

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.768/4
DU 15 MAI 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 5 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 19 mai 2007 ^(*), sur un avant-projet de décret "relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur", a donné l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Vice-Président parvenue au Conseil d'État le 25 avril 2007.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

L'avant-projet examiné doit être précédé par un projet d'arrêté de présentation.

Observations particulières

Dispositif

Articles 12, 13 et 15

Il est prévu aux articles 12, alinéa 3, 13, § 4, alinéa 3, et 15, § 2, alinéa 3, que le Gouvernement doit statuer "dans les trois mois de la réception du recours". Le texte en projet reste en défaut de préciser ce qu'il advient en cas d'absence de décision du Gouvernement à l'expiration de ce délai.

Devant le silence des textes, il y a donc lieu de considérer, qu'il convient d'expliquer les règles de droit commun en la matière, à savoir, notamment :

- a) que le délai de trois mois est un délai d'ordre et non de rigueur;
- b) que l'auteur du recours peut, à l'expiration de ce délai, adresser une mise en demeure au Gouvernement et recourir, le cas échéant, au mécanisme de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

.../...

Article 16

L'article 16 de l'avant-projet dispose :

"Les autorisations délivrées sur base de l'article 3 peuvent donner lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale bénéficiant de l'autorisation.

Cette taxe est perçue par la commune, dans les limites et conditions arrêtées par le Gouvernement."

Cette disposition habilite le Gouvernement wallon à limiter l'autonomie dont disposent les communes en matière fiscale.

1. La question de la compétence des régions, en matière de restriction à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux, a notamment été examinée par la section de législation dans son avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon ⁽¹⁾.

Elle y a formulé l'observation suivante :

"L'article 170, § 4, de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de restreindre l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux ⁽²⁾. Les

⁽¹⁾ Doc. Parl. wallon, 2005/2006, n/ 296/1, pp. 37 à 60.

⁽²⁾ Voir notamment C.A., arrêt n/ 143/2003 du 5 novembre 2003, considérant B.10.1. :

"Le pouvoir fiscal attribué par l'article 170, §§ 3 et 4, de la Constitution, aux provinces et aux communes ne saurait être utilement comparé au pouvoir fiscal de l'État fédéral ou à celui des régions : d'une part, il ressort de la disposition constitutionnelle précitée que la compétence des provinces et des communes est, en cette matière, subordonnée à celle de l'État fédéral, la loi pouvant restreindre leur pouvoir d'établir certaines impositions; et d'autre part, le statut de collectivité fédérée dont jouissent les régions emporte des conséquences spécifiques au plan de leur compétence fiscale qui les place, à ce point de vue, dans une situation essentiellement différente de celle des provinces et des communes, qui sont des collectivités décentralisées".

Dans le même sens, l'avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État 34.913/VR, donné le 4 mars 2003 sur un avant-projet de loi modifiant l'article 10 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n/ 1990/001) et les amendements n/ 1, déposé par le Gouvernement, et n/ 2, déposé par M. Dirk PIETERS (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n/ 1990/002), a considéré :

"À l'exception de la compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, de la Constitution, il y a donc lieu de considérer que les régions sont, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, seules compétentes pour fixer les règles que doivent respecter les provinces et les communes lorsqu'elles établissent et recouvrent des impôts" (Doc. parl., Chambre, session 2002-2003, n/ 1990/3).

articles 23 et 28, en ce qu'ils suppriment une taxe provinciale pour le premier, interdisent la perception d'une taxe communale pour le second, ne sont donc admissibles que s'ils satisfont aux exigences de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour d'arbitrage, le législateur décréteil ne peut mettre en oeuvre les pouvoirs implicites que lui confère cette disposition que si trois conditions sont rencontrées : la réglementation envisagée doit être nécessaire à l'exercice des compétences régionales, les matières fédérales en cause doivent se prêter à un règlement différencié et l'incidence de la réglementation envisagée sur les matières fédérales ne peut être que marginale ⁽³⁾.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'établir que ces trois conditions sont remplies, notamment par une justification circonstanciée dans l'exposé des motifs ou le commentaire des dispositions à l'examen ⁽⁴⁾.

Il en va tout particulièrement ainsi pour la démonstration du caractère nécessaire de l'empiètement sur les compétences fédérales. En effet, en l'espèce, les deux autres conditions semblent réunies. D'une part, il est permis de considérer que la matière se prête à un traitement différencié dans la mesure où l'avant-projet n'entend pas limiter de manière générale l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux mais se borne à apporter une pareille limitation à l'égard de deux taxes bien définies ⁽⁵⁾. D'autre part, ce dernier élément, compte tenu de l'impact limité de la mesure sur la fiscalité des provinces et des communes, semble également permettre de conclure au caractère marginal de la mesure ^{(6) (7)}."

