CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.480/4
du 11 octobre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant des mesures transitoires pour la programmation 2022-2024 du Plan d'investissement mobilité active communal et intermodalité'

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

Le 15 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant des mesures transitoires pour la programmation 2022-2024 du Plan d'investissement mobilité active communal et intermodalité'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 octobre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 11 octobre 2023.

*

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, sauf à établir que les dispositions du décret du 1er avril 2004 'relatif à la mobilité et à l'accessibilité' et du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', visées aux alinéas 2 et 3, ne procureraient pas de fondement juridique à l'ensemble des dispositions du projet examiné, il n'y pas lieu de viser l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' au titre de fondement juridique.

Sous cette réserve, l'alinéa 1er sera omis.

2. L'alinéa 2 sera revu afin d'y mentionner l'intitulé exact du décret du 1er avril 2004 'relatif à la mobilité et à l'accessibilité', lequel a été remplacé par l'article 1er du décret du 24 novembre 2022 'relatif à la politique cyclable et modifiant le décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes'.

La même correction sera opérée à l'article 1er, alinéa 1er, 5°, du projet.

3. À l'alinéa 5, consacré au visa du rapport établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', la date du 9 mars 2020 sera remplacée par celle du 3 octobre 2022.

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

DISPOSITIF

Article 1er

1. L'alinéa 2 dispose :

> « Concernant l'alinéa 1er, 5°, le soutien vise également à convaincre un plus grand nombre d'avoir recours à plus de flexibilité dans les choix de leurs modes de transport et de ce fait réduire l'usage de la voiture individuelle en faisant des autres modes une alternative viable ».

La référence ainsi faite à l'alinéa 1er, 5°, semble dépourvue de portée.

Plus fondamentalement, il doit être observé que le régime de subventionnement mis en place par les dispositions du titre IV/2 du décret du 1er avril 2004 ne peut bénéficier qu'à la seule « réalisation de certaines infrastructures dans le cadre de la mobilité durable » (article 31/9, § 1er, du décret). Il ne peut, par conséquent, être étendu au financement d'actions de sensibilisation ou de promotion.

L'alinéa 2, sera soit omis, soit revu à la lumière de cette observation.

2. À l'alinéa 3, si l'intention est d'attacher des effets juridiques à la condition selon laquelle « l'offre de mobilité à laquelle les usagers accèdent en se rendant au mobipôle est qualitative et performante », ces conditions de qualité et de performance doivent être précisées, à défaut l'alinéa sera omis.

Article 8

1. L'article 8 est consacré à la mise en place d'un comité de suivi chargé de coordonner la conception, la mise en œuvre, et l'évaluation du plan d'investissement et de remettre un avis sur tous les projets concernés.

Cette disposition peut trouver un fondement juridique dans l'article 31/12, § 2, alinéa 2, du décret du 1er avril 2004, lequel dispose :

> « Le plan d'investissement est concerté, notamment**,** avec les usagers et les parties impactées, selon les modalités déterminées par le Gouvernement ».

La correcte mise en œuvre de cette habilitation nécessite toutefois que l'ensemble des catégories d'usagers soient représentées au sein du comité de suivi, cette représentation ne pouvant se limiter aux seuls usagers cyclistes, comme le prévoit l'article 8, § 1er, alinéa 2, 5°, du projet.

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

2. Le paragraphe 3 dispose :

« Le comité de suivi réalise un audit de la politique de mobilité durable mise en œuvre par la commune. Cet audit est réalisé sur base du modèle fourni par la Direction de la Planification de la mobilité du Service public de Wallonie Mobilité et Infrastructures ».

L'obligation de réaliser un tel audit de la politique de mobilité durable mise en œuvre par la commune ne peut trouver son fondement juridique dans les dispositions du titre IV/2 du décret du 1er avril 2004 et ne relève pas non plus du pouvoir général d'exécution dont le Gouvernement dispose en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Le paragraphe 3 sera dès lors omis.

Article 10

La disposition gagnerait à être revue pour préciser les éléments sur lesquels est sensée porter la validation « par l'organe compétent du bénéficiaire de subsides », la notion de « conditions de marché » n'étant pas suffisamment explicite à cet égard.

Article 12

1. À l'alinéa 1er, le verbe « consommer » sera remplacé afin d'exprimer plus adéquatement la volonté de l'auteur du projet.

2. L'alinéa 2 dispose :

« L'enveloppe dédiée à chaque commune est répartie dans les proportions suivantes :

1° environ vingt pourcent pour les aménagements piétons ;

2° environ cinquante pourcent pour les aménagements cyclables ;

3° environ trente pourcent pour l'intermodalité ».

Cette répartition des crédits disponibles ne peut être considérée comme conforme au principe STOP auquel l'article 31/9, § 2, du décret du 1er avril 2004 soumet la mise en œuvre des droits de tirage des pouvoirs locaux relatifs aux infrastructures dans le cadre de la mobilité durable. Ce principe STOP est, en effet, défini dans les termes suivants, à l'article 31/8, 2°, du même décret :

« le principe STOP : le principe selon lequel les aménagements sont priorisés en fonction des besoins des usagers de la manière suivante :

a) les aménagements en faveur des piétons ;

b) les aménagements en faveur des cyclistes ;

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

c) les aménagements en faveur des transports publics, des transports privés collectifs tels que les taxis, les voitures partagées ou le covoiturage ;

d) les aménagements en faveur des transports individuels tels que les parkings de délestage ».

3. Les dispositions du chapitre 5 relatif à l'« Éligibilité » seront revues afin d'y définir la priorisation de l'ensemble des projets subsidiés conformément aux principes fixés par le décret du 1er avril 2004. Le principe STOP doit, en effet, être appliqué à l'ensemble des trois catégories d'aménagements qui y sont définies, et non aux seuls aménagements en faveur de l'intermodalité comme le prévoit l'article 15, § 2, du projet.

Article 15

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°, la phrase n'est pas compréhensible et sera complétée.

Article 19

Le paragraphe 1er, 3°, dispose :

« la partie subsidiée du montant total minimal des travaux repris par le plan atteint quatre cents pour cent du montant annoncé aux communes en 2021, ou cent pour cent du montant repris en annexe, et ne dépasse pas quatre cent cinquante pour cent du montant annoncé aux communes en 2021 ».

Dans cette disposition, les mots « cent pour cent du montant repris en annexe », s'ils se réfèrent aux montants globaux mentionnés dans la 3e colonne du tableau figurant en annexe, correspondent cependant à un montant largement supérieur à celui de « quatre cent cinquante pour cent du montant annoncé aux communes en 2021 », tel qu'il figure dans la 4e colonne du même tableau.

Cette disposition sera revue afin de clarifier les modalités de fixation des montants minimum et maximum de la partie subsidiée des travaux repris dans les plans d'investissement communaux.

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

Article 21

1. L'alinéa 7 paraphrase l'article 31/15, alinéa 3, du décret du 1er avril 2004.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition de certaines dispositions du décret mis en œuvre est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément en recourant, par exemple, à l'expression « conformément à l'article 31/15, alinéa 3, du décret du 1er avril 2004, … »).

2. La même observation vaut pour l'article 22, § 6, qui paraphrase l'article 31/17, § 5, du décret du 1er avril 2004.

Article 26

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, la référence à l'alinéa 1er, 7°, sera remplacée par une référence à l'alinéa 1er, 6°.

2. Au même paragraphe à l'alinéa 3, la référence à l'alinéa 1er, 9°, sera remplacée par une référence à l'alinéa 1er, 8°.

Article 27

1. L'alinéa 1er dispose :

> « La valeur de l'inexécuté est déterminée par l'administration sur base des dossiers attribués au 31 décembre 2024 et introduits dans le respect des procédures prévues. Ce montant ainsi déterminé est communiqué aux communes par voie officielle. Les communes disposent d'un délai de dix jours pour formuler leurs remarques. Passé ce délai, le montant de l'inexécuté est réputé approuvé ».

Dans cette disposition, la notion de communication « par voie officielle » sera remplacée par une définition plus précise du mode de transmission qui sera utilisé.

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡

2. Eu égard à la possible gravité des conséquences que peut avoir, pour les communes concernées, le dépassement du délai de dix jours prévu par cette disposition, il convient de réexaminer ce délai, qui semble particulièrement bref, notamment au regard des autres délais de procédure prévus par les dispositions du chapitre 6 du projet, lesquels sont généralement de trente ou de soixante jours [1].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

[1] Voir notamment les articles 17, alinéas 2 et 5, 22, § 5, 23, alinéa 2, et 24, alinéa 1er.

‡LW-BBKXOEHEA-HEEIAMW‡