



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.520/VR
du 15 juin 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’accord de coopération du xx/xx/xxxx entre l’État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant création du registre central des cycles’

Le 26 avril 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 prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du xx/xx/xxxx entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant création du registre central des cycles'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 6 juin 2023. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 26 avril 2023 entre l'autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création du Registre central des cycles' (ci-après : l'accord).

L'accord prévoit la création d'une banque de données des cycles dénommée « Registre central des cycles » (ci-après dénommé « le registre ») (article 3 de l'accord), dont la mission est de lutter contre le vol de cycle (article 4 de l'accord). Le « *back-end* » du registre est géré par l'autorité fédérale compétente, et son « *front-end* » par les autorités régionales compétentes (articles 5 et 6 de l'accord). L'enregistrement d'un cycle dans le registre se fait sur une base volontaire, sur le « *front-end* » mis en place par l'autorité régionale compétente (article 8 de l'accord) et donne lieu à la délivrance d'un autocollant à apposer sur le cycle enregistré (article 10 de l'accord). Chaque cycle enregistré se voit attribuer un statut (« cycle non volé », « cycle présumé volé », « cycle volé », ou « plus actif dans le système »), qui est librement accessible moyennant le scan du code QR de l'autocollant ou moyennant l'introduction du numéro d'identification du cycle sur un site internet mis en place par l'autorité régionale compétente (article 11 de l'accord).

COMPÉTENCE

3.1. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' permet à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique », la conformité avec les normes supérieures.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune ². Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences ³. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions seraient violées.

3.2. Il résulte dès lors de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 que des autorités ne peuvent conclure un accord de coopération que si elles mettent chacune en œuvre des compétences propres. Cette disposition de la loi spéciale ne permet par conséquent pas à l'autorité fédérale et aux régions de conclure un accord de coopération dont le contenu ne relève en aucune manière de la compétence de certaines parties ⁴. Un accord de coopération ne peut pas non plus avoir pour effet d'autoriser une autorité à financer une politique qui se situe intégralement en dehors de sa compétence ⁵.

En l'espèce, la question se pose de savoir sur le fondement de quelles compétences régionales il peut se justifier que la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale soient parties à l'accord auquel l'avant-projet soumis pour avis entend porter assentiment.

3.3. Le préambule de l'accord vise la compétence des régions en ce qui concerne, d'une part, l'environnement et la politique de l'eau ⁶ et, d'autre part, les travaux publics et le transport ⁷.

Au vu de son objet, l'accord de coopération auquel il est porté assentiment ne relève cependant pas des compétences dévolues aux régions en matière de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), de régime juridique de la voirie terrestre (article 6, § 1^{er}, X, 2^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980), ou de promotion, de sensibilisation et d'information en matière de sécurité routière (article 6, § 1^{er}, XII, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980).

² *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405-2, p. 47.

³ Voir C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.3. Voir également C.C., 13 juillet 2001, n° 101/2001, B.3.4-B.3.5 ; C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.6.2 ; C.C., 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2 ; C.C. 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12.

⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, p. 55.

⁵ Légisprudence constante du Conseil d'État : voir entre autres l'avis n° 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/001, pp. 10-11.

⁶ Article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁷ Article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'accord ne règle pas non plus de matière pouvant être réputée relever du régime de la protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980). Aux termes de l'article 4, 8^o, de l'accord, le registre a certes pour objectif ou comme finalité « de promouvoir la mobilité douce et l'utilisation de cycles ». Il convient cependant d'observer à cet égard que selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'objectif d'une norme ne peut pas déterminer par lui-même si cette norme entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane⁸. Dès lors, l'objectif mentionné à l'article 4, 8^o, de l'accord ne peut pas justifier la compétence des régions.

Indépendamment de la question de savoir sur le fondement de quelle compétence les autorités régionales gèrent les cycles retrouvés, la même observation vaut pour l'objectif ou la finalité, mentionnés à l'article 4, 9^o, de l'accord.

3.4. La mise en place d'une banque de données dans laquelle des cycles sont enregistrés comme instrument de lutte contre le vol des cycles, relève en réalité de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, dans le cadre de ses compétences relatives à la police générale et à la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport (article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), ainsi que dans le cadre de ses compétences résiduelles en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions, et d'organisation et de politique relative à la police.

3.5. Force est dès lors de conclure que l'accord règle uniquement des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En concluant un accord de coopération avec les régions sur des matières pour lesquelles elle est seule compétente, l'autorité fédérale renonce à des compétences qu'il lui appartient de régler unilatéralement.

Par conséquent, l'avant-projet ne peut se concrétiser.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁸ Voir déjà C.C., 31 janvier 1989, n° 1/89, 8.B.4.