

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.517/2/V
DU 28 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, 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, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne", a donné l'avis suivant :

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 de l'avant-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 ci-après.

Observation générale

Selon l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

"Nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays."

Cette disposition consacre expressément ce qu'il est convenu d'appeler le principe *non bis in idem*, lequel constitue du reste, en droit interne, une règle essentielle de procédure pénale ayant valeur de principe général du droit.

Cette règle prohibe la réitération de poursuites de caractère pénal à l'encontre d'une même personne et pour la même infraction lorsqu'une première procédure présentant un même caractère s'est déjà clôturée par une décision définitive ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sur cette question, voir notamment, les 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, DOC 50 1842/001 et 1843/001, pp. 250 à 252), 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, DOC 51 1228/001, pp. 25-26), 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 (Doc., Parl. wall., 165 (2004-2005) - N/ 1, p. 31), 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, DOC 51 1845/001, pp. 188-189) et 42.768/4, donné le 15 mai 2007, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur" (pp. 7 à 9).

Le respect de ce principe est assuré lorsque, pour un même fait érigé en infraction, le cumul de sanctions pénales et administratives est exclu. Telle est la solution préconisée lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 19 avril 2007 portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale ⁽²⁾, dont pour le reste s'inspire l'avant-projet examiné.

Ce dernier ne retient toutefois pas cette solution, puisque l'alinéa 1^{er} du nouvel article 36*bis* en projet à l'article 2 prévoit que

"Le Gouvernement peut établir des amendes administratives contre les infractions aux dispositions du Titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant le règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar",

alors que ces infractions peuvent également faire l'objet d'une répression proprement pénale en application de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales ⁽³⁾.

Le texte en projet doit donc être doté d'un dispositif excluant que l'auteur d'une infraction ainsi visée fasse à la fois l'objet de telles poursuites pénales ainsi que de celles prévues par l'article 36*quater* en projet à l'article 4 et visant à lui infliger une amende qualifiée d'administrative.

⁽²⁾ Document A-348/2 - 2006/2007 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 73 : "La double sanction sera donc évitée en supprimant l'A.R. de 1976 en ce qui concerne les infractions qui seront reprises dans l'arrêté d'exécution."

⁽³⁾ La situation se présente à cet égard différemment dans l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 18*bis* qu'y a inséré l'article 21 de l'ordonnance du 19 avril 2007, précitée, habilite le Gouvernement "à ériger en infraction administrative les comportements qui, en violation des conditions d'exploitation visées à l'article 2 de la présente ordonnance, sont de nature à entraver le bon fonctionnement du service de transport, ou à porter préjudice aux usagers du réseau de service public de transport en commun urbain, à leur auteur, à la Société ou à ses filiales ou concessionnaires".

Il est certes prévu à la fin du paragraphe 4 de cet article 36^{quater} que "le paiement de l'amende éteint l'action publique", mais cette disposition ne suffit pas à exclure toute éventualité d'une violation du principe *non bis in idem*.

D'une part, en effet, l'extinction de l'action publique devrait résulter, non du paiement de l'amende, mais de la seule existence d'une décision administrative ou judiciaire définitive intervenue en exécution de cet article 36^{quater}.

D'autre part, il doit aussi être au moins entendu que l'existence d'une décision pénale définitive statuant sur l'infraction, dans le cadre d'une telle action publique, en application des dispositions combinées de la loi du 6 mars 1818 et de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 précités, ferait définitivement obstacle à toute poursuite suivant la procédure prévue par cet article 36^{quater}.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Dans le nouvel article 36^{bis}, il y a lieu à l'alinéa 2, de préciser quel est l'indice de base à prendre en considération.

Articles 3 et 4

Tels qu'ils sont rédigés les articles 36^{ter} et 36^{quater} en projet, habilitent le Gouvernement à désigner les membres du personnel des sociétés d'exploitation, ayant le pouvoir, d'une part, de constater les infractions aux dispositions visées à l'article 36^{bis} nouveau et de dresser des procès verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire et d'autre part, de prononcer l'amende administrative.

L'expression "membre du personnel" utilisée dans l'avant-projet vise indistinctement les agents contractuels et statutaires des sociétés d'exploitation.

.../...

La section de législation croit bon de rappeler qu'

"(...) il est de règle que des fonctions qui impliquent l'exercice d'une parcelle de la puissance publique ne peuvent être confiées à un agent contractuel, sauf si une disposition légale expresse l'autorise ⁽⁴⁾".

Par ailleurs, il serait indiqué que les membres du personnel investis de ces pouvoirs soient assermentés.

Article 5

L'article 5 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite, à laquelle l'avant-projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir, était également prévue.

⁽⁴⁾ Dans le même sens, voir l'avis 78.976/VIII -9-1213 de la section d'administration du 10 décembre 1998, C.D.P.K., 1999, p. 363 avec les observations de M. Nihoul, "Les agents contractuels et les missions de police judiciaire et/ou administrative : l'eau et le feu ?"; voir aussi B. Lombaert, "La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente? Faut-il repenser la nature juridique de la relation de travail dans la fonction publique?", in S. Depre et C. Molitor (éd.), État des lieux de la fonction publique, Collection Droit et Justice, n° 59, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 61-108, sp. pp. 65-70 ainsi que les références citées aux notes 13 et 14.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN