

Numéro du rôle : 2774
Arrêt n° 174/2004 du 3 novembre 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, introduit par le Gouvernement wallon.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 août 2003 et parvenue au greffe le 18 août 2003, le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, a introduit un recours en annulation des articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (publiée au *Moniteur belge* du 25 février 2003).

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 5 mai 2004 :

- ont comparu :
 - . Me S. Depré, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me G. Druetz *loco* Me F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 22 juin 2004, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 7 juillet 2004, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 15 septembre 2004 après avoir invité les parties à répondre, dans un mémoire complémentaire à introduire le 10 septembre 2004 au plus tard, et dont elles feraient parvenir une copie aux autres parties, aux questions suivantes :

1° a) Les règlements de circulation communaux complémentaires comprennent-ils « les règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications » visées à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

b) Dans la négative, la compétence pour régler cette matière relève-t-elle de la compétence résiduaire du législateur fédéral ou de la compétence des régions et, dans ce dernier cas, sur quelle base ?

c) Faut-il, s'agissant de ce qui précède, faire ou non une distinction entre, d'une part, les voies communales et provinciales et, d'autre part, les voies régionales ?

2° La compétence confiée aux régions par l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour régler la gestion de la voirie implique-t-elle également pour elles la compétence d'adopter des règlements de police et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?

3° a) Quelle était, avant la loi attaquée du 7 février 2003, la pratique en matière d'exercice de la tutelle administrative sur les règlements de circulation communaux complémentaires ? Existait-il en l'espèce une différence entre, d'une part, les voies communales et provinciales et, d'autre part, les voies régionales ?

b) Quelle est la pratique visée au a) depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2003 ?

4° L'exigence d'« association », visée à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, implique-t-elle que les autorités qui ont été obligatoirement associées à l'élaboration d'une réglementation doivent à nouveau être associées par l'autorité compétente lorsqu'elle envisage d'adapter cette réglementation en projet pour tenir compte d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat ? Est-il relevant pour la réponse à fournir à cet égard que l'autorité compétente ait suivi intégralement l'avis du Conseil d'Etat pour rencontrer, en particulier, les questions de légalité ou de constitutionnalité soulevées par le Conseil d'Etat, notamment lorsque celles-ci portent sur les compétences des autorités en question ?

Le Gouvernement flamand, le Conseil des ministres et la partie requérante ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 15 septembre 2004 :

- ont comparu :
 - . Me S. Depré, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me G. Druetz *loco* Me F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

A.1. Un premier moyen est pris de la violation par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière de l'article 39 de la Constitution ainsi que de l'article 6, § 1er, III, V et X, 1°, 2°*bis* et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement wallon soutient qu'il résulte de la lecture combinée des articles 2 et 3 de la loi attaquée que la compétence en matière d'adoption des règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur leur territoire est désormais du ressort exclusif des communes, sauf en ce qui concerne les compétences réservées au ministre fédéral qui a la circulation routière dans ses attributions, telles qu'elles sont visées à l'article 3, § 1er, 1°, nouveau des lois sur la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, et au ministre fédéral de la Défense, telles qu'elles sont visées à l'article 3, § 1er, 1° et 2°, nouveau des mêmes lois. Ceci est, selon le Gouvernement wallon, contraire aux attributions désormais conférées aux régions de manière exclusive dans les matières des travaux publics, des routes et de leurs dépendances, de l'agriculture, des forêts ainsi qu'en matière de transports en commun.

A.2. Le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'il n'est pas contesté que l'objet véritable de la législation attaquée est la matière de la circulation routière et non une question touchant à l'essence de la compétence des travaux publics, de l'agriculture ou des forêts. La matière de la police générale relative aux communications et aux transports est une compétence fédérale. Le Conseil des ministres précise que les dispositions attaquées n'empêchent pas une concertation intercommunale volontaire. C'est, selon lui, un objectif de simplification des procédures d'adoption des règlements communaux complémentaires qui explique que la loi nouvelle supprime la tutelle spécifique d'approbation exercée par le ministre des Communications. Le Conseil des ministres relève que les dispositions attaquées n'empêchent pas les régions d'exercer la tutelle ordinaire sur les initiatives des communes. Les régions pourraient même prendre des circulaires destinées à éclairer les communes sur la manière dont elles exercent la tutelle en la matière. Elles pourraient encore inviter une commune à adopter un règlement complémentaire à propos d'une voirie régionale.

A.3. Le Gouvernement flamand rappelle que la police générale des communications et des transports est une compétence fédérale mais que les régions sont compétentes en matière de police spéciale. Les régions sont compétentes en matière d'agriculture, de protection et de conservation de la nature, de forêts, de bois et d'espaces verts, de travaux publics, de routes et de leurs dépendances. Dans ces matières, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour modifier, remplacer ou abroger les dispositions normatives existantes, même celles qui ont été adoptées à une époque où l'autorité fédérale était encore compétente.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon considère que l'objet du litige ne porte pas sur le principe de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale relative aux communications et aux transports. Ce qu'il reproche à l'autorité fédérale c'est d'avoir, en exerçant cette compétence, empiété sur la compétence exclusive des régions dans les matières de travaux publics, de routes et de leurs dépendances notamment. Le Gouvernement wallon estime que le Conseil des ministres ne répond pas à son argumentation : dès lors que l'autorité fédérale supprime l'intervention des ministres compétents, à savoir aujourd'hui, depuis la régionalisation, les ministres régionaux, elle empiète sur les compétences des régions. A cet égard, peu importe que les régions aient les moyens de contrôler l'intervention des communes, par l'exercice de la tutelle ordinaire ou par l'édition de circulaires.

Quant au deuxième moyen

A.5. Le deuxième moyen est pris de la violation par les articles attaqués de la loi du 7 février 2003 de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du principe de la loyauté fédérale.

Le Gouvernement wallon fait valoir qu'en modifiant le texte qui lui avait été initialement soumis, après qu'il eut donné un avis, sans pour autant l'associer à ces adaptations, l'on a méconnu l'exigence d'association ainsi que le principe de la loyauté fédérale.

A.6. Le Conseil des ministres considère que le procédé de l'association laisse intacte la liberté de légiférer, même lorsque celle-ci va dans un autre sens que l'avis rendu par l'autorité associée. Il relève que l'avant-projet de loi qui a été soumis à la Région wallonne contenait les mêmes lignes de force que le texte finalement déposé au Parlement. Le Conseil des ministres évoque la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle, lorsqu'un texte soumis à cette dernière est ultérieurement modifié, l'auteur du texte ne doit procéder à une seconde consultation qu'en cas de modification substantielle de la version initiale. En l'espèce, il considère que le texte n'a pas été substantiellement modifié et que l'autorité fédérale n'était pas obligée de suivre de manière servile les observations d'un gouvernement régional simplement associé.

A.7. Le Gouvernement flamand souligne que la procédure d'association constitue une forme de collaboration plus forte que celle de l'audition ou de l'avis. Il constate que les régions n'ont pas été associées à l'élaboration du texte déposé au Parlement après l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, alors que le texte qui avait été initialement soumis à cette dernière a ensuite été substantiellement modifié.

A.8. C'est le même étonnement que formule le Gouvernement wallon dans son mémoire en réponse : la modification qui a été introduite dans le projet après qu'il eut rendu son avis lui paraît substantielle.

Quant au troisième moyen développé par le Gouvernement flamand

A.9. Le Gouvernement flamand développe dans son mémoire un nouveau moyen, pour autant que de besoin. Il combine le principe de la loyauté fédérale avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il soutient qu'en n'ayant pas respecté le principe de la loyauté fédérale, l'autorité fédérale a violé le principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où, en d'autres circonstances, l'autorité fédérale respecte le principe de la loyauté fédérale à l'égard des mêmes ou d'autres entités fédérées.

A.10. Le Conseil des ministres considère que le principe de la loyauté fédérale ne contient pas, d'après les travaux préparatoires de la disposition constitutionnelle en question, un critère de répartition des compétences et ne ressortit pas au contrôle de la Cour d'arbitrage. En outre, il estime que le Gouvernement flamand n'expose pas en quoi consisterait en l'espèce la rupture du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.11. Le Gouvernement wallon se rallie à l'argumentation du Gouvernement flamand.

- B -

Les dispositions attaquées

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, qui sont libellés comme suit :

« Art. 2. L'article 2 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 2. Sous réserve de l’article 3 des présentes lois coordonnées et des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune.

Les règlements complémentaires sont transmis, pour information, aux communes limitrophes au plus tard quinze jours après leur adoption par le conseil communal. ’

Art. 3. L’article 2*bis* des mêmes lois coordonnées, inséré par l’arrêté royal n° 140 du 30 décembre 1982, est abrogé ainsi que les références à cet article aux articles 12 et 17 de ces lois coordonnées.

Art. 4. L’article 3 des mêmes lois coordonnées, est remplacé comme suit :

‘ Art. 3. § 1er. Le ministre qui a la circulation routière dans ses attributions et le ministre de la Défense arrêtent chacun en ce qui concerne ses attributions, les règlements complémentaires qui ont trait :

1° à la détermination des agglomérations prévues au règlement général sur la police de la circulation routière, lorsque cette détermination englobe plusieurs communes;

2° aux voies militaires ouvertes à la circulation publique.

§ 2. Les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires visés au § 1er si le ministre compétent s’est abstenu de les prendre.

Ces règlements lui sont soumis pour approbation. Si le ministre n’a pas statué dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, ledit règlement peut être mis en vigueur. ’ »

B.2. Avant leur modification par les articles attaqués de la loi précitée du 7 février 2003, les articles 2, 2*bis* et 3 des lois sur la police de la circulation routière, coordonnées par l’arrêté royal du 16 mars 1968, disposaient comme suit :

« Art. 2. Sous réserve de l’article 3 des présentes lois coordonnées et des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Ces règlements sont soumis à l’approbation du Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, après avis des commissions consultatives intéressées créées en application de l’article 7, alinéas 1er et 2.

Si les commissions consultatives n’ont pas donné leur avis dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, les conseils communaux peuvent en saisir directement le Ministre. Si le Ministre ne s’est pas prononcé dans les soixante jours de la

réception du règlement complémentaire ou, s'il y a lieu, de l'avis de la commission consultative, le règlement peut être mis en vigueur.

Art. 2*bis*. En vue de maîtriser les coûts d'exploitation des sociétés de transports en commun, le Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions peut inviter les conseils communaux à délibérer sur les mesures qu'il propose pour faciliter la circulation des transports en commun sur le territoire de la commune.

Les règlements complémentaires arrêtés par les conseils communaux sur l'invitation du Ministre sont soumis à l'approbation de celui-ci, qui prend l'avis des commissions consultatives intéressées, créées en application de l'article 7, alinéa 1er. Si les commissions consultatives n'ont pas donné leur avis dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, le Ministre peut approuver ce règlement.

Si les conseils communaux n'ont pas donné suite à l'invitation du Ministre dans le délai qu'il a fixé, ou si le Ministre ne peut marquer son accord sur le règlement complémentaire arrêté par les conseils communaux, il peut arrêter le règlement complémentaire après avoir pris l'avis des commissions consultatives intéressées.

Si les commissions consultatives n'ont pas donné leur avis dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, ce règlement peut être mis en vigueur.

Art. 3. § 1er. Le Ministre des Travaux publics, le Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de la Défense nationale arrêtent respectivement les règlements complémentaires relatifs :

1° aux voies publiques faisant partie de la grande voirie de l'Etat et aux carrefours dont une de ces voies publiques fait partie;

2° à la détermination des agglomérations prévues au règlement général sur la police de la circulation routière, lorsque cette détermination englobe plusieurs communes;

3° aux routes et chemins forestiers, ouverts à la circulation publique, situés dans les forêts de l'Etat, les réserves naturelles ou forestières;

4° aux routes militaires ouvertes à la circulation publique.

Ces règlements sont arrêtés après avis des conseils communaux intéressés ou, lorsqu'il s'agit de communes faisant partie d'ensembles de communes visés à l'article 7, alinéa 1er, après avis des commissions consultatives intéressées.

A défaut de réception de cet avis dans un délai de soixante jours à dater de la demande, le Ministre compétent peut arrêter d'office le règlement.

§ 2. Les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires visés au § 1er, si le Ministre compétent s'est abstenu de les prendre. Ces règlements sont soumis à son approbation, après avis des commissions consultatives intéressées s'il s'agit de communes faisant partie d'ensembles de communes visés à l'article 7, alinéa 1er.

Si les commissions consultatives n'ont pas donné leur avis dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, les conseils communaux peuvent en saisir directement le Ministre. Si le Ministre ne s'est pas prononcé dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire ou, s'il y a lieu, de l'avis de la commission consultative, le règlement peut être mis en vigueur. »

Quant au premier moyen

B.3. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 2, 3 et 4 de la loi précitée du 7 février 2003, de l'article 39 de la Constitution ainsi que de l'article 6, § 1er, III, V et X, 1°, 2°*bis* et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Gouvernement wallon fait valoir que les dispositions entreprises, votées à la majorité ordinaire, violent la compétence exclusive des régions en matière de travaux publics, de routes et de leurs dépendances, d'agriculture, de forêts ainsi qu'en matière de transports en commun.

B.4.1. En exécution de l'article 39 de la Constitution, les matières suivantes ont été attribuées aux régions par l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

« III. En ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature :

[...]

4° Les forêts;

[...]

V. La politique agricole et la pêche maritime [...]:

[...]

X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

1° les routes et leurs dépendances;

[...]

2°*bis* le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges.

[...]

8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs;

[...]. »

Dans les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transports est qualifiée de « compétence de gestion au sens large » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412).

B.4.2. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.4.3. L'article 6, § 4, 3°, de la loi précitée du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, [...]. »

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;

- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

B.4.4. Il ressort de la combinaison des articles 6, § 1er, X, et 6, § 4, 3°, précités, ainsi que des travaux préparatoires de ces dispositions que les régions sont effectivement compétentes pour régler la gestion de la voirie terrestre et des voies hydrauliques au sens le plus large du terme, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.5.1. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er de la loi relative à la circulation routière appartiennent aux règles de la police générale et de la réglementation de la circulation et des transports. Cet article fait partie du chapitre Ier, « Règlements généraux », de la loi précitée.

En exécution de cette habilitation a été adopté l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière. En vertu de l'article 1er, alinéa 1er, ce règlement régit « la circulation sur la voie publique et l'usage de celle-ci, par les piétons, les véhicules, ainsi que les animaux de trait, de charge ou de monture et les bestiaux ». L'article 2 définit diverses notions. Le titre II précise les règles de circulation. Le titre III a trait à la signalisation routière.

B.5.2. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les articles 2, *2bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière font partie du chapitre II « Règlements complémentaires ».

Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et ils visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De

par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.

B.5.3. Il s'ensuit que les règlements complémentaires de circulation visés aux articles 2, *2bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière, en tant qu'ils portent sur les matières mentionnées au B.4.1, relèvent de la compétence des régions. Les dispositions attaquées de la loi du 7 février 2003, qui remplacent ou abrogent dans leur intégralité les articles 2, *2bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière, sans tenir compte de la compétence régionale en matière de conservation de la nature, d'agriculture, de travaux publics et de transport, violent donc les règles répartitrices de compétences.

B.6. Le premier moyen est fondé.

B.7. Dès lors que les autres moyens ne peuvent aboutir à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 novembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior