

ÉTUDE DOCTRINALE

VERS UNE RÉGIONALISATION DE LA POLICE DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE?

PAR

AURÉLIE HERAUT (1)

Depuis les premiers pas de la Belgique fédérale, la question des transferts de compétences vers les collectivités fédérées anime, à intervalles plus ou moins réguliers, la vie politique belge. Pour n'en citer que quelques-unes, l'on se rappelle les revendications qui ont conduit à la communautarisation de l'enseignement et des matières personnalisables, à la régionalisation des transports et travaux publics ou encore à la régionalisation des pouvoirs subordonnés.

On ne s'étonnera donc pas de constater que ces dernières années n'aient pas non plus été exemptées de débats politiques relatifs à la régionalisation ou la communautarisation de certaines matières.

Ainsi, au lendemain des élections législatives de juin 2007, les partis politiques flamands ont rappelé leurs principales revendications parmi lesquelles figurait celle relative à la «régionalisation de la sécurité routière». Bien qu'elle ait pris une ampleur particulière à la suite des élections de juin 2007, cette revendication n'est pas nouvelle. Elle a, en effet, été consacrée officiellement pour la première fois dans une résolution du Parlement flamand du 3 mars 1999 pour être ensuite réitérée, à plusieurs reprises, sous la forme de communiqués de parti ou de propositions de loi spéciale.

L'on se souvient toutefois de l'intensité des tensions communautaires qui ont suivi ces élections, en sorte qu'un «Comité des Sages» s'est vu confier le soin de préparer une nouvelle réforme de l'État. En exécution des missions qui lui avaient été confiées, les membres de ce comité ont conclu, le 25 février 2008, un accord politique dont le contenu a été entériné dans une proposition de loi spéciale du 5 mars 2008 portant des mesures institutionnelles. Ce texte, qui n'a pas encore été adopté, suggérerait, notamment, une régionalisation partielle de la police de la circulation routière.

À l'heure où les négociations institutionnelles devraient reprendre leur cours et vu l'intérêt prononcé des partis politiques flamands pour la régio-

(1) Aurélie Heraut est assistante à l'Université Catholique de Louvain, collaboratrice politique aux affaires institutionnelles du Centre Démocrate Humaniste (cdH).

nalisation de cette matière, la présente contribution entend revenir sur cette problématique afin d'en cerner les différents contours et enjeux. Dans cette perspective, il s'agira, en premier lieu, de préciser l'objet et l'étendue de la revendication pour, en second lieu, analyser la légalité et l'opportunité d'un tel transfert de compétences.

CHAPITRE I^{er}. — L'OBJET DE LA REVENDICATION

Pour déterminer l'objet de la revendication, il convient de procéder en trois temps. Il paraît, avant tout, utile d'analyser et de préciser la terminologie utilisée pour qualifier cette revendication. Ceci nous permettra alors d'identifier et d'analyser la compétence fédérale dont le transfert est sollicité, tout en insistant sur les prérogatives qui reviennent déjà aux régions en la matière. Enfin, il faudra avoir égard aux textes qui ont consacré cette revendication afin de déterminer quelle forme pourrait concrètement prendre ce transfert de compétences.

SECTION I^{re}. — *De la régionalisation de la sécurité routière à la régionalisation de la police de la circulation routière*

Communément, on considère que les partis politiques flamands revendiquent la «régionalisation de la sécurité routière». L'expression est couramment utilisée pour désigner cette revendication, que ce soit dans la presse ou au sein des classes politiques flamande et francophone.

Celle-ci est pourtant inadéquate dans la mesure où le concept de sécurité routière ne renvoie pas à une matière, dont l'exercice serait confié à une collectivité politique, mais à un objectif. Ainsi, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans un avis du 15 décembre 2003, la sécurité routière est conçue comme «un objectif transversal qu'il appartient à chacune des autorités de poursuivre, indépendamment du système de répartition des compétences» (2). Ceci explique que le concept de sécurité routière ne soit ni consacré ni *a fortiori* défini dans les textes gouvernant la répartition des compétences entre les collectivités politiques composant l'État belge.

La réalisation de cet objectif nécessite l'exercice combiné de plusieurs compétences. Parmi celles-ci, figurent, principalement, la compétence régionale dans le domaine des transports et la compétence fédérale en matière de police de la circulation routière.

(2) Avis de la section de législation du Conseil d'État précédant le Décr. de la Rég. w. du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales, *M.B.*, 13 mai 2004.

Dans le domaine des transports, les régions sont compétentes en matière de routes et de leurs dépendances. C'est à elles que revient le pouvoir de décider des mesures d'entretien et d'amélioration des infrastructures autoroutières et de certaines infrastructures routières, à savoir les routes régionales. À ce titre, les régions peuvent, par exemple, prendre les mesures destinées à protéger le recouvrement des routes et, ainsi, faire face à la formation d'ornières (3). Par l'exercice de cette compétence, ces collectivités participent à l'aménagement d'infrastructures routières assurant la sécurité de leurs usagers et, en cela, contribuent à la réalisation de l'objectif précité.

La collectivité fédérale concourt également à la réalisation de cet objectif. Il lui revient en effet d'élaborer les règles de police de la circulation routière, c'est-à-dire l'ensemble des règles destinées à «assurer le maintien en bon état des routes, ainsi que la sécurité et la commodité de la circulation, ce qui comprend tout ce qui permet de faciliter leur usage et de prévenir les dangers» (4).

Afin de respecter la terminologie en vigueur, il paraît dès lors plus approprié de considérer que la revendication porte sur la régionalisation de la police de la circulation routière et non sur celle de la sécurité routière. Ceci est d'ailleurs confirmé par les différents textes consacrant cette revendication qui se réfèrent tous à la compétence de la collectivité fédérale en matière d'«élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports» (5).

SECTION II. — *La compétence fédérale et les interventions régionales*

Actuellement, la compétence d'élaborer les règles de police de la circulation routière échappe aux régions. Ainsi, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 16 janvier 1997, ces règles n'entrent pas dans la compétence attribuée aux régions en ce qui concerne les travaux publics et le transport (6). Au contraire, elles reviennent exclusivement à la collectivité fédérale.

(3) E. BEECKMANS, *De aansprakelijkheid van de wegbeheerder*, Heule, U.G.A., 2004, p. 28; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, II, Bruxelles, éd. U.L.B., 1989, p. 1066; N. FRASELLE et S. SMOOS, «Les compétences des communes en matière de circulation routière», *Mouv. comm.*, 2005, p. 240; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State. Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 787.

(4) Cass., 2 févr. 1931, *Pas.*, 1939, I, p. 51 cité par F. GLORIEUX et R. POTE, *Becomentarieerd Wetboek Wegverkeer*, Gent, Mys en Breesch, 1997-1998, p. 3 et R. GOLSTEIN, *Les règles du roulage : commentaire juridique et pratique du nouveau règlement sur la police du roulage et de la circulation*, Bruxelles, Bruylant, 1934, p. 9.

(5) Pour une analyse de ceux-ci, voyez la Section III du Chapitre I^{er}.

(6) C.C., 16 janv. 1997, n° 2/97 cité par I. BAELE et E. BREWAEYS, «La jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans le domaine du droit de la circulation et de la responsabilité», *Dr. circ.*, 1998, p. 212.

Les régions ne sont toutefois pas totalement exclues de l'élaboration des règles de police de la circulation routière. Elles interviennent de différentes manières dans leur confection.

