



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.859/2/V
du 14 août 2025

sur

une proposition de décret de la Région wallonne
‘insérant des articles *2ter*, *16bis* et *18bis* dans le décret
du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives
en matière de sécurité routière’

Le 13 juin 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'insérant des articles *2ter*, *16bis* et *18bis* dans le décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière', déposée par M. DEVIN, Mme HANUS, M. COLLIGNON, Mme PÉCIAUX, M. CRAMPONT et Mme ROBERTY (*Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 262/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 11 août 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint, et présenté par Timo TALLGREN.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Selon les développements de la proposition,

« [l]e décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière a permis à la Région wallonne d'infliger certaines sanctions administratives dans des cas spécifiques. Toutefois ce décret centralise l'ensemble du dispositif au niveau régional. En effet les communes n'y disposent d'aucune marge de manœuvre et ne perçoivent pas les recettes issues des amendes infligées sur leur territoire. En pratique, les excès de vitesse mineurs constatés sur les routes wallonnes restent donc largement impunis, ce qui crée un sentiment d'impunité, notamment dans les quartiers résidentiels et les abords des écoles ».

Les auteurs de la proposition constatent, à titre de comparaison, qu'en Région flamande, le décret du 9 octobre 2020 'portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à la politique générale de mobilité, aux infrastructures routières et à la politique routière, ainsi qu'aux infrastructures et à la politique de l'eau' autorise les communes à infliger des sanctions administratives communales pour les excès de vitesse de maximum 20km/h, dans les zones limitées à 30km/h et 50km/h à condition que l'infraction ait été constatée via un dispositif automatisé communal, tel un radar fixe ¹.

La proposition vise à « adapter le décret du 4 avril 2019 pour augmenter la sécurité routière en permettant aux communes wallonnes d'agir dans le même esprit que le dispositif flamand ». Elle insère en ce sens un article 2^{ter} dans ce décret habilitant le conseil communal à infliger des sanctions administratives pour les infractions aux règles de circulation routière, pour autant que l'infraction :

« 1^o soit constatée sur son territoire ;

2^o constitue un dépassement de maximum 20km/h à la vitesse maximale autorisée ;

3^o ait été constatée par un appareil automatique fixe ou mobile ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'article 29^{quater} de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, inséré par l'article 6 du décret du 9 octobre 2020, lequel a fait l'objet de l'avis 67.243/3 donné le 28 mai 2020, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2019-2020, n° 380/1, pp. 177-226.

2. Contrairement à ce qui prévaut en Région flamande, le décret du 4 avril 2019 'relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière' prévoit déjà un système d'amendes administratives régionales.

L'article 23, § 1^{er}, du décret énonce en effet ce qui suit :

« Une amende administrative peut être infligée pour des infractions aux vitesses maximales autorisées visées à l'article 13, uniquement pour les dépassements :

1° de maximum 20 km/h dans une agglomération, une zone 30, les abords d'une école, dans une zone résidentielle ou une zone de rencontre ;

2° de maximum 30 km/h en dehors d'une agglomération, d'une zone 30, des abords d'une école, d'une zone résidentielle ou d'une zone de rencontre ».

3. Outre qu'en vertu du droit pénal, le comportement incriminé est déjà passible de sanctions pénales, la proposition, si elle devait être adoptée, ferait donc coexister deux régimes de sanctions administratives distincts : l'un résultant de l'application des règles prescrites directement par le décret régional, l'autre résultant de la réglementation adoptée par les autorités communales en application de l'habilitation qui leur est conférée par le régime de droit régional proposé.

Ce faisant, compte tenu de ce que les sanctions administratives envisagées présentent un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la proposition soulève une difficulté au regard du principe général de droit *non bis in idem* garanti par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 4, paragraphe 1, du Protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de ce principe, « [n]ul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État »².

En effet, compte tenu de ce que le comportement incriminé par le dispositif proposé ne se distingue en aucun de ses éléments constitutifs de celui qui est déjà sanctionné en vertu du système d'amendes administratives régionales instauré par le décret du 4 avril 2019, ce dispositif pourrait aboutir à ce qu'une personne soit condamnée pour le même fait dans le cadre de deux régimes de répression administrative distincts débouchant chacun sur l'infliction d'une sanction administrative à caractère pénal.

² Au sujet de l'application de ce principe dans l'hypothèse de la coexistence de sanctions pénales et administratives, voir notamment C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015.

4. Si la volonté est de continuer à faire coexister, d'une part, une habilitation donnée aux communes pour sanctionner ce comportement avec, d'autre part, le régime des sanctions administratives régionales actuellement en vigueur en vertu du décret du 4 avril 2019, il s'agira de compléter le dispositif en manière telle que ces deux régimes de sanctions administratives distincts puissent s'articuler entre eux et avec le régime de droit pénal pour garantir qu'en aucun cas une personne ne puisse être poursuivie et punie plusieurs fois pour la même infraction.

En revanche, si le législateur souhaite remplacer le régime actuellement applicable en vertu du décret du 4 avril 2019 par le système d'amendes administratives communales tel qu'il est envisagé, l'articulation qui est actuellement prévue entre ce régime communal et la répression pénale est assurée en son principe par l'article 2^{ter}, alinéa 2, proposé du décret du 4 avril 2019 (article 1^{er} de la proposition) de telle sorte que dans ce cas de figure le principe *non bis in idem* serait respecté.

5. Une fois réglée la difficulté liée au respect du principe *non bis in idem*, la mise en place du régime d'amendes administratives communales proposé, que ce soit comme seul régime administratif applicable ou en coexistence avec le régime purement régional, nécessitera de compléter la proposition afin d'y préciser notamment :

- que le dépassement des limitations générales de vitesse sur autoroute, dont la fixation relève des compétences de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, XII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', n'entre pas dans son champ d'application ³ ;

- si et dans quelles limites le régime proposé s'applique aux mineurs ⁴ ;

- les règles régissant les procédures de constatation des infractions et d'infliction des amendes ⁵ ;

- les modalités de transposition de la directive 2015/413/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 'facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière' ⁶ ;

- les règles relatives au cumul d'infraction, à la récidive et à l'individualisation des sanctions ⁷ ;

- les règles relative à la détermination du responsable de l'infraction ⁸ ;

³ Voir l'article 13, 2^o, du décret du 4 avril 2019.

⁴ Voir les articles 18, alinéa 3, et 30, 3^o, du décret du 4 avril 2019.

⁵ Voir les dispositions des chapitres III et VI du décret du 4 avril 2019.

⁶ Voir l'article 15, § 3, alinéa 3, du décret du 4 avril 2019.

⁷ Voir les articles 25, 26, 28 et 29, du décret du 4 avril 2019.

⁸ Voir les dispositions du chapitre XIII du décret du 4 avril 2019.

– les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qui seraient mis en place dans le cadre de ce régime ⁹.

6. Dans l'hypothèse où le législateur déciderait de maintenir le régime des sanctions administratives régionales et un nouveau régime pour les communes, il y aurait alors également lieu d'expliquer dans la suite des travaux parlementaires les raisons qui présideraient aux différences de fond qui seraient établies entre ces deux régimes pourtant instaurés par un même décret pour réprimer des faits identiques.

À cet égard, la section de législation note les différences suivantes qu'elle ne s'explique pas :

– l'article 2*ter*, alinéa 2, proposé énonce que « [l]es infractions visées à l'alinéa 1^{er} peuvent uniquement faire l'objet d'une amende administrative communale lorsque le ministère public décide de ne pas poursuivre pénalement les faits constatés » alors que l'article 15, § 3, 2^o, du décret du 4 avril 2019 ne prévoit, au contraire, la transmission du procès-verbal constatant l'infraction au procureur du Roi compétent que « dans les cas prévus aux articles 30 ou 31, 1^o », c'est-à-dire lorsqu'il ne peut être fait directement application de la procédure de sanction administrative régionale ;

– l'article 18*bis* proposé énonce que le montant des amendes administratives communales « ne peut pas être inférieur à 30 euros ni supérieur à 250 euros » alors que l'article 23, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 4 avril 2019 dispose que « [l]e dépassement de la vitesse maximale autorisée est sanctionné par une amende administrative de 10 euros à 1000 euros ». La proposition ne précise en outre pas si le coefficient multiplicateur défini à l'article 18, alinéa 2, du décret du 4 avril 2019 s'applique à l'amende communale.

7. La proposition n'appelle pas d'autres observations.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

⁹ Voir l'article 41 du décret du 4 avril 2019.