

PROPOSITION DE DÉCRET RELATIF AUX MODES DE TRANSPORTS DOUX ET PARTAGÉS EN FLOTTE LIBRE ET MODIFIANT LES ARTICLES 4 ET 12 DU DÉCRET DU 1^{ER} AVRIL 2004 RELATIF À LA MOBILITÉ ET À L'ACCESSIBILITÉ LOCALE



Tom DESCHUTTER
/ Directeur



Ambre VASSART
/ Conseiller expert

À la suite des nombreux problèmes rencontrés par les grandes villes étrangères dans le contrôle et la gestion des modes doux de déplacement offerts en libre-service sur le domaine public, une proposition de décret a été déposée au Parlement wallon qui propose d'anticiper les problématiques pouvant survenir au niveau local, en assurant un cadre wallon cohérent. Il s'agit de réagir par la règle de droit afin d'appuyer les démarches déjà mises en place par certaines villes concernées et visant le respect de chartes locales. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a été auditionnée par le Parlement wallon le 9 janvier 2020 sur cette proposition.

Ainsi, la proposition prévoit la mise sur pied d'un système de licence permettant d'assurer certains éléments quant à la qualité des solutions de mobilité proposées, sur le plan de l'impact sur l'espace public, sur la sécurité routière, sur la santé publique et l'environnement, sur le respect de la réglementation fiscale et sociale, et en matière d'assurance notamment, ainsi que la mise en place d'un règlement lié à l'exploitation des services au niveau local, lequel viendrait préciser certaines dispositions régionales générales. Il reviendrait à la commune de délivrer la licence d'exploitation.

De même, la proposition comporte une série de mesures liées à la perception d'une redevance et aux sanctions du non-respect de la réglementation.

La présente proposition s'inscrit dans un mécanisme déjà bien connu par les communes puisque l'exploitation des services de taxis repose sur des principes similaires. Elle présente l'intérêt de baliser un certain nombre d'éléments d'exploitation généraux pour lesquels il est intéressant qu'une certaine uniformité puisse exister sur le territoire régional, et prend en compte également des éléments pour la gestion desquels les communes ne disposent pas de moyens de contrôle vis-à-vis des exploitants (respect de normes particulières en matière de santé publique ou d'impact sur l'environnement p. ex).

Il nous semble dès lors que la véritable plus-value que pourrait apporter la Wallonie, par rapport à la problématique en question, soit d'assurer que l'octroi d'une licence générale à un opérateur soit réglé à l'échelle régionale. De même, nous voyons une plus-value à ce que la commune reste responsable des conditions d'exploitation au niveau local (étendue des services, pré-occupations spécifiques au niveau de l'occupation du domaine public, etc).

L'ordonnance bruxelloise ayant le même objet prévoit d'ailleurs l'octroi d'une licence par la Région de Bruxelles-Capitale, et ce à son niveau et non au niveau communal. Dans cette perspective, le chapitre relatif à la redevance devrait assurer une redevance pour la délivrance régionale de la licence, d'une part, et d'autre part une redevance communale librement fixée pour la compensation de la gestion communale de l'occupation du domaine public (suivi et contrôle des règlements communaux, utilisation du domaine communal lorsqu'il y a lieu (bornes de rechargement par exemple), ramassage des modes doux encombrants les trottoirs et stationnés en contravention avec les règlements communaux, entretien, surveillance du réseau, adaptation des règles de circulation, etc.).

Par ailleurs, il nous semble que la création d'un nouveau régime de sanction devrait être évitée pour assurer le respect des règlements communaux et que la procédure habituelle de sanctions administratives communales devraient pouvoir s'appliquer, ne fut-ce que moyennant une adaptation des montants des amendes.

Contexte

À la suite des multiples problèmes d'encombrements des espaces public et aux nuisances constatées dans les grandes villes étrangères (Amsterdam, Melbourne et différentes villes de Chine), liées aux transports doux en flotte libre, la proposition de loi entend donner un cadre juridique à ces structures. On constate en effet le dépôt massif de ces systèmes de cyclopartage, à tel point que les trottoirs, places et même les entrées de métro deviennent, dans ces villes, inaccessibles.

Ainsi, selon les auteurs de la proposition, les premières tentatives d'encadrement par les communes à travers l'instauration de chartes doivent être appuyées par des mécanismes de droit. La proposition tend à installer un cadre normatif plus cohérent, à l'instar de l'ordonnance bruxelloise du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transports partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile, et à accompagner les communes afin qu'elles puissent gérer l'arrivée, non seulement des trottinettes en libre partage, mais aussi des futurs véhicules de cyclopartage au sens large.

Les auteurs rappellent qu' « *ils ne veulent pas diminuer la flexibilité d'usage de ces véhicules mais, au contraire, apporter de la sécurité juridique pour que le marché puisse se développer harmonieusement et que des comportements positifs en lien avec l'usage d'une mobilité douce et respectueuse de l'espace public deviennent la norme.* »

Ainsi les auteurs proposent, dans un premier temps, d'encadrer le cyclopartage en général, à savoir l'ensemble des modes doux pouvant être entreposés en dehors de la chaussée, par l'obtention de licence obligatoire (de 6 ans mois renouvelable), afin de promouvoir un développement raisonné du cyclopartage et d'amener les opérateurs à réfléchir dès la conception de leur service, à la limitation de leur impact éventuel sur le domaine public.

Les conditions imposées pour l'obtention d'une licence, ainsi que sa procédure d'octroi, sont laissées à l'appréciation du Gouvernement.

Ces conditions portent sur :

- a) la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public ;
- b) la sécurité routière ;
- c) la santé publique et l'environnement ;
- d) le respect de la réglementation sociale et fiscale ;
- e) la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs ;
- f) l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité ;
- g) la souscription à une assurance couvrant la responsabilité civile de l'opérateur ;
- h) l'usage d'électricité verte pour le rechargement des véhicules en cyclopartage qui sont entièrement ou partiellement propulsés par un moteur électrique ;
- i) l'usage d'un véhicule électrique lorsqu'un véhicule automobile est employé par l'opérateur ou un tiers dans le cadre de la collecte des véhicules de cyclopartage ;
- j) les conditions décentes d'emploi en matière de sous-traitance dans le cadre de la collecte des véhicules de cyclopartage ;
- k) tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre.

Préalablement à la demande de licence, l'opérateur doit présenter au collège communal les conditions générales d'utilisation du service de cyclopartage en flotte libre, ainsi qu'un projet de gestion de la flotte de véhicules de cyclopartage.



Il revient au collège communal d'octroyer la licence en précisant notamment le type de véhicules de cyclopartage, le périmètre couvert et le nombre minimal et maximal de véhicules de cyclopartage pour lequel la licence est octroyée.

Le conseil communal peut fixer par voie de règlement le nombre maximum de licences pour cyclopartage en flotte libre.

Enfin, la proposition entend limiter certains types de moteurs, en n'autorisant que des véhicules de cyclopartage électriques et en interdisant les véhicules de cyclopartage propulsés par des moteurs thermiques, afin de limiter les émissions de CO₂ et éviter que des polluants n'aboutissent dans l'atmosphère à cause du cyclopartage en flotte libre¹. Un moteur fonctionnant à l'hydrogène est également autorisé. Les auteurs estiment en effet que les véhicules de cyclopartage fonctionnant aux combustibles fossiles sont plus nuisibles pour l'environnement et la santé publique que ce genre de véhicules en propriété privée.

Les conditions d'exploitation des services de cyclopartage en flotte libre devront être réglées par règlement communal qui pourra alors distinguer les différentes catégories de véhicules de cyclopartage.

Le règlement est encadré par les principes suivants :

1° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition dans le cadre d'un service de cyclopartage en flotte libre peuvent uniquement être entreposés conformément au Code de la route ainsi qu'aux réglementations régionales et communales en vigueur ;

2° les véhicules de cyclopartage ne peuvent pas être entreposés :

a) dans des zones nécessaires à la montée et à la descente des transports publics ;

b) de manière à bloquer l'accès aux commerces ;

c) de manière à bloquer l'accès aux quais ;

d) de manière à bloquer l'accès aux transports en commun ;

e) de manière à constituer une entrave à la circulation des piétons ;

f) de manière à bloquer l'accès aux passages pour piétons.

3° le conseil communal peut fixer un seuil maximal d'émission sonore à ne pas dépasser entre 22 heures et 6 heures ou limiter les heures d'utilisation en période nocturne ;

4° le conseil communal peut fixer des zones dans lesquelles il est interdit, temporairement ou de manière permanente, d'entreposer des véhicules de cyclopartage. Ces zones sont immédiatement portées à la connaissance des opérateurs et imposées aux utilisateurs du service de cyclopartage en flotte libre ;

5° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition par les opérateurs, ne peuvent pas être endommagés et doivent, à tout moment, répondre aux prescriptions techniques ;

6° le conseil communal peut fixer une concentration minimale ou maximale de véhicules de cyclopartage sur une superficie donnée. La concentration minimale ou maximale peut porter sur les véhicules de cyclopartage de chaque opérateur individuel ou sur l'ensemble des véhicules de cyclopartage de tous les opérateurs.

