CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.117/4
du 3 octobre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne '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'

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Le 26 août 2022, 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 avant-projet de décret '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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 octobre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 octobre 2022.

*

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

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 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet à l'examen prévoit l'adoption de trois outils différents :

– la « Vision à long terme de la mobilité durable » ;

– la « Stratégie régionale de Mobilité » ;

– le « Plan d'actions 'Wallonie cyclable' ».

Les objectifs et le contenu minimal de ces différents plans sont définis de manière particulièrement large par l'avant-projet à l'examen.

Ainsi, la « Vision à long terme de la mobilité durable » vise à fixer « les objectifs à atteindre en termes de mobilité en vue de faire face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux pour les 10 prochaines années » (article 2/1, alinéa 2, en projet).

La « Stratégie régionale de Mobilité vise à mettre en œuvre les objectifs de la « Vision à long terme de la mobilité durable » (article 2/2, alinéa 2, en projet).

L'objet du « Plan d'actions 'Wallonie cyclable' » n'est quant à lui pas défini par l'avant-projet à l'examen. L'article 31/2, alinéa 2, en projet, se contente d'indiquer que le plan est basé sur quatre thématiques générales, à savoir « la Gouvernance », « les infrastructures et le réseau cyclable », « les services » et « la Communication ». Il est uniquement précisé que « [l]e plan prévoit les modalités de financement des actions de manière pluriannuelle, le cas échéant » (article 31/2, alinéa 3, en projet). L'articulation entre la « Stratégie régionale de Mobilité » et le « Plan d'actions 'Wallonie cyclable' » n'est pas non plus prévue [1]. Le commentaire de l'article n'apporte pas d'explication supplémentaire.

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

[1] Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé : « La Stratégie régionale de mobilité (SRM) est plus vaste car concerne la mobilité en général (tous modes confondus). Le plan d'actions Wallonie Cyclable précise les objectifs et la stratégie mais surtout prévoit la mise en œuvre concrète de cette SRM pour ce qui concerne actions/projets spécifiques concernant le vélo. Le plan d'action Wallonie cyclable doit se conformer aux grandes lignes de la SRM ».

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser les objectifs poursuivis et le contenu minimal de chacun de ces outils ainsi que leur articulation respective. La portée juridique de ces différents outils gagnerait également à être précisée : ceux-ci sont-ils contraignants ou s'agit-il de documents d'orientation à caractère indicatif [2]?

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. L'article 2/1, alinéa 1er, en projet, impose au Gouvernement d'adopter une vision à long terme de la mobilité durable « [t]ous les 10 ans à partir de 2017 ».

L'article 2/2, alinéa 1er, en projet, impose quant à lui au Gouvernement d'adopter la Stratégie régionale de Mobilité « [t]ous les 10 ans à partir de 2019 ».

L'avant-projet à l'examen ne prévoit toutefois pas d'entrée en vigueur rétroactive de ces dispositions.

Il est en principe dépourvu de sens d'imposer au destinataire d'une règle qu'il accomplisse des actes matériels à partir d'une date déjà révolue [3].

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Il n'y a pas de rétroactivité, vu l'entrée en vigueur du décret, la première échéance arrivera 10 ans après 2017, soit en 2027. Il peut y avoir un élément déclencheur antérieur à l'entrée en vigueur d'une disposition. Le commentaire des articles explique la continuité voulue par cette disposition par rapport à la Vision FAST qui n'avait alors pas de base légale.
>
> L'objectif n'est pas de donner une base légale rétroactive mais de donner une assise légale des futurs stratégie et vision, dans la continuité de ce qui existait précédemment et donc à une date qui est définie par rapport à ces stratégie et vision existantes ».

[2] Voir en ce sens l'avis n° 67.243/3 donné le 28 mai 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 9 octobre 2020 'portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à la politique générale de mobilité, aux infrastructures routières et à la politique routière, ainsi qu'aux infrastructures et à la politique de l'eau', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54220.pdf, observation n° 13.1.

[3] Voir dans le même sens, l'avis n° 69.219/2 donné le 4 mai 2021 sur un avant-projet devenu l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes pour la gestion du dossier médical global', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69219.pdf.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Au vu de cette explication, il convient d'écrire « Pour la période courant jusqu'en 2027 puis tous les dix ans à partir de 2027 » à l'article 2/1, alinéa 1er, en projet, et « Pour la période courant jusqu'en 2029 puis tous les dix ans à partir de 2029 » à l'article 2/2, alinéa 1er, en projet.

2. Dans un souci de sécurité juridique, l'article 2/1, alinéa 3, en projet, sera complété, le cas échéant par une habilitation donnée au Gouvernement [4], afin d'identifier plus précisément les acteurs avec qui le Gouvernement est tenu de se concerter préalablement à l'adoption de la « Vision à long terme de la mobilité durable »,

La même observation vaut s'agissant de l'article 2/2, alinéa 3, en projet.

Article 4

1. L'article 31/1 en projet est dépourvu de portée normative et trouvera plus adéquatement sa place dans l'exposé des motifs [5].

2. L'article 31/2, alinéa 4, en projet, ne précise pas qui est chargé de réaliser le bilan du plan précédent.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé qu'il s'agissait du « Gouvernement nouvellement installé qui doit adopter le nouveau plan ».

Dans un souci de sécurité juridique, le dispositif sera complété en ce sens.

3. Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a confirmé que la collecte de données visée à l'article 31/2, alinéa 5, en projet, ne porte pas sur des données à caractère personnel.

Cette précision figurera utilement dans le commentaire de l'article.

[4] Comparer avec l'article 31/2, alinéa 2, en projet, qui énonce que « [l]e Plan d'actions 'Wallonie cyclable' est concerté avec les acteurs institutionnels et associatifs concernés par la politique cyclable et désignés par le Gouvernement ».

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 83.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

4. Interrogée quant à la distinction entre « cyclostrades » et « liaisons cyclables fonctionnelles supra-locales » à l'article 31/4 en projet, la déléguée du Ministre a précisé :

> « Les Cylostrades sont une infrastructure de plus grandes qualités là où le potentiel cyclable est important et dont l'aménagement et l'entretien est à charge de la Région. Le réseau des Cyclostrades ne doit pas nécessairement être maillé/continu. Les liaisons fonctionnelles supra locales maillent quant à elles le territoire de manière continue. […] Cette hiérarchie existe déjà en Flandres avec les Fietsnelwegs (Cyclostrades) et le Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk (liaisons fonctionnelles supra-locales) ».

Ces précisions figureront utilement dans le commentaire de l'article.

5. Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que le réseau cyclable structurant wallon ne concerne pas les voiries privées.

Cette précision figurera utilement dans le commentaire des articles.

6. De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article 31/4, alinéa 5, en projet, les mots « liaisons structurantes supra-locales » seront remplacés par les mots « liaisons cyclables fonctionnelles supra-locales ».

7. Tel que rédigé, l'article 31/5 en projet ne permet pas d'identifier précisément qui prend en charge l'aménagement des différentes composantes du réseau cyclable structurant wallon et le financement de celui-ci. Ainsi, à l'alinéa 1er, que vise-t-on par « les aménagements qualitatifs sur le réseau cyclable structurant wallon » (cela inclut-il les cyclostrades et les liaisons cyclables fonctionnelles) ? Qu'entend-on à l'alinéa 2 en projet par le fait que le Gouvernement « défini[t] » les investissements liés à la mise en œuvre de cyclostrades ? Quel est précisément l'objet des conventions visées à l'alinéa 3 ?

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé :

> « L'aménagement dépend du gestionnaire de voirie bien que la Région peut mettre en place des outils de financement (ex : subventions vers les communes, plan infrastructures régionales) pour les mettre en œuvre.
>
> La mise en œuvre des liaisons fonctionnelles supra-locales et des liaisons cyclables de desserte locale pourra se faire à travers de nouveaux outils mis en place par le GW à travers un AGW mais aussi à travers d'autres mécanismes existant tel que le PIC, PCDR, le plan d'investissement mobilité durable organisé à travers ce décret, les fonds propres des communes. La détermination du réseau sera faite pa[r] des études lanc[ées] par la Région Wallonne en étroite collaboration avec les communes ».

Dans un souci de sécurité juridique, à l'article 31/5, les alinéas 1er et 2, seront par conséquent clarifiés afin de déterminer la répartition des responsabilités dans l'aménagement des différentes composantes du réseau cyclable structurant wallon et son financement.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

À l'article 31/5, alinéa 3, en projet, il y a lieu de préciser l'objet des études ou marchés pouvant être délégués par convention à une personne morale de droit public, afin d'identifier plus précisément l'objectif de la disposition en projet.

8. L'article 31/6 en projet, tel que rédigé, ne permet pas d'identifier avec certitude les personnes chargées de l'entretien des cyclostrades, des liaisons fonctionnelles supra-locales et des liaisons cyclables de desserte locale : s'agit-il, pour chacune d'elles, du propriétaire de la voirie, du gestionnaire de la voirie ou de la Région ? Tel que rédigé, l'alinéa 2 – qui prévoit que la Région prend en charge l'entretien ou le financement de l'entretien des cyclostrades – parait contradictoire avec l'alinéa 1er – qui met cet entretien à charge du propriétaire ou du gestionnaire de la voirie.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a expliqué :

> « Le gestionnaire de voirie équivaut au propriétaire pour les pouvoirs publics (Région ou Communes). Le gestionnaire/propriétaire entretien le réseau cyclable structurant SAUF s'il existe une convention dérogeant à ce principe et SAUF si il s'agit d'une Cyclostrade où l'entretien ou sont financement (via une subvention à la commune par exemple) [sont pris en charge par la Région] même si la Cyclostrade se trouve sur une voire communale. [L'alinéa 2 de l'article 31/6 en projet est] une dérogation au principe de l'alinéa 1, spécifique aux cyclostrades ».

Le dispositif sera par conséquent clarifié, de manière à permettre l'identification sans ambiguïté des personnes en charge de l'entretien des différentes composantes du réseau cyclable structurant wallon. À cet égard, il y aura également lieu de veiller à la cohérence avec l'article 2 du décret du 4 avril 2019 'visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes', selon lequel

> « [l]es services régionaux en charge de l'entretien des voiries procèdent à l'entretien des zones cyclables et, au minimum, à l'entretien ordinaire, l'entretien extraordinaire et au service d'hiver ».

Par ailleurs, il convient de préciser les critères selon lesquels une dérogation peut être accordée par voie de convention d'entretien, afin de garantir le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

9. Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que l'inventaire sera « public et visible sur Internet ».

Cette précision gagnerait à figurer à tout le moins dans le commentaire de l'article.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Article 5

1. Interrogée quant à la distinction opérée à l'article 31/9, § 2, en projet, entre les notions de « mobilité durable », de « mobilité active utilitaire » et d'« intermodalité », la déléguée du Ministre a répondu :

> « [Pour la mobilité durable], il s'agit d'un concept évolutif de mobilité aujourd'hui basé sur le principe STOP : qui inclut la priorité des modes actifs mais également les transports en commun et l'intermodalité.
>
> On pourrait modifier l'article 31/9, § 1er –- pour écrire 'En particulier la mobilité active utilitaire et l'intermodalité dans les communes' ».

Ces différentes notions seront explicitées à tout le moins dans le commentaire de l'article.

2. De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article 31/12, § 1er, alinéa 1er, en projet, les mots « en application de l'article 31/11, § 2 » seront remplacés par les mots « en application de l'article 31/11, § 3 ».

3. À l'article 31/12, § 5, en projet, il revient au législateur de prévoir s'il est possible ou non de rectifier le plan d'investissement qui n'aurait pas été approuvé totalement par le Gouvernement. Cette faculté ne peut être laissée à la seule appréciation de l'exécutif [6].

4. L'article 31/14 en projet prévoit l'insertion, dans les documents relatifs aux marchés de travaux, « de clauses environnementales, sociales et éthiques visant à lutter contre le dumping social » dont l'existence conditionne « [l]'exécution de toute subvention, visée par le présent titre et relative à un marché de travaux ». Il est prévu que le Gouvernement fixe les modalités d'insertion de ces clauses, mais tant l'avant-projet que l'exposé des motifs restent muets quant au contenu de celles-ci.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a fait référence au décret du 2 mai 2019 'modifiant divers décrets en vue d'insérer des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne', qui

> « contient un nouvel article 8/1 qui vise les '[…] clauses environnementales, d'une ou de plusieurs clauses sociales et d'une ou de plusieurs clauses éthiques visant à lutter contre le dumping social. Le Gouvernement précise la portée de ces clauses et en fixe les modalités d'insertion. Par dérogation à l'alinéa 1er, le Gouvernement peut fixer des seuils à partir desquels elles sont insérées' ».

[6] Voir dans le même sens, l'avis n° 64.288/4 donné le 10 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2018 'insérant dans la Troisième partie du Livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation un Titre V relatif aux subventions octroyées aux grandes villes dans le cadre de leurs perspectives de développement urbain et modifiant l'article D.I.4 du Code du Développement territorial', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64288.pdf.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Force est toutefois de constater que la disposition visée dans la réponse de la déléguée du Ministre a été insérée par un décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 dans le décret du 9 décembre 1993 'relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables' et qu'elle concerne les subventions accordées aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux en vue de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie ou des énergies renouvelables. Aucun arrêté du Gouvernement wallon n'a par ailleurs encore été adopté afin d'exécuter cette habilitation.

Pour donner une portée utile à la disposition à l'examen, il convient de préciser, à tout le moins dans le commentaire de l'article, en quoi les clauses environnementales, sociales et éthiques destinées à lutter contre le dumping social doivent consister [7]. À cet égard, si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il pourrait être fait référence au guide publié sur le portail des marchés publics de la Région wallonne dans la rubrique « achats publics durables/lutte contre le dumping social », qui contient des extraits de clauses à copier ou coller dans les différentes parties du cahier spécial des charges [8].

5. Interrogée quant à la question de savoir pourquoi l'article 31/18, § 1er, alinéa 1er, en projet, ne précise pas, comme c'est le cas à l'article L3343-7, alinéa 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, que l'approbation du Gouvernement est requise « [l]orsque la décision d'attribution est prise et que le montant du marché est inférieur aux montants au-delà desquels le marché est soumis à la tutelle générale d'annulation en vertu des articles L3111-1 et suivants », la déléguée du Ministre a répondu :

« Cela sera précisé par AGW lors de chaque programmation ».

Dans un souci de sécurité juridique, le dispositif gagnerait toutefois à être complété en ce sens.

6. Au vu du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', qui fixe déjà des dispositions relatives à l'octroi, à l'emploi et au contrôle des subventions et qui accorde déjà certaines habilitations au Gouvernement (articles 57 à 62), la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de l'article 31/23 en projet [9].

[7] Voir dans le même sens, l'avis n° 63.550/4 donné le 20 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 4 octobre 2018 'modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63550.pdf. Il y a lieu d'être attentif aux règles qui gouvernent la répartition des compétences en cette matière telles que rappelées dans l'avis n° 68.163/4 donné le 12 novembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68163.pdf.

[8] https://marchespublics.wallonie.be/files/March%c3%a9s%20publics%20responsables/Dumping_guide_2018.pdf. Cfr également la circulaire « marchés publics » du 30 mars 2017 publiée au *Moniteur belge* du 27 avril 2017.

[9] Voir dans le même sens, l'avis n° 54.220/4 donné le 23 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 6 février 2014 'modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu :

« Effectivement, ce n'est peut-être pas nécessaire, cette disposition s'inspire de celle présente dans le CDLD concernant le PIC ».

Au vu de cette réponse, l'article 31/23 en projet sera omis.

7. À l'article 31/25 en projet, le dispositif sera complété afin de préciser les critères applicables à ce régime transitoire, de manière à garantir une application du dispositif conforme au principe d'égalité et de non-discrimination entre communes.

Article 6

Il convient de préciser que les modifications sont apportées au paragraphe 1er de l'article 1er du décret du 4 avril 2019.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un Fonds régional pour les Investissements communaux', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54220.pdf.

‡LW-ADKWPBDFB-HCBBHMW‡