

Transports

La matière des transports a été largement régionalisée à l'occasion de la Troisième Réforme de l'Etat (1988-1989), en ce compris les compétences relatives aux transports en commun (à l'exception, notable, de la Société nationale des chemins de fer belges) et les aéroports et aérodrômes publics (à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National). La Sixième Réforme de l'Etat a approfondi ces transferts.

Les lignes qui suivent portent donc sur les transferts de compétences opérés à l'occasion de la Sixième Réforme de l'Etat dans cette matière, à l'exclusion de celles concernant la sécurité routière, qui font l'objet d'une contribution distincte au présent ouvrage¹.

La présente contribution examine, d'abord, les nouvelles compétences exclusives attribuées aux régions et les quelques exceptions qui demeurent attribuées à l'autorité fédérale (I). Elle s'intéresse, ensuite, aux obligations de coopération et de concertation instaurées à cette occasion (II). Elle s'interroge, enfin, sur le caractère particulièrement fragmenté de la matière des transports que laissent entrevoir ces transferts de compétences (III).

I. *Les compétences transférées*

On examine successivement les compétences récemment régionalisées en matière de transport par route (A) et par voies hydrauliques (B). On relève également, pour mémoire, une particularité importante de la loi de financement en matière de mobilité (C).

A. Le transport par route

Le nouvel article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 12^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, attribue expressément aux régions la compétence de régler « les normes techniques

¹ Voy. le verbo « Sécurité routière ».

minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leurs dépendances ». Le législateur spécial a considéré qu'il n'était « pas logique que les régions – en leur qualité de gestionnaires de voirie et autorités compétentes en matière de gestion des voiries en général – ne soient pas compétentes en la matière »².

Ces « normes techniques minimales de sécurité » ne sont pas définies. La proposition se réfère toutefois, à ce propos, aux règlements adoptés par l'autorité fédérale, autrefois compétente, et cite à titre d'exemple l'arrêté royal du 6 novembre 2007 relatif aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen et l'arrêté royal du 9 octobre 1998 relatif aux prescriptions techniques relatives aux ralentisseurs de trafic et aux plateaux³.

Par son 13^o, la disposition précitée transfère également « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route ».

La même technique de renvoi aux textes fédéraux en vigueur comme « contenu minimum » des nouvelles compétences régionales est utilisée en lieu et place d'un essai quelconque de définition de la portée des compétences ainsi transférées. Ainsi le législateur renvoie-t-il, pour le transport de marchandises dangereuses par route, à (i) l'arrêté royal du 19 octobre 1998 portant exécution de la directive 95/50/CE du Conseil du 6 octobre 1995 concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route, (ii) l'arrêté royal du 28 juin 2009 relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosibles, radioactives et animales, uniquement dans la mesure où cet arrêté royal concerne le transport par route, (iii) l'arrêté royal du 13 novembre 2011 relatif aux équipements sous pression transportables, (iv) l'article 48*bis* de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et son arrêté d'exécution, i.e. l'arrêté ministériel du 22 janvier 2010 déterminant les marchandises dangereuses visées par l'article 48*bis* précité et (v) l'arrêté royal du 27 avril

² Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n^o 5-2232/5, p. 141

³ *Id.*

2007 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de transport par route de marchandises dangereuses à l'exception des matières explosives, radioactives et animales.

Quant au transport exceptionnel par route, il comprend, « en tous cas », les matières régées par l'actuel arrêté royal du 2 juin 2010 relatif à la circulation routière des véhicules exceptionnels et l'arrêté ministériel du 16 décembre 2010 relatif à la procédure, la forme et le contenu de l'autorisation pour la circulation routière des véhicules exceptionnels⁴.

La même disposition réserve cependant à l'autorité fédérale « la réglementation en matière de transport de matières radioactives, de transport d'explosifs et de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population ».

Ces exceptions recouvrent donc en partie des hypothèses où le transport apparaît comme une forme de compétence liée à d'autres compétences revenant à l'autorité fédérale, étant respectivement, en ce qui concerne l'énergie, l'énergie nucléaire (art. 6, § 1^{er}, VII, al. 1^{er}, f) et, en ce qui concerne l'agriculture, les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire (art. 6, § 1^{er}, V, al. 2, 2^o).

Le législateur spécial a précisé que les matières radioactives sont « celles énumérées en tout cas à la classe 7 de l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR), signé à Genève le 30 septembre 1957 » et qu'elles recouvrent « en tout cas » la matière réglee « dans le chapitre VII de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre les dangers des rayonnements ionisants »⁵.

Quant aux matières explosives, il s'agit également de celles énumérées dans certaines classes de l'ADR⁶. L'autorité fédérale demeure

⁴ *Ibid.*, p. 136.

⁵ *Ibid.*, p. 149.

⁶ C'est-à-dire les classes suivantes : classe 1, classe 3 (numéros ONU 1204, 2059, 3343, 3357 et 3064), classe 4.1 (numéros ONU 1310, 1320, 1321, 1322, 1336, 1337, 1344, 1347, 1348, 1349, 1354, 1355, 1356, 1357, 1517, 1571, 2852, 2907, 2555, 2556, 2557, 3317, 3319 et 3344), classe 5.1 (numéros ONU 1942, 2067, 2426 et 3375) et classe 9 (numéro ONU 3268). Voy. *ibid.*, p. 137.

donc, au minimum, compétente pour tout ce qui figure dans la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, l'arrêté royal du 3 septembre 1958 portant réglementation du transport, de l'emmagasinage et de la vente du nitrate ammoniacal et ses mélanges et l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi de produits explosifs.

Enfin, les « matières animales qui présentent un danger pour la population » sont définies comme « toute matière d'origine animale, transformée ou non, qui contient ou que l'on suspecte de contenir des agents pathogènes »⁷. Reste donc, en toute hypothèse, dans le giron fédéral, la matière réglée dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et ses arrêtés d'exécution, pour autant qu'ils concernent le transport par route⁸.

B. Le transport par voies hydrauliques

A l'instar des nouvelles compétences relatives au transport routier, le législateur spécial a prévu que les régions sont désormais compétentes pour régler « les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des voies hydrauliques et leurs dépendances »⁹.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 régionalise également la réglementation des voies de navigation intérieure, qui comprend à tout le moins les quatre domaines suivants.

En premier lieu, le règlement général relatif à la police du transport par voies navigables (arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume et règlement général des voies navigables figurant dans l'arrêté royal du 15 octobre 1935, à l'exception de la compétence de police de la navigation et des douanes sur les eaux intérieures).

⁷ Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 136.

⁸ *Id.*

⁹ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 12^o, de la LSRI.

En deuxième lieu, les règles de sécurité relatives à l'équipage (arrêté royal du 9 mars 2007 portant les prescriptions d'équipage sur les voies navigables du Royaume).

En troisième lieu, la sécurité des bateaux de navigation intérieure et, parmi ceux-ci, la sécurité de ceux qui sont aussi utilisés pour effectuer des voyages non internationaux par mer (navires de mer), c'est-à-dire les règles de sécurité concernant les bateaux et navires, y compris l'inspection de la navigation intérieure et les visites des bateaux de navigation intérieure (chapitres IV et 4*bis* de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des bâtiments de navigation), à l'exclusion des règles de sécurité concernant les navires de plaisance et les bateaux de plaisance.

En quatrième lieu, le transport dangereux et le transport exceptionnel par voie de navigation intérieure (arrêté royal du 31 juillet 2009 relatif au transport de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure pour autant que celui-ci n'ait toutefois pas trait au transport de matières radioactives, d'explosifs et de matières animales qui présentent un danger pour la population, compétences qui, comme pour le transport routier, restent fédérales). *Mutatis mutandis*, les mêmes commentaires peuvent être faits quant à la définition de ces exceptions que ceux formulés ci-dessus (*supra*, « Le transport par route »).

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ouvre, sous conditions, la possibilité pour les collectivités fédérées d'assortir leurs normes de sanctions pénales¹⁰ ou administratives. Le même article autorise les décrets et ordonnances à accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés désignés par les gouvernements régionaux ou communautaires. Les trois régions pourront donc, comme le relève le législateur spécial, « incriminer et sanctionner, à titre accessoire, le non-respect des dispositions qu'elles édictent, dans le cadre des compétences matérielles relatives à la

¹⁰ « Dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements ; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières. L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du gouvernement de communauté ou de région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal (...) ».

réglementation de la navigation intérieure » et désigner des fonctionnaires dûment habilités pour contrôler l'application de ces règles¹¹.

Selon les travaux préparatoires, la régionalisation de ces « cinq aspects importants de la réglementation de la sécurité (code de la navigation, équipage et bateaux, transport de marchandises dangereuses et transport exceptionnel) » présente l'avantage de constituer « un paquet homogène de compétences » qui devrait permettre « sur la base des directives européennes et des traités, de poursuivre la modernisation et de régionaliser la surveillance et l'inspection de la navigation intérieure en tant que compétence accessoire, tout en garantissant la libre circulation, comme prévue par le droit européen »¹². On s'étonnera quelque peu que le droit européen soit ainsi mobilisé pour appuyer la régionalisation d'une matière dont le règlement dépasse, depuis très longtemps, le cadre national, et s'inscrit dans une européanisation et internationalisation croissante.

C. Les aspects financiers de la politique bruxelloise en matière de mobilité

On le sait, la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 a été largement modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014, augmentant les capacités financières et l'autonomie fiscale des régions. Cette réforme a, bien sûr, des répercussions sur les politiques régionales adoptées en matière de transport, comme dans les autres sphères de compétences.

Le financement des collectivités fédérées est un sujet qui dépasse largement le cadre de cette contribution. Néanmoins, une particularité mérite d'être signalée en ce qui concerne la matière des transports.

La réforme de la loi de financement a, en effet, prévu de verser une « dotation spéciale » à la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la politique de mobilité. Aux termes de l'article 64*bis* de la loi spéciale de financement, cette dotation est de 45 millions d'euros en 2012, 75 millions en 2013, 105 millions en 2014 et 135 millions en 2015. Il faut également mentionner l'article 64*quater* de la même loi qui tient désormais compte de l'impact, sur la Région de

¹¹ Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 150.

¹² *Id.*

Bruxelles-Capitale, du nombre important de navetteurs qui y transitent, et dispose que « des moyens sont octroyés annuellement à la Région de Bruxelles-Capitale pour compenser une partie de la perte de revenus consécutive au flux net de navetteurs ».

II. *Les hypothèses de concertation et de coopération obligatoires*

Les règles de répartition des compétences en matière de transport issues de la Sixième Réforme de l'Etat sont marquées par l'introduction de complexes obligations de concertation et de coopération.

Ainsi, une obligation de concertation entre les régions et l'autorité fédérale est introduite en ce qui concerne la détermination des règles de police de la navigation sur les voies navigables. L'ancienne obligation, pour l'autorité fédérale, d'associer les régions à l'élaboration de telles règles a été abrogée¹³.

Les gouvernements régionaux devront désormais également se concerter entre eux, dans le cadre de leurs nouvelles compétences, en ce qui concerne les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leurs dépendances ainsi que des voies hydrauliques et de leurs dépendances¹⁴.

Il en est de même pour la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route, à l'exclusion des domaines maintenus au niveau fédéral (transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, transport de matières radioactives et transport de matières explosives)¹⁵.

Le Conseil d'Etat avait, dans son avis¹⁶, considéré qu'il fallait également associer l'autorité fédérale à la concertation en matière de réglementation du transport par route de marchandises dangereuses et du transport exceptionnel par route, en raison des diverses compé-

¹³ Art. 6, § 3bis, 6°, et art. 6, § 4, 3°, de la LSRI.

¹⁴ Art. 6, § 2, 4°, de la LSRI. Ainsi, l'obligation de concertation de l'autorité fédérale avec les régions en ce qui concerne les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leurs dépendances ainsi que des voies hydrauliques et de leurs dépendances a été supprimée.

¹⁵ Art. 6, § 2, 5°, de la LSRI

¹⁶ C.E., avis n° 53.932 du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/3.

tences expressément réservées à l'autorité fédérale dans ce domaine. Il préconisait, à cet égard, l'insertion d'un 7° à l'article 6, § 3*bis*, insérant cette nouvelle obligation de concertation. Force est de constater que cette suggestion n'a pas été suivie.

De nouvelles obligations de coopérations sont également introduites dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Ainsi, l'article 92*bis*, § 4*nonies*, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit désormais une obligation de conclure des accords de coopération en matière d'aménagement, d'adaptation ou de modernisation de lignes de chemin de fer : « [l]orsqu'une ou plusieurs régions souhaitent financer de manière additionnelle les investissements d'aménagement, d'adaptation ou de modernisation de lignes de chemin de fer, conformément à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 14°, l'autorité fédérale et la ou les régions concernées concluent en tout cas un accord de coopération définissant la proportionnalité que peuvent représenter, pour la ou les régions concernées, les financements additionnels visés à l'article 6, § 1^{er}, X, 14°, par rapport au financement des investissements réalisés en exécution du plan pluriannuel d'investissement fédéral. Cet accord de coopération est conclu pour une durée qui ne peut excéder l'échéance du plan pluriannuel d'investissement fédéral correspondant ».

Il faut également rappeler que la Sixième Réforme de l'Etat prévoit la création d'une communauté métropolitaine de Bruxelles¹⁷, destinée à organiser une concertation entre les autorités concernées sur la manière dont les compétences régionales sont exercées à Bruxelles et dans sa périphérie. Les travaux parlementaires indiquent que cette concertation aura lieu, entre autres, dans le domaine de la mobilité et des transports dans et autour de Bruxelles¹⁸. Cette obligation de coopération est retranscrite à l'article 92*bis*, 7°, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose : « [i]l est créé une communauté métropolitaine de Bruxelles en vue d'une concertation en ce qui concerne les matières visées à l'article 6, § 1^{er}, qui sont d'importance transrégionale, en particulier la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles. (...) Les régions concluent un accord de coopération pour fixer les modalités et l'objet de cette concertation ».