En cas de violation de l'une des conditions d'exploitation, il est prévu que l'opérateur régularise la situation dans les 24 heures qui suivent la notification par les services compétents de la commune et que les véhicules de cyclopartage puissent être enlevés de la voie publique à l'expiration du délai, moyennant une redevance forfaitaire de 20 à 400 euros fixée dans le règlement et mise à charge de l'opérateur qui met les véhicules de cyclopartage à disposition.

Enfin, le conseil communal peut imposer, pour chaque véhicule de cyclopartage qui est utilisé pour un service de cyclopartage en flotte libre, une redevance pour l'utilisation du domaine public dans une fourchette située entre 1 et 25 euros par an et par véhicule de cyclopartage.

Proposition d'avis

Sur le mécanisme de licence

Le système s'inscrit dans la même logique que celle qui prévaut pour l'exploitation d'un service de taxi où les communes sont également impliquées.

Il nous semble toutefois que la logique d'exploitation d'un service de taxi n'est pas entièrement transposable à la problématique soulevée. En effet, la commune devra, sur dossier, s'assurer du respect d'une série de prescriptions techniques en vue de délivrer une licence, notamment en termes de sécurité routière, d'environnement ou de santé publique. Ces éléments sont, pour ce qui concerne les services de taxis, assurés par les législations fédérales sur les véhicules notamment. Ces prescriptions nécessitent des vérifications spécifiques et dépassent, à notre estime, les compétences communales. Les communes ne disposent par ailleurs pas des moyens techniques ou humains pour vérifier les dossiers qui leur seront

¹ Selon les auteurs de la proposition : « Conformément à l'article III.13, §1^{er}, 2°, du Code du droit économique, il est autorisé de rendre l'exercice d'activités de service dépendant de conditions ayant pour but la santé publique et la protection de l'environnement. »

soumis, alors que la délivrance pourra avoir des conséquences par la suite en cas de dommage dû à la défectuosité du produit proposé et pourtant agréé par la commune.

En outre, il nous semble que l'octroi d'une licence à un opérateur relève d'un intérêt régional. C'est d'ailleurs en ce sens que la Région bruxelloise a rédigé son propre texte relatif à la question des engins de déplacements en flotte libre sur son territoire.

Notons pour le surplus que, à ce jour, les communes sont déjà libres d'introduire un système d'agrément si elles le souhaitent, par voie de règlement moyennant une série de conditions en lien avec la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique flanqué d'un système de sanctions communales déjà bien maîtrisé par les administrations.

Il nous semble donc évident qu'une licence régionale devrait être octroyée par les services régionaux, et non par les communes. Il nous semble que c'est au niveau des conditions d'exploitation des engins de déplacement doux en flotte libre sur le territoire communal que l'intérêt d'agir pour les communes est le plus important. À cet égard, si les conditions d'exploitation proposées par le décret nous semblent effectivement adéquates, c'est au stade de ces conditions d'exploitation que les types de véhicules, les périmètres couverts et les nombres minimaux et maximaux doivent être établis, au travers une habilitation aux autorités locales, dans le règlement communal, pour déterminer certaines conditions d'exploitation au cas par

cas, comme par exemple le nombre de véhicules par opérateurs.

Nous proposons donc une licence d'exploitation régionale pour les opérateurs, délivrée par l'administration régionale, couplé à des règlements communaux règlementant l'usage sur le territoire local des flotte de véhicules concernés. Notons que la délivrance d'une licence régionale par la Région



est un mécanisme bien plus facile et qui représente un frein bien moindre à la liberté de commerce et d'industrie que celui de s'identifier dans l'ensemble des communes sur lesquelles l'opérateur souhaite offrir ses services. Il évite par ailleurs un report de charges administratives notamment pour les villes et communes concernées.

Sur le principe de la redevance

Les auteurs de la proposition de loi prévoient un système de redevance, à la fois en guise compensation pour l'usage de l'espace public, mais également au vu des coûts que les systèmes de cyclopartage occasionnent aux pouvoirs publics, dans la mesure où ils doivent par exemple intervenir en cas de divers problèmes causés par lesdits véhicules ou encore prévoir des parkings supplémentaires dans l'espace public. Le texte prévoit ensuite un encaissement par la commune et un montant imposé.

Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de cadenas le montant dans un premier temps. En effet, la redevance, en son principe, requiert une proportion et une adéquation au service rendu dont elle constitue la contrepartie. Les communes peuvent dans cette mesure, qui à notre sens est largement suffisante, choisir en toute autonomie le montant de la contrepartie. Il nous semble que le principe constitutionnel de l'autonomie communale requiert une liberté sur ce point et l'élimination dans le texte d'une fourchette de prix imposée.

Il est important de rappeler que la distinction et la justification avancée concernant la redevance n'est pas non plus optimale. En effet, elle risque

de prêter à confusion. S'il est évidemment nécessaire qu'une redevance soit mise en place au niveau communal au vu des coûts administratifs supportés pour la délivrance et le suivi des licences (l'habilitation n'étant par ailleurs, à notre sens, à ce stade pas nécessaire, s'agissant de la contrepartie d'un service rendu), et dans la mesure

ou le Parlement maintiendrait cet octroi au niveau local, la redevance perçue par la commune en termes d'utilisation de l'espace public doit être à notre estime distincte. Elle n'empêchera par ailleurs pas l'autorité régionale de percevoir sa propre redevance en cas d'utilisation du domaine public régional. Sur ce point, et afin d'éviter les conflits ultérieurs, une clarification, ne fut-ce que dans le commentaire des articles, devrait être opérée entre les pouvoirs régionaux et communaux relativement à l'occupation de leur domaine.

Sur les dispositions punitives

Dans la rubrique relative aux sanctions, il nous semble important de veiller à la cohérence du dispositif avec l'ensemble des systèmes de sanctions administratives déjà mis en place.

Ainsi, l'infliction d'une amende par le collège communal semble aller à l'encontre de toutes les procédures déjà applicables et instaure un régime nouveau et difficile à mettre en pratique. En effet, le collège n'est pas l'instance la mieux armée pour infliger des amendes. Cette procédure impliquera le respect des droits de la défense, et donc un processus administratif lourd. Il serait plus opportun de confier la mission d'infliger des amendes aux fonctionnaires sanctionneurs désignés par les communes et déjà en charge d'infliger les amendes en vertu d'une série d'autres dispositions légales ou décrétales.

De même, l'autorité chargée de suspendre ou de retirer les licences n'est pas spécifiée. Cette autorité devrait être désignée dans le texte légal et non dans un arrêté.

Ensuite, dans ce chapitre toujours, les agents qualifiés pour veiller à la

recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de la proposition de décret, ainsi qu'aux arrêtés, règlements communaux et licences pris en exécution de ces dispositions sont :

1° le personnel du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale ;



2° le personnel du cadre administratif et logistique de la police fédérale et locale ;

3° le personnel des services de contrôle compétents du Service public de Wallonie, désignés par le Gouvernement.

L'on note donc que seuls les agents qualifiés et les agents régionaux sont visés par la mission de constat

des infractions, y compris s'agissant du contrôle des règlements communaux. S'il importe que la situation reste telle quelle pour les infractions découlant directement du Code de la route, il est indispensable d'ouvrir aux agents communaux expressément désignés par le conseil communal, les constats relatifs au non-respect des règlements communaux. Dans le cas contraire,

les communes sont privées de la mise en œuvre de leur propre réglementation et devront assumer l'impunité due à la surcharge de travail déjà rencontrée par les agents qualifiés.

La détermination d'une procédure de sanction dans un arrêté du Gouvernement risque également de poser des questions pratiques et juridiques. Il serait probablement plus judicieux de déterminer dans le décret les éléments essentiels de procédure, calqués sur les textes wallons déjà applicables (en matière de voiries, d'impétrants et d'environnement par exemple), voire de manière plus optimale encore, de renvoyer à la procédure de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives, déjà bien connue et maîtrisée par les administrations communales. Les montants des amendes peuvent cependant tout à fait être adaptés.

Notons enfin que, sur plusieurs points, la délégation faite au gouvernement nous paraît trop large. Le Conseil d'État rappelle, dans son guide de technique législative, que les éléments essentiels d'une matière doivent être fixés par la loi elle-même. À titre d'exemple, la désignation de l'autorité compétente dans le cadre de l'infliction des pénalités nous paraît essentielle.