§1^{er}. *La compétence actuelle de la collectivité fédérale*

L'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que «les Gouvernements seront associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (...)».

Cette disposition ne consacre pas expressément la compétence de la collectivité fédérale pour élaborer ces règles. Toutefois, si elle se contente en apparence d'énoncer un mécanisme de collaboration, il est admis qu'elle contient une réserve de compétence au profit de cette collectivité (7).

La compétence de la collectivité fédérale pour élaborer les règles de police générale a, en effet, été affirmée très clairement par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 dont il ressort que «l'autorité fédérale demeure compétente en ce qui concerne la police générale, même si les Gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des règles y relatives» (8).

Les travaux préparatoires de cette loi précisent que les règles de police générale doivent s'entendre comme les réglementations de police applicables aux divers modes de transports qui comprennent, notamment, 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. Cette énumération n'est pas limitative. Ce sont donc les réglementations de police générale au sens large du terme, y compris celles applicables à d'autres modes de transports, qui reviennent à la collectivité fédérale (9).

La Cour constitutionnelle a également confirmé, à de nombreuses reprises, la compétence de la collectivité fédérale pour régler cette matière (10). Elle a,

(7) Voy. par exemple R. BLANPAIN, *Bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten*, Brugge, die Keure, 1988, p. 289; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 692; J. DE STAERCKE, *Wegenrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p. 32; B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», *A.P.T.*, 1988, p. 247; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, p. 323; R. MOERENHOUT et J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, p. 56; J. THEUNIS, *Openbare werken en verkeer*, Brugge, die Keure, 1999, p. 99 et J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 787-788.

(8) Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 516/1.

(9) En ce sens, voy. J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 106; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 788.

(10) C.C., 18 janv. 1996, n° 5/96; C.C., 28 nov. 1996, n° 68/96; C.C., 16 janv. 1997, n° 2/97; C.C., 6 déc. 2000, n° 127/2000; C.C., 22 nov. 2006, n° 172/2006.

par exemple, considéré, dans un arrêt du 18 janvier 1996, que «les règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports sont demeurées une compétence exclusivement fédérale» (11).

En vertu de la disposition précitée, il revient donc exclusivement à la collectivité fédérale d'élaborer les règles de police de la circulation routière, ce qui comprend, d'une part, la compétence de fixer l'ensemble des règles d'usage de la voie publique telles que celles relatives aux limitations de vitesse, au dépassement, à l'arrêt et au stationnement, et, d'autre part, celle d'ériger en infraction les manquements à ces règles, de prévoir les sanctions qui les assortissent et de déterminer l'organisation des poursuites (12).

§2. *Le rôle actuel des régions*

Que ce soit par le biais du mécanisme de l'association, de leurs compétences implicites ou sur la base de leur pouvoir de tutelle, les régions participent à l'élaboration des règles de police de la circulation routière.

A. L'association des Gouvernements régionaux à l'élaboration des règles fédérales

L'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit l'association des Gouvernements régionaux à l'élaboration des règles fédérales de police de la circulation routière. Il s'agit d'une obligation qui incombe à la collectivité fédérale dans l'exercice de sa compétence.

L'association appartient aux différents mécanismes de collaboration institués par les lois de réformes institutionnelles. Comme tout mécanisme de ce type, elle a pour but de prévenir les conflits d'intérêts susceptibles de naître entre les différentes collectivités politiques composant l'État belge (13). En mettant une telle obligation à charge de la collectivité fédérale, le législateur spécial entendait donc éviter que cette collectivité adopte

(11) C.C., 18 janv. 1996, n° 5/96 cité par A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2000, p. 276.

(12) Les principales normes de police de la circulation routière sont la loi relative à la police de la circulation routière du 16 mars 1968 et l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général relatif à la police de la circulation routière, plus communément appelé le Code de la route.

(13) Sur ces mécanismes de collaboration, voy. E. CEREXHE, «Les mécanismes de coopération dans un État fédéral», in *Présence du droit public et des droits de l'homme — Mélanges offerts à Jacques Velu*, II, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1027; M.A. LEJEUNE, «Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts», in *Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain? Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990*, Namur, La Charte, 1990, p. 50; R. MOERENHOUT et J. SMETS, *op. cit.*, p. 11; P. TAPIE, «Les conflits d'intérêts dans un État fédéral», in *Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain? Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990*, Namur, La Charte, 1990, p. 31.

une règle de police de la circulation routière lésant gravement l'intérêt des régions.

Le législateur spécial s'est toutefois abstenu de déterminer de quelle manière y parvenir. Il n'a pas défini l'association, en dépit des invitations qui lui avaient été adressées par la section de législation du Conseil d'État (14).

En l'absence de définition légale, il y a lieu, conformément aux principes généraux d'interprétation, d'avoir égard au sens usuel des termes. L'association des Gouvernements régionaux à l'élaboration des règles de police de la circulation routière doit, dans cette mesure, s'entendre comme la participation des régions à la procédure d'élaboration de ces règles (15).

Dans ce cadre, les régions sont investies de plusieurs prérogatives (16). Les Gouvernements régionaux doivent d'abord se voir communiquer les textes fédéraux en préparation et avoir l'occasion d'émettre des suggestions les concernant. Ils doivent également pouvoir débattre avec la collectivité fédérale des règles qu'elle entend adopter dans le cadre d'une délibération commune. Ces échanges de vues se réalisent au sein de la conférence interministérielle de la mobilité, de l'infrastructure et des télécommunications (17). Les Gouvernements régionaux doivent enfin être informés des suites que la collectivité fédérale entend donner aux suggestions qu'ils ont émises et, le cas échéant, des raisons pour lesquelles elle ne souhaiterait pas les suivre. La collectivité fédérale conserve toutefois l'intégralité de son pouvoir décisionnel et ne pourrait en aucune manière être liée par les suggestions qui lui auraient été émises par les régions dans le cadre de l'association (18).

Ces prérogatives garantissent, à tout le moins en théorie, la participation des régions à l'élaboration des règles de police de la circulation routière. En pratique, on constate néanmoins que l'association n'est pas toujours respec-

(14) Avis de la section de législation du Conseil d'État précédant la L. spéc. du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980 et avis de la section de législation du Conseil d'État précédant la L. spéc. du 16 janv. 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janv. 1989 cités par M. UYTENDAELE, *op. cit.*, 2005, p. 1010.

(15) En ce sens, voy. J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 180 cité par M. A. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 56.

(16) Concernant ces prérogatives, voy. avis de la section de législation du Conseil d'État précédant la L. du 4 août 1996 relative à l'agrément et à l'utilisation dans la circulation routière d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié, *M.B.*, 12 sept. 1996 et C.E., 14 déc. 1988, n° 31.587 cités par F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 629-630. Voy. également B. HAUBERT, *op. cit.*, p. 551; M.A. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 57, 67 et 84; J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 105 et J. VELAERS, *op. cit.*, p. 788.

(17) Il s'agit d'un organe politique de concertation entre la collectivité fédérale et les régions pour les matières touchant au transport, créé, conformément à l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles, par le Comité de concertation (Voy. en ce sens J. PIERET, «Faut-il régionaliser la sécurité routière?», in E. DEHON (dir.), *La sécurité routière. Politiques et pratiques*, Bruxelles, Politeia, 2006, p. 134 et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 1005).

(18) M.A. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 68 et R. MOERENHOUT et J. SMETS, *op. cit.*, p. 54.

tée par la collectivité fédérale. La section de législation du Conseil d'État doit fréquemment lui rappeler l'obligation qui lui incombe de respecter cette formalité préalable et, par exemple, d'informer les Gouvernements régionaux des suites réservées aux observations qu'ils ont formulées ou de ne pas se contenter de leur transmettre des courriers de demandes d'avis (19).

Lorsqu'en dépit des invitations de la section de législation du Conseil d'État, la collectivité fédérale méconnaît cette formalité préalable, trois voies de recours s'offrent aux régions, l'une d'ordre politique et les deux autres de type juridique. Elles peuvent, d'une part, saisir le Comité de concertation et, d'autre part, introduire un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou devant la Cour constitutionnelle, selon la valeur de la règle de police de la circulation routière adoptée en méconnaissance de l'association (20).

B. *Les compétences implicites des régions*

Par un arrêt du 28 novembre 1996, la Cour constitutionnelle a reconnu aux régions la possibilité de se prévaloir de leurs compétences implicites pour légiférer dans le domaine de la police de la circulation routière (21).

En l'espèce, un recours en annulation avait été introduit devant la Cour constitutionnelle contre le décret wallon du 16 février 1995 modifiant le Code forestier. Ce décret avait pour objet de régler l'accès des bois et forêts et la circulation dans ceux-ci.

La Cour constitutionnelle a considéré qu'«en ce qu'il définit les notions de sentier, chemin et route, précise les modes de locomotion qui y ont respectivement accès ou leur sont interdits et y réglemente le balisage, le décret règle des objets qui relèvent de la police de la circulation routière, au sens de l'article 6, §4, 3°, de la loi spéciale. En ces dispositions, il empiète dès lors sur une compétence demeurée fédérale» (22).

Selon la Cour, les dispositions du décret relatives à la police de la circulation routière se justifiaient néanmoins, sur le plan de la compétence, par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition permet aux

(19) En ce sens, voy. avis de la section de législation du Conseil d'État précédant la L. du 20 mars 2007 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière et la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, *M.B.*, 6 avril 2007 et avis de la section de législation du Conseil d'État précédant la L. du 20 juill. 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, *M.B.*, 11 août 2005.

(20) Voy. respectivement L. ord. du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 33; L. coord. du 12 janv. 1983 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 14bis; L. spéc. du 6 janv. 1989 sur la Cour d'arbitrage, *M.B.*, 7 janv. 1989, art. 30bis.

(21) I. BAELE et E. BREWAEYS, *op. cit.*, p. 213 et D. LAGASSE, *Droit administratif spécial. Les domaines public et privé. La voirie*, Bruxelles, P.U.B., p. 209, note 661.

(22) C.C., 28 nov. 1996, n° 68/96.

collectivités fédérées de régler une matière qui relève de la compétence de la collectivité fédérale à condition, d'une part, que l'empiètement sur la compétence fédérale soit nécessaire à l'exercice par la collectivité fédérée d'une compétence qui lui est attribuée et, d'autre part, que la matière fédérale se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale (23).

C. *La tutelle régionale sur les règlements et ordonnances communaux*

Les autorités communales peuvent adopter certaines mesures de police de la circulation routière sur les routes qui traversent leur territoire, à l'exception des autoroutes, et ce, quels qu'en soient les gestionnaires (24).

Ces mesures peuvent avoir un double fondement. Elles sont soit adoptées par les autorités communales en vertu de leur pouvoir de police générale, soit édictées sur la base du pouvoir de police complémentaire dont elles sont titulaires en matière de circulation routière. Dans un cas comme dans l'autre, ces mesures s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs de police administrative qui sont reconnus aux communes (25). Elles ont donc pour unique objet le maintien de l'ordre public, leur finalité étant exclusivement préventive.

En vertu de leur pouvoir de police générale, les autorités communales peuvent adopter des mesures temporaires ou ponctuelles de réglementation de la circulation routière. Ces mesures, qui trouvent leur fondement dans l'article 135, §2, alinéa 2, *in fine*, de la Nouvelle loi communale et dans l'article 10 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, sont destinées à réglementer «les situations temporaires ou ponctuelles qui présentent, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation» (26). Les collèges communaux peuvent, par exemple, sur la base de leur pouvoir de police générale, barrer une rue en raison de son affaissement et pendant le temps nécessaire à sa réparation ou interdire la circulation dans une rue pendant la durée d'un événement ponctuel.

(23) Concernant les compétences implicites, voy. notamment R. ANDERSEN, «Les compétences», in F. DELPÉRÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 157 et 158; G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989 et F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 599 à 601.

(24) Par gestionnaires des voiries publiques, il faut entendre les autorités habilitées à adopter, en leur qualité de propriétaires du domaine, les mesures de gestion (travaux d'entretien et d'amélioration) des voies publiques destinées à assurer leur conservation, leur viabilité et leur bonne exploitation (Voy. en ce sens M.-A. FLAMME, *op. cit.*, p. 1066). Selon le type de voiries — régionales, provinciales ou communales — il s'agit des régions, des provinces ou des communes. On observe donc que les autorités compétentes en matière de gestion des voiries ne sont pas forcément celles qui règlent la police de la circulation routière sur celles-ci (Voy. en ce sens N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, pp. 241 et 242).

(25) En ce sens, voy. J. DE STAERCKE, *op. cit.*, p. 34 et N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, pp. 241 et 242.

(26) D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 207.

Ils ne peuvent, en revanche, pas, sur cette même base, imposer une limitation de vitesse dans un virage dangereux puisque cette mesure présente un caractère permanent (27).

En marge de leur pouvoir de police générale, les autorités communales se sont vues attribuer un pouvoir de police complémentaire par le législateur fédéral et, plus particulièrement, par les articles 2, 2*bis* et 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière. Ce pouvoir confère aux communes le soin d'adopter des mesures permanentes ou périodiques de réglementation de la circulation routière, appelées règlements complémentaires, destinées à compléter la réglementation fédérale jugée insuffisante, au vu des circonstances locales, pour assurer la sécurité de la circulation sur le territoire communal. À ce titre, les conseils communaux peuvent, par exemple, interdire le passage de véhicules de plus de 3,5 tonnes sur le territoire communal ou prévoir la mise à sens unique d'une rue (28).

Les mesures adoptées par les autorités communales en matière de police de la circulation routière, qu'elles aient un caractère temporaire ou permanent, sont soumises à la tutelle régionale. Ce pouvoir permet aux régions de contrôler la légalité et la conformité à l'intérêt général des mesures adoptées en la matière par ces autorités. La nature de la tutelle varie toutefois selon que la mesure est adoptée dans le cadre du pouvoir de police générale ou du pouvoir de police complémentaire reconnu aux communes.

Les mesures temporaires ou ponctuelles de police de la circulation routière sont soumises à la tutelle d'annulation des régions (29). Dans le domaine de la police générale, les régions ne peuvent en effet « intervenir qu'en vertu de leurs compétences en matière de tutelle ordinaire » (30).

Les règlements complémentaires, c'est-à-dire les mesures permanentes ou périodiques de police de la circulation routière, portant sur les voiries communales ou provinciales traversant le territoire de la commune, sont soumis, en Région wallonne, à la tutelle d'approbation du Gouvernement régional (31). Cette tutelle a été instaurée par un décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun. Elle se substitue à la tutelle d'approbation du ministre fédéral en charge de la circulation routière, abrogée par la loi du

(27) J. DE STAERCKE, *op. cit.*, pp. 33 et 36; N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, pp. 242 et 243 et D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 207.

(28) Voy. C.C., 3 nov. 2004, n° 174/2004 et C.E., 13 juill. 1993, n° 43.819 ainsi que J. DE STAERCKE, *op. cit.*, p. 45; N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, pp. 242 et 243; F. GLORIEUX et R. POTE, *op. cit.*, p. 4; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 208.

(29) N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, p. 243.

(30) M. VERDUSSEN, «La nouvelle configuration des compétences», *J.T.*, 1994, p. 529.

(31) M. LAMBERT, «Nouvelle tutelle régionale sur les règlements complémentaires de circulation routière», <http://www.uvcw.be>.

20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière (32). Aucune disposition similaire n'a, en revanche, été adoptée en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale. Ceci a pour conséquence de soumettre automatiquement les règlements complémentaires applicables aux voiries communales ou provinciales situées sur le territoire de la Région flamande ou sur celui de la Région de Bruxelles-Capitale à la tutelle générale d'annulation des Gouvernements de ces deux régions (33).

Les règlements complémentaires portant sur des voiries régionales peuvent, quant à eux, être directement arrêtés par le ministre régional des travaux publics. Ce n'est que dans l'hypothèse où il s'est abstenu d'adopter pareils règlements que les conseils communaux peuvent y procéder eux-mêmes. Lorsque ces règlements complémentaires sont adoptés par les conseils communaux, le ministre régional conserve sa compétence en matière de tutelle (34).

SECTION III. — *Les revendications flamandes*

Malgré les diverses prérogatives qui reviennent à l'heure actuelle aux régions en matière de police de la circulation routière, la régionalisation de cette matière constitue une exigence politique flamande récurrente. Les motifs invoqués à l'appui de cette revendication sont multiples. L'on peut citer la volonté d'assurer l'homogénéité des blocs de compétences qui reviennent aux régions, celle de développer une politique plus répressive en matière de police de la circulation routière ou encore les motifs financiers (35).

§ 1^{er}. *L'émergence de la revendication*

La revendication de régionalisation de la police de la circulation routière a été consacrée officiellement pour la première fois dans une résolution du Parlement flamand du 3 mars 1999, intitulée «*Resolutie betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegheidspakketten in de volgende staatshervorming*» (36). Cette dernière regroupe l'ensemble des revendica-

(32) Les dispositions relatives à l'abrogation de la tutelle fédérale sur ce type de règlements ne sont toutefois entrées en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2008.

(33) M. LAMBERT, «L'abrogation de la tutelle fédérale sur les règlements complémentaires de circulation routière en vigueur au 1^{er} janvier 2008», <http://www.uvcw.be>.

(34) N. FRASELLE et S. SMOOS, *op. cit.*, p. 243 et M. LAMBERT, «Les règlements complémentaires de circulation routière», <http://www.uvcw.be>.

(35) Concernant les motifs financiers, notez que la Région flamande, qui alimente majoritairement le Fonds fédéral de la sécurité routière, s'oppose aux mécanismes de répartition du produit de ce fonds qui favorisent, selon elle, injustement la Région wallonne («Une régionalisation mal inspirée», *La Libre Belgique*, 2 mai 2008).

(36) Resolutie van 3 maart 1999 betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegheidspakketten in de volgende staatshervorming, *St. Vl. Parl.*, 1998-1999, n° 1-1342/1.

tions flamandes nées au cours des années précédentes. La plupart de ces exigences ont été reprises, sous une formulation parfois quelque peu différente, dans les accords de gouvernement flamand de 2004 et de 2009 (37).

La résolution du 3 mars 1999 prévoit notamment que «pour ce qui concerne les transports routiers, les entités fédérées doivent pouvoir promulguer des règles complémentaires concernant le Code de la route et les règles de police générale afin de rencontrer leur problématique spécifique en matière de circulation et de mobilité». Le Parlement flamand réclame de la sorte une régionalisation partielle de la police de la circulation routière. Celle-ci aurait pour conséquence de permettre aux régions d'adopter des règles complémentaires de police de la circulation routière et ainsi d'adapter la réglementation fédérale afin de rencontrer leurs problématiques spécifiques en matière de circulation routière. Il s'agit, par exemple, de permettre aux régions d'adopter des règles complémentaires concernant les limitations de vitesse. Pareille régionalisation ne porterait, par conséquent, pas préjudice à la compétence de principe de la collectivité fédérale pour élaborer les règles générales de police de la circulation routière (38).

On ne peut s'empêcher de remarquer la similitude entre ces règles complémentaires et les règlements complémentaires de circulation routière relevant actuellement de la compétence des communes. On voit dès lors mal l'intérêt que pourrait présenter la régionalisation suggérée. En effet, à l'heure actuelle, les régions participent déjà, directement ou indirectement, à l'élaboration des règlements complémentaires adoptés au niveau communal.

§2. *La réitération de la revendication*

Depuis la consécration officielle de la revendication par le Parlement flamand, quelques projets ou propositions de loi spéciale ont été déposés à la Chambre des représentants ou au Sénat dans l'unique but de régionaliser la matière. Il convient notamment de citer la proposition de loi spéciale du 20 mars 2002 visant à régionaliser la politique en matière de mobilité et de sécurité des transports (39).

Soucieux de dépasser la proposition de régionalisation partielle du Parlement flamand, les auteurs de cette proposition ont suggéré de régionaliser intégralement la compétence d'élaborer les règles de police générale

(37) J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, «Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II. Forum institutionnel et Bruxelles-Hal-Vilvoorde», *C.H. CRISP*, 2005, n° 1903-1904, pp. 5 et 7.

(38) G. PAGANO, «Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État», *C.H. CRISP*, 2000, n° 1670-1671, pp. 57 et 59.

(39) Proposition de loi spéciale du 20 mars 2002 régionalisant la politique en matière de mobilité et de sécurité des transports, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 1706/1.

et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (40).

§3. *La radicalisation de la revendication*

Depuis plus d'une décennie, les Gouvernements fédéraux successivement mis en place ont été confrontés, dans le cadre de leur formation, à la revendication flamande de régionalisation de la police de la circulation routière. Tel a aussi été le cas du Gouvernement actuel qui a dû faire face à une nouvelle demande de régionalisation de la police de la circulation routière à la suite des élections législatives de juin 2007. En raison des tensions communautaires qui ont caractérisé les mois qui ont suivi ces élections, un «Comité des Sages», composé de représentants des principales formations politiques, a été chargé, à l'époque du gouvernement de transition, de préparer une nouvelle réforme de l'État. Le 25 février 2008, les membres de ce comité ont conclu un accord sur le premier paquet de réformes institutionnelles qui suggère, notamment, une régionalisation partielle de la police de la circulation routière (41). Le contenu de cet accord a été confirmé par le groupe «Octopus», chargé de se prononcer sur les consensus dégagés au sein du Comité des Sages, et a ensuite été repris dans une proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles déposée au Sénat le 5 mars 2008 (42).

Concrètement, cette proposition suggère que deux compétences soient transférées aux régions en matière de police de la circulation routière. Elle prévoit toutefois expressément que cette régionalisation ne portera pas atteinte à la compétence de principe de la collectivité fédérale.

Cette proposition entend, premièrement, permettre aux régions d'établir certaines règles de police de la circulation routière, à savoir celles qui fixent les limitations de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes. Elle suggère également de transférer aux régions la compétence d'imposer des sanctions administratives en cas de dépassement de ces limitations de moins de 30 kilomètres par heure de la vitesse maximale. Cette proposition confie la répression de ces infractions exclusivement aux régions, étant entendu que la compétence régionale en la matière se limiterait à une répression administrative. En revanche, le dépassement de la vitesse maxi-

(40) Afin de concrétiser cette proposition, ces parlementaires ont proposé d'insérer à l'article 6, §1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, entre le 1^o et le 2^o, un point 1^o*quater* attribuant aux régions la compétence en matière d'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi que des prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Corollairement, la proposition de loi spéciale prévoit la suppression du mécanisme d'association prévu au §4, 3^o, de l'article 6 de cette même loi.

(41) «Premier accord communautaire au bout de la nuit, un budget dès ce soir?», *Le Soir*, 25 févr. 2008.

(42) Proposition de loi spéciale du 5 mars 2008 portant des mesures institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n^o 4-602/1.

male de plus de 30 kilomètres par heure continuerait à être poursuivi pénalement. La répression pénale de ces infractions relèverait donc toujours de la compétence de l'autorité fédérale.

La proposition de loi spéciale suggère, deuxièmement, de permettre aux régions d'organiser, dans des cas spécifiques, le contrôle du respect de la réglementation routière fédérale. Elle prévoit, en effet, le transfert aux régions de la compétence d'imposer des sanctions administratives pour les infractions de premier et de deuxième degrés. À l'instar de ce qu'elle prévoit pour les infractions aux limitations de vitesse, la proposition de loi spéciale envisage la dépénalisation de ces infractions. Celles-ci ne pourraient en effet plus faire l'objet que de sanctions administratives imposées et exécutées par les régions. En revanche, les infractions de troisième et de quatrième degrés continueraient à être poursuivies pénalement. Leur répression pénale continuerait donc à appartenir à l'autorité fédérale.

Le 10 avril 2008, la section de législation du Conseil d'État a rendu un avis concernant cette proposition de loi spéciale dans lequel elle a émis plusieurs objections à l'encontre des transferts de compétences envisagés.

Premièrement, elle souligne que cette proposition tend, dans un cas comme dans l'autre, «à séparer la compétence relative à la fixation de certaines règles en matière de circulation routière et les compétences relatives à leur contrôle ou à leur sanction». En effet, la compétence de déterminer les limitations de vitesse serait transférée aux régions ainsi que leur répression administrative tandis que leur répression pénale continuerait à relever du législateur fédéral. Inversement, la détermination des infractions routières de premier et de deuxième degrés continuerait à appartenir à la collectivité fédérale alors que leur répression administrative serait confiée aux régions. À cet égard, la section de législation du Conseil d'État considère, à juste titre, que «pareilles répartitions de compétences ne contribueraient pas à l'objectif d'homogénéisation et de cohérence dont les développements de la proposition font état» (43).

Deuxièmement, la section de législation du Conseil d'État relève qu'il n'appartient pas au législateur spécial de priver le législateur fédéral de la possibilité de prévoir des sanctions pénales pour les infractions précitées. Ainsi, elle considère que «le législateur fédéral tire de la Constitution le pouvoir de réprimer le non-respect des règles qu'il édicte dans le cadre de ses compétences» et que, par conséquent, «si l'intention était de garantir aux régions qu'aucune sanction pénale ne serait établie au niveau fédéral à l'égard des infractions concernées, il faudrait le prévoir dans le cadre d'une révision de la Constitution» (44).

(43) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi spéciale du 5 mars 2008 portant des mesures institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2007-2008, n° 4-602/2.

(44) *Ibidem*.

Enfin, la régionalisation proposée par le législateur spécial suscite une interrogation. Celle-ci consiste à se demander si, en dissociant la compétence relative à la fixation de certaines règles en matière de circulation routière et les compétences relatives à leur contrôle ou à leur sanction, le législateur spécial n'ouvrirait pas la porte à un type de fédéralisme d'exécution, tel qu'il est, par exemple, pratiqué en Suisse.

CHAPITRE II. — LA LÉGALITÉ DE LA RÉGIONALISATION

Après avoir déterminé l'objet de la revendication, il convient de s'interroger sur la légalité, entendue au sens large du terme, de la régionalisation de la police de la circulation routière. Cette régionalisation est-elle concevable dans l'état actuel du droit belge et plus particulièrement, du droit constitutionnel belge ? Dans l'affirmative, quelles sont toutefois les implications qu'une telle régionalisation est susceptible d'avoir sur la répartition actuelle des compétences ?

SECTION I^{re}. — *La constitutionnalité de la régionalisation*

La Constitution dispose, en son article 39, que «la loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée (...), la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa».

Le Constituant ne détermine pas lui-même la liste des matières relevant de la compétence des régions, mais il confie le soin d'y procéder au législateur spécial (45). Ce dernier a adopté l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui énonce les différents blocs de compétences revenant aux régions. Ainsi, tout transfert de compétences à ces collectivités requiert l'adoption d'une loi spéciale. Concrètement, celle-ci viendrait modifier l'article précité de la loi spéciale du 8 août 1980.

Toute matière ne peut toutefois pas être transférée aux régions. L'article 39 de la Constitution interdit en effet au législateur spécial de leur attribuer les matières visées aux articles 30 et 127 à 129 de la Constitution, à savoir celles qui sont confiées aux communautés (46). Cela étant, il n'existe donc aucun obstacle à ce que le législateur spécial confie aux

(45) T. BOMBOIS, «Article 39», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entre-lignes*, Bruxelles, Le cri, 2004, p. 136.

(46) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 831.

régions le soin d'élaborer les règles de police de la circulation routière qui relève actuellement de la compétence de la collectivité fédérale.

SECTION II. — *Les implications de la régionalisation
sur la répartition des compétences*

Indépendamment du fait que la régionalisation de la police de la circulation soit juridiquement envisageable, il est intéressant d'examiner quelles pourraient être ses implications sur le système de répartition des compétences et plus particulièrement, sur la conception actuelle des compétences pénales des collectivités fédérées.

Actuellement, les seules compétences pénales qui reviennent aux communautés et aux régions sont conçues comme des attributions accessoires à leurs compétences matérielles. Elles relèvent de l'ordre des moyens, des procédés ou des techniques et sont destinées à assurer une meilleure maîtrise de leurs sphères d'attributions matérielles. Ceci a pour conséquence de limiter l'intervention pénale des collectivités fédérées aux dispositions qu'elles édictent dans le cadre des compétences matérielles qui leur sont attribuées (47). Ainsi, c'est parce que la protection de l'environnement constitue une matière régionale que le législateur flamand peut ériger en infractions pénales les manquements à la réglementation environnementale.

Or, transférer aux régions la compétence d'élaborer les règles de police de la circulation routière répondrait à une logique différente. Les normes juridiques relatives à la police de la circulation routière font partie de ce que l'on appelle le «droit pénal spécial particulier». Celui-ci regroupe l'ensemble des incriminations et des peines établies, en dehors du Code pénal, par des dispositions particulières. Il ne s'agirait donc plus de permettre aux régions d'incriminer et de sanctionner, à titre accessoire, le non-respect des dispositions qu'elles édictent dans le cadre de leurs attributions matérielles, mais, au contraire, de leur donner la possibilité d'y procéder à titre principal. Pour la première fois, les collectivités fédérées se verraient reconnaître une compétence matérielle impliquant en elle-même une dimension pénale.

(47) Concernant les compétences pénales des collectivités fédérées, voy. J. DELVA et J. SMETS, «De staatshervorming en het strafrecht», in *Liber amicorum Marc Châtel*, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 95; N. DE SADELEER, «Les transferts de compétences aux entités fédérées : l'environnement, l'agriculture et le pénal», *A.P.T.*, 1994, p. 188; F. MEERSCHAUT, *De strafrechtelijke bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1999, p. 36; J. MESSINNE, F. TULKENS et C. VAN DEN WYNGAERT, «Les accords de la Saint-Michel et le droit pénal», *J.T.*, 1992, p. 858; M. NIHOUL, «Les compétences pénales des communautés et des régions selon la Cour d'arbitrage», in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 489; J.-M. VAN BOL, «Les matières communautaires et régionales», *J.T.*, 1981, pp. 638 et 639; M. VERDUSSEN, «Le renforcement des compétences pénales des communautés et des régions», in F. DELPÉRÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 189; M. VERDUSSEN, «La répression pénale», in F. DELPÉRÉE, *La Belgique fédérale de 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 303 et M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 220.

L'enchevêtrement de ces deux dimensions serait tel qu'il deviendrait difficile de distinguer la compétence matérielle attribuée aux régions de leur compétence pénale.

L'unique manière d'éviter une telle confusion consisterait à attribuer aux régions la seule compétence d'organiser la police de la circulation routière; la compétence pénale demeurant alors un accessoire. Mais, cela aurait pour conséquence d'introduire une distinction artificielle entre, d'une part, les règles relatives à la réglementation de l'usage de la voie publique et, d'autre part, les règles relatives à la répression routière.

CHAPITRE III. — L'OPPORTUNITÉ DE LA RÉGIONALISATION

Lorsque l'on sait que la régionalisation de la police de la circulation routière est envisageable juridiquement, il convient encore d'en apprécier l'opportunité. Quel intérêt ou quelle plus-value pourraient retirer les régions d'une telle régionalisation? Pour y répondre, il faut respectivement avoir égard à l'internationalisation et l'eupéanisation de la matière ainsi qu'au caractère fédéral de la police et de la justice.

SECTION I^{re}. — *L'harmonisation de la réglementation aux niveaux international et européen*

La police de la circulation routière fait, depuis longtemps, l'objet de règles de droit international et, depuis peu, de droit européen. Comme dans de nombreux domaines, la tendance actuelle est donc l'uniformisation de la réglementation.

Dans ce contexte, la pertinence d'un tel démembrement interne est *a priori* difficilement perceptible. À quoi bon permettre aux régions d'adopter chacune leur propre législation en la matière lorsque l'on sait que, depuis un certain nombre d'années, l'idée d'élaborer un Code européen de la route est évoquée par les acteurs concernés (48)?

La véracité d'une telle affirmation doit toutefois s'apprécier à la lumière du principe de subsidiarité. L'uniformisation internationale ou supranationale ne s'oppose pas, en soi, à ce que la compétence soit démembrée au sein de l'État. Le caractère justifié de ce démembrement est fonction de la marge de manœuvre laissée au droit interne par le droit international et le droit européen. Dans cette optique, il s'agit de se demander si la régionalisation envisagée permettrait aux régions de développer une politique dif-

(48) À ce sujet, voy. la «note explicative à l'appui des lignes directrices concernant les infractions dans un code européen de la route» établie par le Comité européen pour les problèmes criminels en 1979.

férenciée et autonome (49). La réponse à cette question dépendra de la valeur juridique des normes internationales et européennes adoptées dans le domaine de la police de la circulation routière.

§1^{er}. *Le droit international*

La première moitié du 20^{ème} siècle s'est caractérisée par la conclusion d'un nombre impressionnant de conventions internationales régissant le transport automobile. Parmi celles-ci figure la Convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la circulation routière signée par un certain nombre d'États, dont la Belgique, et complétée par un Accord européen conclu à Genève le 1^{er} mai 1971. Ils ont notamment pour objet de fixer des règles uniformes en matière de circulation routière telles que celles relatives aux limitations de vitesse, au stationnement et à la conduite sous l'emprise de l'alcool (50).

Ces instruments juridiques sont contraignants pour l'État belge. Il s'ensuit que toute autorité, quelle qu'elle soit, c'est-à-dire fédérale ou régionale, compétente en matière de police de la circulation routière se doit de respecter les dispositions de la Convention et de l'Accord la complétant lorsqu'elle règle cette matière. Ceci a, par exemple, conduit l'autorité fédérale à adopter une circulaire ministérielle modifiant la signalisation applicable au transport de marchandises dangereuses au motif que celle-ci n'était pas conforme aux Conventions de Vienne et Accord de Genève en matière de circulation routière (51).

§2. *Le droit européen*

L'article 71 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit la compétence du Conseil pour adopter les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports. Cette disposition a permis l'émergence progressive d'une politique européenne de sécurité routière.

Initialement concentrées sur les caractéristiques des véhicules, les normes adoptées dans le cadre de cette politique tendent progressivement à régler la circulation routière. Tel est notamment le cas de la directive du

(49) Pour un raisonnement similaire en matière de politique agricole, voy. Y. MARIQUE, «A la recherche de l'autonomie régionale dans la politique agricole», in *Les accords du Lambertmont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 459.

(50) Convention sur la circulation routière, signée à Vienne le 8 novembre 1968, approuvée par la loi du 30 septembre 1988, *M.B.*, 28 déc. 1989 et accord complétant la Convention sur la circulation routière, signé à Genève le 1^{er} mai 1971, approuvé par la loi du 30 septembre 1988, *M.B.*, 28 déc. 1989 cités par J. PIERET, *op. cit.*, p. 124.

(51) Circulaire ministérielle du 23 déc. 2002 relative au placement de la signalisation portant restrictions de la circulation du transport des marchandises dangereuses, *M.B.*, 28 déc. 2002 citée par J. PIERET, *op. cit.*, p. 125.

Conseil du 16 décembre 1991 relative à l'utilisation obligatoire de ceintures de sécurité et de dispositifs de retenue pour enfants dans les véhicules (52) et de la recommandation de la Commission du 17 janvier 2001 concernant le taux maximal d'alcool dans le sang autorisé pour les conducteurs de véhicules à moteur (53). L'exemple le plus frappant de cette évolution réside toutefois dans le programme d'action 2003-2010 pour la sécurité routière, établi par la Commission européenne, qui envisage, l'harmonisation, au niveau européen, des sanctions pour infractions routières (54).

Bien que les normes européennes en matière de police de la circulation routière restent, à l'heure actuelle, peu nombreuses, il n'en demeure pas moins que l'évolution précitée devrait vraisemblablement se poursuivre et conduire, le cas échéant, à ce que les normes adoptées en la matière ne soient plus majoritairement incitatives, mais contraignantes, ne serait-ce que par rapport aux objectifs qu'elles édictent. Ceci aura pour conséquence de limiter davantage la marge de manœuvre de la collectivité compétente au sein de l'État belge, qu'elle soit fédérale ou régionale, pour régler la police de la circulation routière (55).

SECTION II. — *Le caractère fédéral de la police et de la justice*

À l'heure actuelle, l'ensemble des acteurs intervenant dans la répression des infractions routières dépend de la collectivité fédérale. Dans ce contexte, il y a lieu de se demander dans quelle mesure les régions pourraient mener une politique cohérente et effective en la matière.

§1^{er}. *La recherche et la constatation des infractions routières*

L'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 énumère les agents habilités à constater les infractions routières par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Il s'agit des agents qualifiés pour veiller à l'exécution des lois relatives à la police de la circulation routière ainsi que des règlements pris en exécution de celles-ci (56).

On y retrouve, notamment, les fonctionnaires et agents de l'Administration du Transport terrestre investis d'un mandat de police judiciaire. Ces

(52) Dir. 91/671/CEE du Conseil du 16 décembre 1991 relative à l'utilisation obligatoire de ceintures de sécurité et de dispositifs de retenue pour enfants dans les véhicules, *J.O.C.E.*, L. 373, 31 décembre 1991.

(53) Recommandation 2001/C48/02 de la Commission du 17 janvier 2001 concernant le taux maximal d'alcool dans le sang autorisé pour les conducteurs de véhicules à moteur, *J.O.C.E.*, C 48, 14 février 2001.

(54) En ce sens, voy. J. PIERET, *op. cit.*, pp. 129 et 130.

(55) En ce sens, voy. R. POTE, *Bevoegdheden op verkeersgebied : van internationaal tot lokaal*, Gent, Mys en Breesch, 1994, p. 9.

(56) R. POTE, *Bevoegde agenten*, Gent, Mys en Breesch, 1994, pp. 5 et 6.

fonctionnaires régionaux disposent donc du pouvoir de constater les infractions de roulage.

De même, depuis 2003, figure parmi ceux-ci, le personnel du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale. Auparavant, les officiers et agents de police judiciaire n'étaient pas visés à l'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975. Ceci avait amené le tribunal correctionnel de Bruxelles à considérer que les membres de la police judiciaire ne disposaient pas de la compétence de constater les infractions routières (57).

Saisie d'un pourvoi contre ce jugement, la Cour de cassation a néanmoins considéré, dans un arrêt du 12 mai 1987, que «la désignation, à l'article 3 du Code de la route, des agents qualifiés pour veiller à l'exécution des lois relatives à la police de la circulation routière ainsi que des règlements pris en exécution de celles-ci, ne porte pas atteinte au pouvoir général de rechercher les infractions que l'article 8 du Code d'instruction criminelle confère aux officiers et agents de police judiciaire non désignés à l'article 3 du Code de la route» (58). La Cour de cassation reconnaissait de cette manière la compétence des officiers et agents de police judiciaire pour constater les infractions de roulage (59).

En toute hypothèse, ces officiers et agents sont habilités, en vertu de leur compétence générale en matière de recherche des infractions, de leurs auteurs et des preuves y afférentes, à rechercher les infractions routières et à informer le procureur du Roi de la commission de celles-ci, ce dernier restant libre de décider d'ouvrir une phase d'information.

Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les services de police — police locale et police fédérale — sont placés sous l'autorité du ministre fédéral de la Justice, lequel peut leur adresser des ordres, des instructions et des directives générales concernant l'exercice de la fonction de police judiciaire (60).

§2. *La poursuite des infractions routières*

L'action publique est, en principe, exercée par le ministère public qui constitue la principale partie poursuivante dans le procès pénal. *A fortiori*, c'est donc à lui que revient la compétence de poursuivre les infractions routières.

Dans l'exercice de ses missions, le ministère public jouit d'une indépendance relative à l'égard du ministre fédéral de la Justice (61). L'article 151,

(57) L. HUYBRECHTS, «Wegverkeer — Bevoegdheid van gerechtelijke politie», obs. sous Corr. Brussel, 5 janv. 1986, *R.W.*, 1986-1987, p. 132.

(58) Cass., 12 mai 1987, *R.W.*, 1987-1988, p. 396.

(59) R. POTE, *Bevoegde agenten*, Gent, Mys en Breesch, 1994, p. 6.

(60) H.-D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruges, La Charte, 2005, pp. 312 à 317 et 322.

(61) *Ibid.*, p. 135.

§1^{er}, de la Constitution consacre l'indépendance du ministère public à l'égard du Gouvernement fédéral dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. C'est donc à lui seul que revient la décision d'engager des poursuites pénales. L'autonomie dont il jouit lui permet notamment d'apprécier l'opportunité des poursuites et de décider de classer le dossier sans suite lorsque le fait infractionnel n'intéresse pas directement l'ordre public (62).

L'article 151, §1^{er}, de la Constitution, complété par de nombreuses dispositions légales, reconnaît toutefois deux pouvoirs au ministre fédéral de la Justice. Il dispose, premièrement, du pouvoir d'arrêter des directives générales en matière de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Il est, deuxièmement, investi du pouvoir d'ordonner des poursuites (63).

Ces pouvoirs s'expliquent par le fait que le ministère public exerce ses missions sous l'autorité du ministre fédéral de la Justice qui est, quant à lui, responsable devant la Chambre des représentants. C'est précisément en raison de cette autorité que l'indépendance dont il jouit à l'égard du Gouvernement fédéral est dite relative.

Il en résulte que, en cas de régionalisation de la police de la circulation routière, les régions seraient dépendantes de la volonté du ministère public, placé sous l'autorité du ministre fédéral de la Justice, de poursuivre les infractions routières nouvellement créées. Elles ne pourraient, en effet, pas lui enjoindre de mettre en mouvement l'action publique.

§3. *Le jugement des infractions routières*

L'ensemble du contentieux pénal de la circulation routière est confié par le Code d'instruction criminelle au tribunal de police et au tribunal correctionnel statuant en appel. Le jugement des infractions routières leur est donc déferé en monopole.

Ces juridictions voient leurs attributions déterminées par le législateur fédéral. L'organisation des juridictions constitue en effet une matière qui lui est directement réservée par la Constitution (64).

A. *Une matière réservée par la Constitution au législateur fédéral*

L'article 146 de la Constitution dispose que «nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établie qu'en vertu d'une loi». L'article 161

(62) P. DE LE COURT et P. DHAEYER, «Le ministère public à sa place», *J.T.*, 2004, pp. 529 et s. et G. RAPAILLE, «Le ministère public : un patchwork?», *Rev. dr. pén.*, 2003, p. 985.

(63) H-D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *op. cit.*, p. 135.

(64) En ce sens, voy. F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 745 et 746 et A. RASSON-ROLAND, «Les autorités de justice», in F. DELPÉRÉE, *La Belgique fédérale de 1994*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 189.

de la Constitution énonce, quant à lui, qu'«aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi».

Ces dispositions excluent formellement toute intervention du pouvoir exécutif en matière d'organisation des juridictions (65). Mais excluent-elles également l'intervention des collectivités fédérées? Pour répondre à cette question, il convient d'examiner le sens qu'il y a lieu de donner à la notion de «loi» figurant dans la Constitution et notamment, aux articles 146 et 161. S'agit-il d'une loi au sens strict excluant alors toute compétence dans le chef des législateurs fédérés ou, au contraire, de toute norme législative incluant ainsi les décrets et les ordonnances?

Cette question a suscité une longue controverse qui a finalement été tranchée par le législateur spécial en 2001, date à laquelle il a modifié l'article 19, §1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. S'inspirant de la doctrine majoritaire, le législateur spécial énonce qu'il y a lieu de distinguer les matières réservées selon qu'elles l'ont été par des normes constitutionnelles antérieures ou postérieures à la réforme de l'État et, plus précisément, à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980. Seules les dispositions constitutionnelles postérieures à la réforme de l'État impliquent, par conséquent, une répartition des compétences (66).

Qu'en est-il en matière d'organisation des juridictions? L'article 161 de la Constitution, qui confie l'organisation des juridictions administratives à la loi, a été inséré dans la Constitution par la révision du 18 juin 1993. En application même de l'article 19, §1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'organisation des juridictions administratives constitue une matière réservée au législateur fédéral.

Par analogie et bien que l'article 146 de la Constitution soit antérieur à la réforme de l'État, il faut considérer que l'organisation des juridictions judiciaires revient également au législateur fédéral. Aucune justification objective et raisonnable ne permettrait en effet d'introduire une distinction entre ces deux hypothèses.

À cela s'ajoute l'article 77 de la Constitution, relatif à la fonction législative fédérale, qui énumère l'organisation des juridictions parmi les matières qui doivent faire l'objet de lois bicamérales intégrales.

Il faut également avoir égard à l'article 35 de la Constitution et à sa disposition transitoire. Tant que cet article ne sera pas entré en vigueur, les communautés et les régions disposent des seules compétences qui leur sont

(65) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op. cit.*, p. 805.

(66) J. DELVA et J. SMETS, p. 89; P. LEWALLE, «Les articles 160 et 161 de la Constitution relatifs au Conseil d'État et aux juridictions administratives», *A.P.T.*, 1994, p. 145; J. SOHIER, «La régionalisation des pouvoirs locaux», in *Les accords du Lambermont et du Lombard — Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 376; M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé : réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 492.

expressément attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci par les lois de réformes institutionnelles. Or, aucune réforme institutionnelle n'a transféré, ni même envisagé de transférer aux collectivités fédérées la compétence de régler l'organisation judiciaire (67).

La Cour constitutionnelle confirme cette interprétation (68). Par une combinaison des articles 146 et 161 de la Constitution avec l'article 19, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour considère que l'établissement des juridictions et la détermination de leurs compétences constituent des matières réservées par la Constitution au législateur fédéral (69). Ainsi, par un arrêt du 14 février 2001, la Cour constitutionnelle a considéré qu'«en vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, c'est au législateur fédéral seul qu'il appartient de définir les compétences des juridictions» (70). La Cour a maintenu une jurisprudence identique depuis la modification de l'article 19 précité, en énonçant, par exemple, que «la définition des compétences des juridictions relève, en principe, sur la base de l'article 146 de la Constitution, de la compétence exclusive du législateur fédéral» (71).

Elle considère, par voie de conséquence, que les communautés et les régions ne peuvent ni créer une juridiction, ni déterminer les compétences de celle-ci, sauf habilitation spéciale et expresse donnée par les lois de réformes institutionnelles. Une telle habilitation a, par exemple, été octroyée aux communautés en ce qui concerne la détermination des compétences matérielles des juridictions de la jeunesse (72).

La Cour estime, en revanche, qu'aucun article de la Constitution ne réserve au législateur fédéral l'établissement des règles de procédure applicables devant les juridictions et que, par conséquent, la collectivité fédérale demeure compétente en la matière en vertu de sa compétence résiduelle (73).

B. *Les compétences implicites en matière d'organisation des juridictions*

Actuellement, les collectivités fédérées disposent uniquement de compétences implicites en matière d'organisation des juridictions. Les trois condi-

(67) A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 189.

(68) Voy. notamment C.C., 11 févr. 1988, n° 46/88; C.C., 30 juin 1988, n° 66/88; C.C., 21 déc. 1990, n° 41/90; C.C., 13 mai 1992, n° 40/92; C.C., 14 févr. 2001, n° 19/2001; C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001.

(69) D. DE BRUYN, «Les compétences implicites en matière d'organisation des juridictions», obs. sous C.C., 14 févr. 2001, n° 19/2001, *J.T.*, 2002, p. 4 et A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 190.

(70) C.C., 14 févr. 2001, n° 19/2001.

(71) C.C., 21 sept. 2005, n° 144/2005.

(72) A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, pp. 190 et 191.

(73) D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 5 et J. VAN YPERSELE, «L'action en cessation et les mesures de remise en état : une compétence concurrente?», obs. sous C.C., 28 oct. 2004, n° 168/2004, *Amén.*, 2005, p. 146.

tions émises à l'exercice de celles-ci doivent, par conséquent, être cumulativement remplies pour que les législateurs fédérés puissent créer leurs propres juridictions, qu'elles soient judiciaires ou administratives, ou confier des compétences aux juridictions fédérales existantes et déterminer la procédure applicable devant celles-ci (74).

Ainsi, seules des modifications marginales peuvent être apportées par les communautés ou par les régions aux règles fédérales relatives à l'organisation des juridictions. Celles-ci peuvent, par exemple, «confier à une autorité judiciaire des tâches qui demeurent dans l'ordre des compétences normales de celle-ci» (75).

CONCLUSION

«Chaque niveau de pouvoir ne doit se voir attribuer que les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer» (76). Un souci d'efficacité doit ainsi présider à la répartition des compétences entre les différentes collectivités politiques composant l'État belge. Dans cette optique, chaque compétence doit être dévolue au niveau de pouvoir qui pourra réaliser au mieux les objectifs poursuivis par la politique publique envisagée.

Or, il résulte des éléments abordés dans la présente contribution que la régionalisation de la police de la circulation routière se heurterait à une objection majeure quant à son opportunité. Force est, en effet, de constater que l'objectif poursuivi par cette politique publique, à savoir celui d'assurer la sécurité de la circulation sur les voies publiques, le cas échéant, en réprimant les comportements qui iraient à l'encontre de cet objectif, ne pourrait pas, à l'heure actuelle, être atteint de manière efficace par les collectivités fédérées. En effet, on ne perçoit pas de quelle manière les régions pourraient développer une politique plus répressive en la matière en étant dépendantes de la volonté du ministère public et du ministre fédéral de la Justice de poursuivre les infractions nouvellement créées.

Dans la mesure où les régions seraient dans l'impossibilité de mener une politique pleinement efficace, voire même effective, en matière de police de la circulation routière, la régionalisation de cette compétence ne répondrait

(74) M. CROMHEECKE et J. VANDE LANOTTE, «Een overzicht van administratieve rechtscolleges», *T.B.P.*, 1995, pp. 547 à 556 et D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 4.

(75) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au projet de décret complétant et modifiant les lois sur les mines, *Doc.*, Parl. w., 1984-1985, n° 164/1, p. 38.

(76) V. CONSTANTINESCO, «Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne?», in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Paris, Dalloz, 1991, p. 38 cité par H. DUMONT, «La subsidiarité et le fédéralisme belge: un principe discret ou dangereux?», in F. DELPÉRÉE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 472.

pas au critère fondamental d'efficacité, en sorte que l'opportunité de ce transfert de compétences peut être sérieusement remise en doute.

En toute hypothèse, il nous paraît préférable, avant même d'envisager de nouveaux transferts de compétences, de renforcer les mécanismes de collaboration qui existent d'ores et déjà entre les différentes collectivités politiques composant l'État belge. Afin de garantir une réelle participation des régions à l'élaboration des règles de police de la circulation routière et de ne pas cantonner l'association dans un rôle purement virtuel, il semble nécessaire d'inviter la collectivité fédérale à observer strictement cette formalité préalable. Le respect effectif de ce mécanisme de collaboration impliquerait également que son contenu soit défini avec précision par le législateur.