¹⁷ Voy. le verbo « Communauté métropolitaine de Bruxelles ».

¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1567/4.

III. *Une fragmentation des compétences en matière de transport*

A la lecture du texte de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, X, remanié suite à la Sixième Réforme de l'Etat, on peut être frappé par le caractère détaillé de la liste des compétences attribuées aux régions, et par le nombre d'exceptions aux compétences régionales qui demeurent au profit de l'Etat fédéral.

Cette apparente fragmentation des compétences en matière de transport peut poser question au regard du principe d'exclusivité des compétences¹⁹. Selon la jurisprudence bien établie de la Cour constitutionnelle, le principe d'exclusivité « suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur »²⁰. En d'autres termes, les compétences s'excluent mutuellement, et une compétence dans un domaine déterminé ne peut être exercée que par un seul législateur. Dans le prolongement de ce principe d'exclusivité, la logique sous-tendant le transfert de compétences aux autorités régionales était le transfert de compétence par « blocs ».

En matière de transport, on ne peut aujourd'hui parler de transfert d'un paquet homogène de compétences, ces dernières étant partagées entre les législateurs fédéral et régionaux.

Selon Dries Van Eeckhoutte, « [d]e bevoegdheidsoverdrachten zijn eerder een reactie op concrete knelpunten die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Het gaat hierbij om praktische problemen die zich hebben voorgedaan in bv. het overleg en de samenwerking tussen de gewesten en de federale overheid (...) maar ook impasses die waren ontstaan door bevoegdheidsdiscussies naar aanleiding van arresten van het Grondwettelijk Hof en van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. (...) Daarnaast wordt met de bevoegdheidsoverdrachten ook gepoogd om tegemoet te komen aan bepaalde bevoegdheidsrechtelijke lacunes die de gewesten ervoeren om ten volle een mobiliteitsbeleid te kunnen voeren (...) »²¹. Il ajoute que ces compétences dévolues aux régions en matière de transport

¹⁹ En ce sens, voy. D. VAN EECKHOUTTE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid », in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 468 et s.

²⁰ C.C., arrêt n° 45/2012 du 15 mars 2012, B.12.

²¹ D. VAN EECKHOUTTE, *op. cit.*, p. 467.

sont « in een vrij ruime mate [het] gevolg aan de verschillende vragen en verzuchtingen van de gewesten »²². Cependant, à son estime, cette fragmentation des compétences en matière de transport est moins grande que ne le laisse entendre la lecture du nouvel article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en ce que les exceptions maintenues au niveau fédéral ne sont que le prolongement de compétences importantes restées dans son giron, comme en matière nucléaire²³.

En tout état de cause, il y a fort à parier que la mise en œuvre pratique des nouvelles compétences régionales en matière de transport ne sera pas chose aisée. A cet égard, la Cour constitutionnelle pourrait être amenée à utiliser encore davantage le principe de proportionnalité comme critère de répartition de compétences. Le principe de proportionnalité implique, en effet, que l'exercice, par un législateur, de ses propres compétences ne peut rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre par un autre législateur de sa compétence. Au vu de la nouvelle répartition des compétences issue de la Sixième Réforme de l'Etat, ce principe sera, à n'en pas douter, appelé à être abondamment utilisé. Le principe de loyauté fédérale, désormais consacré comme norme de référence du contrôle de la Cour constitutionnelle²⁴, devra également jouer tout son rôle dans la mise en œuvre des nouvelles règles de répartition des compétences.

Il faudra faire preuve de pragmatisme et de bon sens pour éviter que les nouvelles règles ne complexifient encore une matière qui n'en a nul besoin. A cet égard, le développement d'un réel fédéralisme de coopération et la mise en place de mécanismes de concertation ou de coopération obligatoires semblent aller dans ce sens.

Nicolas Bonbled et Matthieu Lys

²² *Ibid.*, p. 465.

²³ *Ibid.*, p. 469.

²⁴ Art. 1^{er}, 3^o, et 26, § 1^{er}, 4^o, de la LSCC. Avant même l'entrée en vigueur de cet article, la Cour constitutionnelle avait déjà eu l'occasion d'affirmer le lien entre le principe de proportionnalité et la loyauté fédérale, en affirmant que « [l]e principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile ». Voy. C.C., arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.3.3 et la note de W. PAS (*T.B.P.*, 2005, p. 148).