les mots « visé à l'alinéa 3 ».

Article 7

L'alinéa 1^{er} reproduit le contenu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/96/CE, tel que remplacé par la directive 2019/1936, lequel dispose comme suit :

« Les États membres veillent à ce que le réseau routier fasse l'objet d'inspections de sécurité routière périodiques avec une fréquence suffisante pour maintenir des niveaux de sécurité adéquats pour l'infrastructure routière en question ».

Interrogé sur la fréquence à laquelle ont lieu les inspections de sécurité routière périodiques, le délégué du Ministre indique que la fréquence est définie dans les lignes directrices adoptées en application de l'article 13 de l'avant-projet.

Pour transposer adéquatement l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/96/CE, il y a dès lors lieu de compléter l'article 13 de l'avant-projet en ce sens.

Article 8

Afin d'assurer une transposition complète, il y a lieu de transposer l'article 6bis, paragraphe 4, deuxième phrase, et paragraphe 6, de la directive 2008/96/CE, tel qu'inséré par la directive (UE) 2019/1936.

⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69421.pdf>.

Article 10

Afin d'assurer une transposition complète, il y a lieu de transposer l'article 6*quater*, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 2008/96/CE, tel qu'inséré par la directive 2019/1936.

Article 11

De l'accord du délégué du Ministre, les mots « La Région wallonne » seront remplacés par les mots « Le Gouvernement ».

Article 14

L'alinéa 3 dispose :

« Les certificats délivrés avant le 23 octobre 2019 sont reconnus ».

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la justification de la date ainsi fixée ⁸. Tel qu'il est rédigé, cet alinéa peut, en outre, être compris comme signifiant que les certificats d'aptitudes délivrés à partir du 23 octobre 2019 et la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet, ne sont pour leur part plus valable, sans que la justification de cette différence de traitement n'apparaisse.

L'alinéa 3, ainsi que son commentaire, seront revus à la lumière de cette observation.

Article 17

L'article 17 dispose que « le présent décret entre en vigueur le 17 décembre 2021 ».

⁸ Date qui correspond à celle de l'adoption de la directive (UE) 2019/1936 modifiant la directive 2008/96/CE.

Cette date d'entrée en vigueur doit cependant être fixée de manière à laisser aux destinataires des normes en projet un délai raisonnable pour en prendre connaissance ; le dépassement du délai de transposition ⁹ de la directive (UE) 2019/1936 ne constituant pas, à lui seul, une justification suffisante pour donner un éventuel effet rétroactif à l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁹ Soit le 17 décembre 2021 (article 2, paragraphe 1, aliéna 1^{er}, de la directive (UE) 2019/1936).