⁽³⁾ Voir récemment C.A., arrêt n/ 114/2005 du 30 juin 2005, considérant B.15.1.

⁽⁴⁾ En ce sens, voir notamment, l'avis 35.171/4, donné le 7 juillet 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activité inexploités, (Doc. C.R.B., session 2002-2003, n/ A-461/1); l'avis 35.356/1, donné le 18 septembre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, (Doc. C.R.B., session 2003-2004, n/ A-506/1).

⁽⁵⁾ En ce sens l'avis 35.171/4, précité.

⁽⁶⁾ Des données chiffrées devraient toutefois être fournies dans l'exposé des motifs ou le commentaire de la disposition à l'appui de la démonstration sur ce point.

⁽⁷⁾ En ce sens l'avis 35.171/4, précité.

Cette observation, qui rejoint l'observation formulée dans l'avis 29.982/3, donné le 4 juillet 2000, à propos de l'article 33 de l'avant-projet, devenu l'article 36 du décret (Région flamande) du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, vaut également pour le projet examiné, dès lors que celui-ci a pour effet de restreindre, fût-ce dans une mesure limitée, l'autonomie fiscale des communes ⁽⁸⁾.

2. Même si les auteurs de l'avant-projet sont en mesure de justifier dans l'exposé des motifs que les pouvoirs implicites conférés par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, peuvent être invoqués pour justifier l'exercice par le législateur régional de compétences dévolues au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, il demeure que les limites à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux dont la nécessité est démontrée doivent être fixées par une norme de nature législative, sans que l'essentiel de cette compétence puisse être déléguée au Gouvernement.

L'article 16 de l'avant-projet doit dès lors être complété, afin d'y inscrire les principes essentiels - dont notamment les éventuels montants maximum et minimum - que le Gouvernement devra mettre en oeuvre pour arrêter les "limites et conditions" dans lesquelles la taxe concernée pourra être fixée et perçue par les communes.

Article 28

L'article 28 de l'avant-projet, relatif aux autorisations d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur, dispose :

"Les autorisations délivrées sur la base de l'article 18 peuvent donner lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale titulaire de l'autorisation.

Cette taxe est perçue par le Gouvernement selon les modalités et les conditions qu'il détermine."

⁽⁸⁾ Doc. VI. Raad., 2000/2001, n/ 435/1.

Conformément au principe de légalité régissant la matière fiscale, il revient au législateur régional de fixer lui-même les éléments essentiels de l'impôt, notamment l'assiette, le montant ou le taux de la taxe et les exonérations.

Article 38

L'article 38, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, prévoit qu'outre les peines d'emprisonnement et d'amende prévues par les deux premiers alinéas de cette disposition :

"Dans tous les cas, le juge ordonne la confiscation du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction aura été commise."

La confiscation - automatique - du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction aura été commise, alors même que ce ou ces véhicules n'appartiennent pas au condamné constituerait une peine non prévue par le livre I^{er} du Code pénal, et nécessiterait dès lors l'avis conforme préalable du Conseil des ministres, en application de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

En outre, pour être compatible avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, le texte doit, en tout état de cause, prévoir que la confiscation d'un véhicule appartenant à une personne autre que le condamné ne peut être prononcée qu'après que le propriétaire du bien aura été appelé au procès et aura eu l'occasion de faire valoir ses moyens de défense ⁽⁹⁾.

Il s'ensuit donc que la confiscation d'un véhicule ne peut, en tout état de cause, pas revêtir un caractère systématique.

L'article 38, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet doit être revu pour tenir compte des observations qui précèdent..

⁽⁹⁾ Voir dans le même sens l'avis 23.417/2, donné le 18 janvier 1995, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeurs (Doc. CRBC, 1994/1995, A368-1).

Article 39

1. L'article 39, alinéa 1^{er}, en projet, habilite le fonctionnaire délégué à cette fin par le Gouvernement à infliger des amendes administratives pour "toute infraction d'ordre administratif" commise par les personnes visées par "le présent décret ou par ses arrêtés d'exécution".

À défaut de précisions sur ce point dans l'exposé des motifs, le Conseil d'État se demande ce qu'il convient d'entendre par l'expression "infraction d'ordre administratif" et quelle distinction il convient d'établir entre cette expression et la notion d'"infraction (pénale)", au sens de l'article 38, § 2, de l'avant-projet de décret, à savoir "une autre infraction au présent décret, à ses arrêtés d'exécution ou aux conditions de l'autorisation d'exploiter".

Les auteurs de l'avant-projet de décret doivent donc clairement exprimer leur intention sur ce point et revoir, le cas échéant, l'article 39 de l'avant-projet afin de mieux faire ressortir son champ d'application.

2. Dans la mesure où le champ d'application de l'article 39 de l'avant-projet de décret recouvrirait en partie le champ d'application de son article 38, § 2, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur les conséquences qui pourraient découler d'un tel système, dès lors que les amendes administratives prévues par l'article 39 devraient, en fonction de leur caractère à la fois répressif et préventif, et de leurs montants relativement élevés, être considérées comme présentant un caractère pénal au sens, notamment, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Sur le caractère pénal d'une sanction administrative, voir, notamment, l'avis 28.776/4, donné le 3 février 1999, sur un avant-projet devenu la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, l'avis 38.451/1/2/3/4/VR, donné les 26, 27 et 31 mai 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 2004/2005, n/ 1845/1).

En effet, comme l'a déjà relevé à diverses reprises la section de législation du Conseil d'État ⁽¹¹⁾, plusieurs conséquences découlent d'une telle hypothèse, notamment :

- a) la nécessité de respecter le principe *non bis in idem*, consacré par l'article 14, § 7, du pacte précité et qui interdit de répéter des poursuites de caractère pénal à l'encontre de quelqu'un lorsqu'une première procédure présentant un même caractère s'est déjà clôturée par une décision définitive. Pour respecter ce principe, de deux choses l'une : soit, il ne peut être prévu à la fois des sanctions pénales et administratives pour un même fait érigé en infraction; soit, les auteurs de l'avant-projet de décret doivent prévoir un mécanisme excluant que l'auteur d'une infraction fasse l'objet de plus d'une poursuite, lorsque l'infraction qu'il a commise est passible de plusieurs sanctions pénales ou administratives;
- b) la circonstance qu'une décision administrative infligeant une amende administrative de nature pénale doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel présentant un caractère suspensif et permettant un contrôle de pleine juridiction, ce dernier élément impliquant que le juge saisi doit pouvoir moduler l'amende lorsque l'administration est également investie d'un tel pouvoir ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Voir, notamment, l'avis 33.182/2, donné le 29 avril 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1.842/1 et 1843/1), l'avis 34.690/2 et 34.691/2, donné le 12 février 2003 sur les avants-projets devenus la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2.366/1 et 2.367/1), l'avis 36.541/3, donné le 23 mars 2004 sur l'avant-projet devenu la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 1.228/1), l'avis 38.345/4, donné le 25 mai 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du Logement et l'avis 38.451/1/2/3/4/VR, précité.
Voir aussi, pour un aperçu plus général de la matière : Les sanctions administratives, ouvrage collectif sous la direction de R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS, Bruylant, Bruxelles, 2007.

⁽¹²⁾ Voir en ce sens, notamment, l'avis 38.451/1/2/3/4/VR, précité, et les arrêts de la Cour d'arbitrage qui y sont cités, et l'avis 39.536/VR, donné le 24 janvier 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 15 décembre 2006 "houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode" (Doc. Vl. R., 2005-2006, n° 824/1).

3.1. Dans la mesure où le texte de l'avant-projet serait revu de telle manière que les champs d'application respectifs des articles 38, § 2, et 39 en projet soient clairement distingués et parfaitement dissociés, le caractère éventuellement pénal des amendes administratives prévues par l'article 39 ne poserait plus de difficultés au regard du principe *non bis in idem*. Encore convient-il de prévoir un recours juridictionnel qui réponde aux critères dégagés ci-dessus.

3.2. Cette dernière exigence ne devrait pas, en tant que telle, être rencontrée si les auteurs de l'avant-projet décident et sont en mesure d'établir, que les amendes administratives prévues à l'article 39 de l'avant-projet ne visent que de simples manquements d'ordre administratif commis par les personnes concernées par le décret - à savoir les exploitants des différents types de services de transport concernés -, avec cette conséquence que ces amendes peuvent être considérées comme ne présentant pas de caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui implique leur absence de volonté répressive (sanctionnelle) et le caractère relativement peu élevé des montants susceptibles d'être infligés. Il n'en reste pas moins que la décision du fonctionnaire délégué doit dans ce cas pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel effectif.

4. Quoi qu'il en soit, c'est au législateur régional lui-même qu'il revient de fixer les principes essentiels relatifs à ces amendes administratives, notamment en ce qui concerne le ou les montants des amendes, ou, à tout le moins, la fourchette dans laquelle le Gouvernement serait habilité à fixer ce ou ces montants, de même que les éléments essentiels de la procédure à suivre par le fonctionnaire délégué pour infliger de telles amendes et en assurer le recouvrement.

5. L'article 39 de l'avant-projet doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE