

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.518/AG
DU 18 SEPTEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 2 août 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 2007 (*), sur un avant-projet de décret "relatif à la tutelle de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 14 août 2007.

La portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet de décret tend en premier lieu à organiser la tutelle sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques pris en application de l'article 2 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 ⁽¹⁾.

Il abroge, en ce qui concerne la Région wallonne, l'article 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, des lois coordonnées précitées, qui confie l'approbation de ces règlements complémentaires au ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, après avis des commissions consultatives intéressées créées en application de l'article 7, alinéas 1^{er} et 2, des mêmes lois coordonnées, ainsi que l'article 2, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées, qui règle les effets de l'absence d'avis de ces commissions ou de l'absence de décision d'approbation par le ministre ⁽²⁾. Ces dispositions sont remplacées par l'article 2 de l'avant-projet aux termes duquel, "sans préjudice de l'article 3" de ces lois coordonnées, les règlements complémentaires sont soumis à l'approbation du Gouvernement de la Région wallonne, à l'exception de ceux que le Gouvernement est habilité à exclure de ce régime ⁽³⁾; il prévoit que, "[s]i le Gouvernement ne s'est pas prononcé dans les quarante jours de la réception du règlement complémentaire, le règlement peut être mis en vigueur" ⁽⁴⁾.

2. L'avant-projet abroge ensuite l'article 2*bis* des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968, qui contient une disposition spécifique en matière de règlements complémentaires relatifs aux transports en commun ⁽⁵⁾ et la remplace par une disposition, l'article 4, qui permet au Gouvernement d'"inviter les conseils communaux à délibérer sur les mesures qu'il propose pour faciliter la circulation des transports en commun sur le

⁽¹⁾ Articles 2 et 3 de l'avant-projet.

⁽²⁾ Article 5, alinéa 1^{er}, *partim*, de l'avant-projet.

⁽³⁾ Article 3 de l'avant-projet.

⁽⁴⁾ Article 2, alinéa 3, de l'avant-projet. Selon le commentaire de cette disposition, qui n'a pas été adapté en fonction de l'évolution du texte après son adoption en première lecture, ce délai est fixé à soixante jours. Cette discordance entre le dispositif et le commentaire de la disposition devrait être levée.

⁽⁵⁾ Article 5, alinéa 1^{er}, *partim*, de l'avant-projet.

territoire de la commune", les règlements complémentaires en la matière étant soumis à l'approbation du Gouvernement et celui-ci disposant du pouvoir de se substituer aux conseils communaux si ceux-ci n'ont pas donné suite à l'invitation dans le délai fixé.

3. L'avant-projet habilite enfin le Gouvernement à fixer l'entrée en vigueur du décret ⁽⁶⁾.

Observations générales

La compétence de la Région wallonne

A. Considérations générales

A.1. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de règlements complémentaires de circulation routière

4. Par son arrêt n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, après avoir rappelé que les régions ne sont pas compétentes pour l'adoption de règles de police générale et de la réglementation de la circulation et des transports, et que les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1^{er} des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 appartiennent à ces règles, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit :

"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.

⁽⁶⁾ Article 5, alinéa 2, de l'avant-projet.

B.5.3. Il s'ensuit que les règlements complémentaires de circulation visés aux articles 2, 2*bis* 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, 2*bis* 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."

Cet arrêt n'apporte pas toute la clarté en ce qui concerne la portée exacte des compétences régionales qui y sont examinées.

Une lecture isolée du considérant B.5.2 peut en effet laisser à penser que les régions, à l'exclusion de l'autorité fédérale, sont compétentes en matière de règlements complémentaires de circulation au sens des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968.

Une lecture combinée des B.5.2 et B.5.3 conduit toutefois la section de législation du Conseil d'État à considérer que les régions n'ont une compétence accessoire en matière de règlements complémentaires de circulation routière que lorsqu'ils peuvent être associées à une matière pour laquelle elles sont compétentes. En d'autres termes, la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de la circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements ⁽⁷⁾.

Elle laisse intacte la compétence fédérale relative notamment à la police générale et à la réglementation relatives aux communications et aux transports ⁽⁸⁾, ainsi

⁽⁷⁾ Les compétences citées par la Cour constitutionnelle comme emportant celles d'adopter des règlements complémentaires, qui viennent d'être mentionnées, sont énoncées à l'article 6, § 1^{er}, III, 4/, V, et X, alinéa 1^{er}, 1/, 2/*bis* et 8/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁸⁾ Article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980; voy. notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n/ 5/96, 18 janvier 1996, B.2; n/ 2/97, 16 janvier 1997, B.4.2; n/ 174/2004, 3 novembre 2004, B.4.

que celle qui porte sur les règlements complémentaires de circulation se rattachant de manière accessoire aux compétences demeurerées fédérales ⁽⁹⁾.

5.1. Compte tenu des règles applicables en matière de succession des entités fédérées à l'autorité fédérale ⁽¹⁰⁾, il résulte également de ce qui précède que, lorsqu'une législation fédérale portant sur une matière transférée à une entité fédérée et antérieure à ce transfert habilite le Roi ou une autre autorité relevant du pouvoir exécutif à prendre un

⁽⁹⁾ C.C., n/ 174/2004, 3 novembre 2004, spéc. B.5.3, d'où il se déduit que c'est le caractère trop général, empiétant partiellement sur les compétences régionales, du remplacement ou de l'abrogation des dispositions des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 qui motive l'annulation des articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Dans son avis n/ 38.573/4 du 20 juin 2005 sur l'amendement n/ 6 au projet de loi portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, qui tendait à remplacer l'ensemble du projet de loi initial (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 51-1428/4), la section de législation du Conseil d'État a considéré, à la lumière de l'arrêt précité n/ 174/2004 du 3 novembre 2004 de la Cour constitutionnelle, "que la compétence en matière de règlements complémentaires de circulation ne relèv[e] plus exclusivement de l'autorit[é] fédérale", ce qui implique que cette dernière autorité reste partiellement compétente en la matière, en tant que ces règlements concernent les attributions demeurerées fédérales (avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 51-1428/9, p. 3). Ce même avis n'a à cet égard émis aucune observation au sujet de l'article 3 proposé par cet amendement, qui envisageait d'abroger "pour ce qui concerne l'autorité fédérale" les dispositions des lois coordonnées précitées relatives aux règlements complémentaires de circulation routière (cette disposition est devenue l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière). De même, l'avis n/ 41.430/4 donné par le Conseil d'État le 30 octobre 2006 sur le projet devenu l'arrêté royal du 9 janvier 2007 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, qui règle notamment l'obtention de cartes communales de stationnement "conformément aux dispositions reprises dans le règlement fixé par le conseil communal" (article 2.51, *in fine*, inséré dans l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 9 janvier 2007), n'émet aucune objection à ce que l'autorité fédérale règle ainsi l'adoption de règlements complémentaires dans une matière demeurerée fédérale.

⁽¹⁰⁾ Voy. notamment les articles 23, 66, 67 et 90 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, avant leur remplacement ou leur abrogation par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État; C.C., n/ 65/1988, 15 juin 1988, 2.B; n/ 1/91, 7 février 1991, B.7.

règlement, c'est en principe le Gouvernement communautaire ou régional ⁽¹¹⁾ qui, dans le respect notamment de l'article 69 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, remplace les titulaires du pouvoir exécutif fédéral pour mettre en oeuvre cette habilitation.

Lorsque l'habilitation conférée par la loi fédérale au pouvoir exécutif est modalisée par des exigences de formalités préalables, ces dernières doivent, *mutatis mutandis*, être respectées par les titulaires du pouvoir exécutif des entités fédérées qui succèdent ainsi au pouvoir exécutif fédéral ⁽¹²⁾.

Il va de soi que la législation fédérale sur ces questions peut être abrogée, modifiée, complétée ou remplacée par le législateur désormais compétent.

5.2. Lorsqu'une compétence fédérale faisant l'objet d'une législation fédérale antérieure à un transfert de compétence n'a été transférée qu'en partie aux entités fédérées, l'autorité fédérale reste compétente pour abroger, modifier, compléter ou remplacer cette législation, en ce qui concerne bien entendu la seule autorité fédérale.

Il a été fait application de ces règles à l'occasion de l'examen par le Conseil d'État de projets de loi ou d'arrêté adoptés dans les matières fédérales après l'arrêt n/ 174/2004 du 3 novembre 2004, précité, de la Cour constitutionnelle, spécialement à l'occasion de l'adoption de l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant

⁽¹¹⁾ Auquel il convient d'assimiler, s'il échet, le Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale ou le Collège de la Commission communautaire française de la même Région.

⁽¹²⁾ La section de législation du Conseil d'État a fait observer en ce sens, par exemple, que, dès lors que l'adoption de règlements complémentaires relevait des compétences régionales lorsqu'ils portaient sur des matières régionales et que l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 a transféré les transports en commun aux régions (voy., ci-avant le n/ 4), la mention, à l'article 2bis des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 ou dans une disposition tendant à remplacer cet article 2bis, du "ministre ayant la circulation routière dans ses attributions" pour mettre en oeuvre une compétence relative aux transports en commun devait être comprise comme "vis[ant] [...] désormais le ministre régional en matière de transport en commun" (avis n/ 33.420/4 donné le 23 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 1915/1, p. 41).

les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, qui abroge "pour ce qui concerne l'autorité fédérale" plusieurs dispositions relatives aux règlements complémentaires relatifs à la circulation routière ⁽¹³⁾.

5.3. Les mêmes restrictions valent en ce qui concerne les compétences de police transférées aux régions: s'agissant des règlements complémentaires relatifs à la circulation routière, le législateur régional n'est compétent pour abroger, modifier, compléter ou remplacer cette législation que dans les limites des compétences principalement attribuées aux régions auxquelles se rattachent l'objet de ces règlements complémentaires ⁽¹⁴⁾, et ce en tenant compte des règles adoptées dans le cadre de la compétence fédérale relative notamment à la police générale et à la réglementation relatives aux communications et aux transports.

A.2. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de tutelle sur les autorités décentralisées

6.1. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions implique la même répartition en ce qui concerne la tutelle dite spécifique que les titulaires du pouvoir exécutif de ces différents niveaux de pouvoir sont autorisés à exercer sur les autorités décentralisées. Il s'agit d'un contrôle exercé par le pouvoir exécutif de chacun de ces niveaux de pouvoir sur les autorités décentralisées appelées à intervenir dans des domaines ne relevant pas ou pas exclusivement de la sphère de l'intérêt local, lorsque les collectivités territoriales exercent une compétence qui leur a été confiée par le législateur compétent ⁽¹⁵⁾; ce contrôle peut être conçu selon des modalités variables, propres à chaque législation organique de la matière traitée.

⁽¹³⁾ Voir la note n/ 11, ci-avant.

⁽¹⁴⁾ En ce sens, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne la police des voies d'eau et des zones portuaires relevant de la Région flamande, l'arrêt n/ 5/96, du 18 janvier 1996, de la Cour constitutionnelle (B.3, spécialement le B.3.3).

⁽¹⁵⁾ P. Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006, p. 269.

L'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 confirme l'existence de pareille tutelle spécifique sur les autorités décentralisées, qui peut être organisée et exercée par l'autorité fédérale et par les communautés "dans les matières qui relèvent de leur compétence". Il est admis que les régions peuvent également instaurer une tutelle spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence, même si l'article 7 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ni aucune autre disposition répartitrice de compétence ne leur reconnaît expressément ce pouvoir ⁽¹⁶⁾. La tutelle spécifique est intimement liée, quant à la répartition des compétences, aux matières sur laquelle elle porte.

6.2. En conséquence, compte tenu également de ce qui est exposé au n/ 5, ci-avant, ceux des règlements complémentaires de circulation routière ou les dispositions de ces règlements qui continuent à relever de l'autorité fédérale peuvent faire l'objet d'une tutelle spécifique organisée et exercée par l'autorité fédérale, tandis que ceux de ces règlements ou celles de leurs dispositions qui se rattachent aux compétences régionales peuvent être soumis à une tutelle spécifique organisée par le législateur régional.

7. Ces règles relatives à la tutelle spécifique se superposent à celles portant sur la tutelle administrative, qualifiée d'ordinaire.

Il résulte de l'article 7 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 que, sous la réserve d'exceptions et de réserves non pertinentes pour le présent avant-projet, la tutelle administrative ordinaire ⁽¹⁷⁾ a été conçue comme une matière en soi, attribuée aux régions, tant en ce qui concerne son organisation que son exercice. Il s'agit en principe de la tutelle administrative de droit commun sur les provinces, les agglomérations et

⁽¹⁶⁾ P. Goffaux, *op. cit.*, pp. 269 et 270.

⁽¹⁷⁾ L'adjectif "ordinaire" ne figure plus dans le texte actuel de l'article 7 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, tel qu'il résulte de l'article 7 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés mais, pour mieux la distinguer de la tutelle spécifique, il reste utilisé dans la pratique; tel sera le cas également dans la suite du présent avis.

fédérations de communes, les communes et les organes intracommunaux visés à l'article 41 de la Constitution ⁽¹⁸⁾ dans les matières qui sont demeurées ou non dans la sphère de l'intérêt local ⁽¹⁹⁾.

8.1. Comme l'ensemble des actes des autorités décentralisées est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de tutelle ordinaire et que l'article 162, alinéa 2, 6/, de la Constitution soumet au demeurant de manière obligatoire les actes des institutions provinciales et communales à "l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé" ⁽²⁰⁾, la question se pose de savoir comment articuler les compétences régionales en matière de tutelle ordinaire et les règles de répartition de compétences en matière de tutelle spécifique.

⁽¹⁸⁾ Comme la section de législation du Conseil d'État l'a exposé dans son avis n/ 30.508/VR, donné le 16 novembre 2000 sur une proposition d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale", la tutelle sur les communes réglée par l'article 7 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 "s'étend à tous les services publics décentralisés qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune, à l'exception de ceux dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de dispositions de la même loi spéciale autres que l'article 7, à savoir les centres publics d'aide sociale (article 5, § 1^{er}, II, 2/ [, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980]) et les associations de communes (article 6, § 1^{er}, VIII, 1/ [, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980]). [...] [L]a circonstance selon laquelle une commune exerce l'une de ses missions à l'intervention d'un organisme auquel une personnalité juridique autonome est reconnue ne fait pas obstacle à l'application de la législation régionale en matière de tutelle ordinaire" (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2000-2001, n/ A-161/2, p. 2). Les mêmes principes valent, *mutatis mutandis*, à l'égard des organismes autonomes relevant des autres entités décentralisées mentionnées à l'article 7 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽¹⁹⁾ Avis n/ 31.373/2, donné le 7 mai 2001 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 "organisant la tutelle administrative sur les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale" (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2000-2001, n/ A-195/1, p. 14).

⁽²⁰⁾ L'hypothèse de l'intervention du "pouvoir législatif fédéral" pour contrôler les autorités provinciales et communales ne sera plus prise en compte dans la suite de l'avis, cette pratique n'étant plus appliquée. Elle laisse d'ailleurs intact le caractère général de certains procédés de tutelle ordinaire, spécialement les tutelles d'annulation et de suspension. L'avis précité n/ 30.508/VR du 16 novembre 2000 précise sur ce point que l'article 162, alinéa 2, 6/, de la Constitution "impose de soumettre obligatoirement [les institutions communales] à la tutelle de légalité et de respect de l'intérêt général", pareille considération valant aussi pour les institutions provinciales.

Les principes en la matière ont été dégagés par l'avis précité n/ 30.508/VR donné le 16 novembre 2000 par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, à propos d'une proposition d'ordonnance régionale qui tendait à organiser la tutelle sur les zones de police, soit dans une matière retirée par le législateur fédéral de la sphère exclusive de l'intérêt communal ⁽²¹⁾.

Après avoir exposé que "tous les actes des institutions communales sont soumi[s] à la tutelle ordinaire relevant de la compétence des régions", que ceci "s'applique même si la matière [...] mise en oeuvre par ces institutions ne relève pas exclusivement de l'intérêt communal" ⁽²²⁾ et que, "dans ce dernier cas, la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire ne peut s'exercer que pour les aspects non couverts par une tutelle spécifique organisée par l'autorité compétente", l'avis énonce notamment les considérations suivantes:

"La circonstance selon laquelle, d'après l'économie générale et les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998 [organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux], l'organisation et la gestion du corps de police local ne constitue pas une matière d'intérêt exclusivement communal ⁽²³⁾, ne fait pas obstacle à l'exercice de la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire.

[...]

Eu égard au fait que la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire ne peut s'exercer que concernant les aspects non couverts par une tutelle spécifique [...], des réserves doivent toutefois être émises quant à l'étendue de la tutelle ordinaire organisée par la proposition d'ordonnance examinée.

⁽²¹⁾ Avis n/ 30.508/VR, donné le 16 novembre 2000, précité; avis n/ 31.373/2, donné le 7 mai 2001, précité.

⁽²²⁾ Voir notamment l'arrêt n/ 18/94 du 3 mars 1994 de la Cour constitutionnelle, qui expose que, si "c'est au législateur fédéral qu'appartient la coordination de la politique générale en matière de police ainsi que celle de la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale", "[l]e législateur fédéral ne peut, cependant, dans l'exercice de cette compétence de coordination, entraver la mise en oeuvre, par les Régions, de leur compétence en matière de tutelle" (arrêt précité, B.4; voir aussi l'arrêt n/ 58/95, du 12 juillet 1995, de la Cour constitutionnelle, B.11).

⁽²³⁾ *Note 6 dans l'avis cité* : Chambre, *Doc. parl.*, 1997-1998, n/ 1676/1, pp. 37 et suivantes.

En effet, dès lors que la police locale n'est pas considérée comme une matière relevant exclusivement de l'intérêt communal, le législateur fédéral, compétent en matière de police administrative et judiciaire, est compétent pour organiser une tutelle spécifique sur les actes des institutions communales relatifs à cette matière, conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽²⁴⁾.

Le législateur fédéral a effectivement fait usage de cette faculté. Le chapitre V du titre II de la loi du 7 décembre 1998 organise différents procédés de tutelle sur les actes relatifs à la police locale émanant, dans les zones unicomunales, des conseils communaux et du collège des bourgmestre et échevins, et dans les zones pluricomunales, du conseil de police et du collège de police.

Selon la Cour d'arbitrage,

«L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la région la compétence d'organiser les procédures de tutelle administrative et d'exercer cette tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire. [...]

L'article 7 confère à la région la même compétence d'organiser les procédures et d'exercer la tutelle pour les "autres actes", tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents» ⁽²⁵⁾.

L'organisation par la loi ou le décret d'une tutelle spécifique relativement à une matière déterminée et s'exerçant, par définition, sur des actes déterminés ⁽²⁶⁾, exclut que la région organise et exerce le contrôle couvert par la tutelle spécifique.

La région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire d'une part sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique, et d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée.

⁽²⁴⁾ La disposition correspondant aujourd'hui à l'article 7, alinéa 1^{er}, b), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 est l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi spéciale, après son remplacement par l'article 7 de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001.

⁽²⁵⁾ *Note 18 dans l'avis cité* : Arrêt n° 38 du 30 juin 1987, point 4.B.2., arrêt n° 73 du 22 décembre 1988, point 6.B.3.

⁽²⁶⁾ *Note 19 dans l'avis cité* : «L'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure» (C.C., arrêt n° 49/94, considérant B.10).

Comme l'écrit P. Gilliaux,

«... si elle (la tutelle ordinaire) doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique.»⁽²⁷⁾.

La tutelle organisée par la loi du 7 décembre 1998 vise à contrôler le respect des dispositions prises par ou en vertu de cette loi [...]. Elle n'a pas pour but d'empêcher que d'autres lois soient violées ou que l'intérêt général soit blessé.

Il s'ensuit que, si les régions sont compétentes pour organiser et exercer la tutelle sur les actes relatifs à la police locale, émanant des institutions communales, en ce compris les zones de police pluricommunales, ce contrôle ne pourra toutefois avoir pour objet de vérifier le respect des obligations imposées aux zones de police par l'autorité fédérale en matière de police, notamment par la loi du 7 décembre 1998"⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ *Note 20 dans l'avis cité* : P. Gilliaux, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 147. Dans le même sens, l'avis 25.265/2 [donné le 20 janvier 1997 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1996-1997, n/ A-179/1]. Dans l'avis 26.814/2, donné le 15 juillet 1998, sur un avant-projet devenu la loi du 10 mars 1999 modifiant la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n/ 1794/1), le Conseil d'État émet l'avis «qu'il n'est pas possible de cumuler [la] tutelle spécifique avec la tutelle exercée conformément à la loi communale et à la loi provinciale». Cette loi présente toutefois la spécificité d'organiser, notamment, une tutelle générale sur tous les actes par lesquels une fabrique d'église «sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général». Tel n'est pas le cas en l'espèce.

⁽²⁸⁾ Avis n/ 30.508/VR, donné le 16 novembre 2000, précité. Dans le même sens, les avis suivants : n/ 33.420/4, donné le 23 mai 2002, précité; n/ 35.801/2/V, donné le 25 août 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 12 février 2004 modifiant le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (*Doc.*, Parl. wall., 2003-2004, n/ 600/1); n/ 36.493/4, donné le 1^{er} mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Doc.*, Parl. Comm. germanophone, 2003-2004, n/ 171/1); n/ 41.963/2, donné le 17 janvier 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 2928/1). P. Gilliaux expose également que "[l]a tutelle ordinaire pourra être utilisée à titre subsidiaire lorsque la raison qui devait conduire l'autorité centrale à s'opposer à un acte d'un corps décentralisé est étrangère aux motifs, limitativement énumérés, qui peuvent justifier la mise en oeuvre de la tutelle spécifique [...]" (*op. cit.*, n/ 120, p. 146) et que la tutelle spécifique et "la tutelle ordinaire, vu son rôle subsidiaire, peuvent être exercées concurremment puisque leurs finalités ne sont pas identiques" (*ibid.*, n/ 123, p. 150).

8.2. Appliqués à l'exercice cumulatif de la tutelle ordinaire, relevant de la compétence régionale, et de la tutelle spécifique que l'autorité fédérale et les régions peuvent instaurer, en fonction de leurs compétences principales, sur l'usage par les communes et d'éventuelles autres autorités décentralisées de leurs pouvoirs en matière de règlements complémentaires de circulation routière, les principes qui viennent d'être rappelés conduisent aux conclusions suivantes:

- a) À l'égard des règlements complémentaires qui relèvent de la compétence régionale, la distinction entre les tutelles ordinaire et spécifique devient théorique puisque l'une et l'autre relèvent précisément de la compétence régionale et que la tutelle spécifique peut contenir des procédés de contrôle propres à la matière traitée.
- b) À l'égard des règlements complémentaires qui relèvent toujours de l'autorité fédérale, la tutelle ordinaire, de compétence régionale, peut coexister avec la tutelle spécifique que l'autorité fédérale peut maintenir ou instituer, mais le contrôle de tutelle ordinaire, subsidiaire par rapport à la tutelle spécifique, ne pourra porter que sur le respect des aspects de la légalité et de l'intérêt général qui ne font pas l'objet du contrôle organisé par ladite tutelle spécifique. Conformément aux principes applicables en matière d'exercice des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées, il va de soi que l'exercice par chaque niveau de pouvoir de ses compétences respectives, soit en l'espèce en matière de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique, doit être mené de manière à ne pas être rendu mutuellement impossible ou exagérément difficile.

9. Cette dernière considération, sous le b) du paragraphe 8, ci-avant, prend un relief particulier dès lors que le législateur fédéral, par l'article 3 de la loi précitée du 20 juillet 2005, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ⁽²⁹⁾, a abrogé, "pour ce qui concerne l'autorité fédérale", les dispositions des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 habilitant les conseils communaux à adopter des règlements complémentaires de circulation routière, en ce compris les règles qu'elles contenaient en matière de tutelle spécifique sur ces règlements complémentaires.

⁽²⁹⁾ Article 32 de la loi précitée du 20 juillet 2005 et article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 juin 2007 fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé dans son avis précité n/ 33.420/4 donné le 23 mai 2002 sur une disposition de l'avant-projet devenu la loi précitée du 20 juillet 2005 qui maintenait la possibilité pour les conseils communaux d'adopter des règlements complémentaires de circulation routière tout en supprimant la tutelle spécifique des ministres fédéraux sur ces règlements ⁽³⁰⁾,

"[l]e fait que l'avant-projet de loi supprime cette tutelle spécifique d'un ministre fédéral entraîne comme conséquence que les règlements complémentaires communaux seront désormais soumis à la tutelle ordinaire des Régions" ⁽³¹⁾.

B. Application des considérations générales à l'avant-projet de décret

B.1. Les articles 1^{er} à 3 et 5, *partim*, de l'avant-projet

10. En vertu de la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire, les règlements complémentaires de circulation routière, comme tous les règlements adoptés par les conseils communaux, sont soumis à la tutelle générale de suspension et d'annulation organisée par la législation régionale. Cette tutelle générale est une des formes que peut prendre la tutelle ordinaire.

Compte tenu du fait que les règlements complémentaires adoptés dans les matières demeurées fédérales sont soumis à une tutelle spécifique organisée par la législation fédérale, en tout cas jusqu'au 1^{er} janvier 2008, cette tutelle ordinaire ne peut porter sur le respect des obligations imposées aux communes par l'autorité fédérale dans le cadre des compétences mises en oeuvre par cette tutelle spécifique.

Il est loisible au législateur régional de renforcer cette tutelle ordinaire sur l'ensemble des règlements complémentaires de circulation routière sous la forme d'une tutelle spéciale d'approbation, comme il est envisagé aux articles 2 et 3 de l'avant-projet, mais toujours en s'abstenant d'intervenir dans le champ d'application de la tutelle spécifique relevant de l'autorité fédérale.

⁽³⁰⁾ Voy. le texte soumis au Conseil d'État des articles 2 à 4 de l'avant-projet de loi portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 50-1915/1, pp. 25 et 26).

⁽³¹⁾ Avis n/ 33.420/4 du 23 mai 2002, précité.

11. Dès lors qu'à partir du 1^{er} janvier 2008, la tutelle spécifique de l'autorité fédérale aura été supprimée sur les règlements complémentaires de circulation qui relèvent de sa compétence, ces derniers, lorsqu'ils seront adoptés par les conseils communaux des communes wallonnes, seront désormais soumis à la tutelle ordinaire de la Région wallonne, à savoir la tutelle spéciale d'approbation organisée par l'avant-projet à l'examen, sur l'ensemble des aspects de légalité et de sauvegarde de l'intérêt général, en ce compris les aspects qui, actuellement et jusqu'au 31 décembre 2007, font l'objet de la tutelle spécifique organisée par la loi fédérale.

12. Il est toutefois loisible au législateur fédéral de rétablir une tutelle spécifique sur les règlements complémentaires relevant de sa compétence. Si tel était le cas dans l'avenir, la tutelle ordinaire organisée par les articles 2 et 3 de l'avant-projet devrait s'abstenir d'intervenir en ce qui concerne les objets couverts par cette tutelle spécifique.

Comme, selon l'exposé des motifs, l'intention de l'auteur de l'avant-projet semble consister à remplacer, pour l'essentiel, le contrôle actuellement exercé par l'autorité fédérale par celui qui émanerait de l'autorité régionale, l'objectif poursuivi ne pourrait plus être entièrement réalisé en ce cas.

La question se poserait alors de savoir s'il se justifierait que le contrôle de tutelle ordinaire, de nature subsidiaire, prenne la forme d'une tutelle spéciale d'approbation plutôt que celle de la tutelle générale de suspension et d'annulation. Les motifs justifiant le recours au procédé exceptionnel de la tutelle spéciale d'approbation pourraient en effet perdre de leur pertinence.

13. S'agissant des règlements complémentaires adoptés dans les matières régionales, la Région peut, du point de vue de la répartition des compétences, instaurer un contrôle de tutelle, sa qualification comme tutelle ordinaire ou comme tutelle spécifique important peu.

14. Il résulte de ce qui précède que la définition donnée par l'article 1^{er}, 2/, de l'avant-projet de la notion de "règlements complémentaires" ("les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques en application de l'article 2 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968") peut concerner tant ceux qui, aux articles 2 et 3, sont des règlements complémentaires adoptés dans les matières régionales que ceux qui relèveraient des matières fédérales ⁽³²⁾.

On peut toutefois se demander s'il est bien nécessaire de limiter la référence au seul article 2 des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 et s'il n'est pas préférable, compte tenu des principes d'égalité et de non-discrimination, de renvoyer à l'ensemble des règlements complémentaires de circulation routière qui pourraient être adoptés sur d'autres fondements légaux, en ce compris sur la base de législations fédérales ou régionales à venir, quitte à en excepter ceux qui font l'objet d'une tutelle spécifique et ceux à l'égard desquels il se justifierait de manière admissible que la Région n'exerce aucun contrôle de tutelle spéciale d'approbation.

15. Il appartient aussi à la Région d'abroger les dispositions correspondant à l'article 2 de l'avant-projet, c'est-à-dire l'article 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et alinéa 2, des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968, comme elle le fait à l'article 5, alinéa 1^{er}, *partim*, de l'avant-projet "pour ce qui concerne la Région wallonne".

Les pouvoirs conférés par ces dispositions au ministre ayant la circulation routière dans ses attributions doivent en effet être compris, pour les règlements complémentaires relevant des matières régionales, comme attribués au Gouvernement régional ou au ministre régional auquel le Gouvernement aurait délégué cette compétence

⁽³²⁾ Voir aussi, ci-après, sous le n/ 16, l'observation complémentaire concernant l'application à l'article 4 de l'avant-projet de la définition figurant à l'article 1^{er}, 2/, de la notion de règlements complémentaires.

sur la base de l'article 69 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾. C'est donc bien à la Région d'intervenir en la matière⁽³⁵⁾. Au demeurant, par l'article 3, premier et

(33) Voir les n^{os} 5.1 et 5.3, plus haut. De même, la mention du "ministre compétent" à l'article 3, § 2, des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 doit être comprise comme visant le Gouvernement régional ou le ministre délégué sur la base de l'article 69 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, lorsque les règlements complémentaires en question portent sur des matières régionales. Le pouvoir exécutif régional dispose donc, dans l'état actuel du texte que ne modifie pas l'avant-projet à l'examen, d'une tutelle d'approbation à l'égard de ces règlements complémentaires communaux pris en cas d'abstention du ministre.

(34) En ce sens, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : n/22.663/9 donné le 20 décembre 1993 sur un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance relative à la circulation dans les bois et forêts, observation générale n/ 2 (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1993-1994, n/ A-311/1); n/ 30.978/4 donné le 22 janvier 2001 sur un avant-projet de loi tendant à assurer la sécurité routière aux abords des écoles, observation générale n/ 2, dans laquelle la considération suivante est énoncée : "Afin d'appliquer sur le terrain les règlements généraux en matière de circulation routière, par exemple en prévoyant le placement d'une signalisation lorsque cela s'avère nécessaire, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune, à l'exception des autoroutes et des voies publiques faisant partie de la grande voirie de la Région (article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière). Pour cette dernière, c'est le ministre régional chargé des Travaux publics qui est compétent (article 3, § 1^{er} [...])".

(35) Telle a été la pratique suivie, notamment lors de l'adoption des deux dispositions suivantes, sans observations de la section de législation du Conseil d'État sur l'admissibilité de l'intervention du législateur régional :

- l'article 44 du décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier du 13 juin 1990, le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une "Vlaamse Landmaatschappij" (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968; cet article 44 a remplacé, pour ce qui concerne la Région flamande, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968; dans son avis n/ 33.061/3 donné le 23 avril 2002 sur l'avant-projet, la section de législation du Conseil d'État n'a émis qu'une observation de légistique, et non de fond, au sujet de l'article 39 de l'avant-projet devenu l'article 44 du décret (*Doc.*, Vl. Parl., 2001-2002, n/967/6, p. 15);
- l'article 18sexies du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, inséré par l'article 4 du décret du 13 février 2004; comme le relèvent les développements de la proposition à l'origine de ce décret, cette disposition fait suite à l'avis précité n/ 33.420/4 donné le 23 mai 2002 par le Conseil d'État sur l'avant-projet devenu la loi précitée du 7 février 2003, qui a considéré, comme exposé plus haut, que "le ministre ayant la circulation routière dans ses attributions qui [...] est visé [à l'article 2bis des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968] est, semble-t-il, désormais le ministre régional compétent en matière de transport en commun" (*Doc.*, Vl. Parl., 2003-2004, n/ 1969/1, p. 3); cet article 2bis avait été abrogé par l'article 3 de la loi du 7 février 2003, annulé ensuite par l'arrêt n/ 174/2004 précité du 3 novembre 2004 de la Cour constitutionnelle.

deuxième tirets, de la loi précitée du 20 juillet 2005, le législateur fédéral n'a abrogé ces mêmes dispositions, dans le respect des limites dans lesquelles il pouvait le faire, que "pour ce qui concerne l'autorité fédérale".

De même, la formalité de l'avis des commissions consultatives créées en application de l'article 7 des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968, dont il est question à l'article 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et alinéa 2, des mêmes lois coordonnées, reste applicable à l'exercice des compétences régionales, aussi longtemps que la Région n'en décide pas autrement.

Dans l'avant-projet à l'examen, il ne suffit donc pas toutefois d'abroger ces deux dernières dispositions: il convient également d'abroger, pour ce qui concerne la Région wallonne, l'article 7 des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968, dans la même logique que celle qui a présidé à l'adoption, par le législateur fédéral, de l'article 3, troisième tiret, de la loi précitée du 20 juillet 2005.

B.2. Les articles 1^{er}, 4 et 5, *partim*, de l'avant-projet

16. L'article 4 de l'avant-projet règle l'adoption, en principe par les conseils communaux, des règlements complémentaires destinés à "faciliter la circulation des transports en commun sur le territoire de la commune".

Ce faisant, cette disposition met en oeuvre la compétence régionale en matière de transport en commun urbain et vicinal, attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, en ce compris la tutelle spécifique qui y est attachée. La Région peut donc également abroger l'article 2bis des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968, qui a le même objet, comme elle le fait à l'article 5, alinéa 1^{er}, *partim*, de l'avant-projet "pour ce qui concerne la Région wallonne" ⁽³⁶⁾.

⁽³⁶⁾ L'article 2bis des lois coordonnées précitées du 16 mars 1968 est par ailleurs abrogé, pour ce qui concerne l'autorité fédérale, par l'article 3 de la loi précitée du 20 juillet 2005. De même, le législateur régional flamand a pu remplacer cet article 2bis, en ce qui concerne la Région flamande, par un article 18sexies inséré dans le décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route par l'article 4 du décret du 13 février 2004 (voy. la note n/ 35, ci-avant).

17. Ces règlements complémentaires ne sont toutefois pas ceux qui sont pris "en application de l'article 2 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968", comme l'énonce de manière générale l'article 1^{er} de l'avant-projet pour l'ensemble du décret en projet, mais des règlements complémentaires propres à la matière des transports en commun désormais réglés par l'article 4 de l'avant-projet.

L'avant-projet doit donc être revu de manière à ne pas appliquer son article 1^{er}, 2/, à l'article 4 du même avant-projet.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME,	présidents de chambre,
	Y. KREINS,	
	Ph. HANSE,	
	J. BAERT,	conseillers d'État,
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
	J. KIRKPATRICK,	
	J. VELAERS,	
	M. RIGAUX,	
	H. BOSLY,	
Mesdames	G. KEUTGEN,	
	A. WEYEMBERGH,	
Monsieur	A. BECKERS,	greffier,
	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur, et Mme K. BAMS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

R. ANDERSEN