

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.318/4
DU 16 AVRIL 2008

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 21 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux amendes administratives en matière de 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 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

L'arrêté projeté trouvant son fondement décretal dans les articles 36*bis* à 36*quater* du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, il n'y a pas lieu de citer au préambule l'article 6, § 1^{er}, X, 8/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'alinéa 1^{er} du préambule sera par conséquent omis.

Alinéa 2 (devenant Alinéa 1^{er})

L'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}) doit être rédigé comme suit :

"Vu le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, articles 36*bis*, 36*ter* et 36*quater*, modifiés ou insérés par le décret du 6 décembre 2007;"

Alinéas 2 et 3 nouveaux (à ajouter)

Il y a lieu d'ajouter des alinéas 2 et 3 nouveaux mentionnant l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget, avec leurs dates respectives.

Alinéa à insérer

Après l'alinéa relatif au ministre proposant, il convient d'insérer l'alinéa suivant :

"Après délibération".

DispositifArticle 1^{er}

1. Le 3/ de l'article 1^{er} serait mieux rédigé comme suit :

"3/ : exploitants : les sociétés d'exploitation, ainsi que les sociétés chargées de l'exploitation de services réguliers et de services réguliers spécialisés en vertu de l'article 36 du décret".

2. Pour éviter de figer la définition contenue au 7/ de l'article 1^{er} par le renvoi à un arrêté précis, il vaudrait mieux rédiger le 7/ comme suit :

"7/ : frais administratifs : les frais déterminés par le Gouvernement dans la réglementation relative aux prix à percevoir pour le transport de voyageurs sur le réseau des sociétés de transport en commun de la Région wallonne."

Articles 2 et 6

1. Alors que l'article 2, § 1^{er}, du projet d'arrêté dispose que sont constitutives "d'une infraction de la catégorie 1", les diverses infractions énumérées aux articles 33 à 37 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, métro, autobus ou autocar, ci-après "l'arrêté royal du 15 septembre 1976", "à l'exception des 3/, 4/ et 5/ de l'article 35", le paragraphe 2 du même article définit cette fois, de manière autonome, les divers comportements qui constituent une "infraction de la catégorie II". En réalité et comme l'a confirmé le délégué du ministre, ces divers comportements ne constituent qu'une paraphrase actualisée des 3/, 4/ et 5/, de l'article 35 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976, raison pour laquelle l'article 6 du projet d'arrêté abroge lesdites dispositions.

2. L'attention de l'auteur du projet est tout d'abord attirée sur ce qu'en procédant de la sorte, il enlève tout caractère pénal aux comportements actuellement incriminés par l'article 35, 3/, 4/ et 5/, de l'arrêté royal du 15 septembre 1976, lesquels ne seront en effet plus passibles que d'une sanction administrative en application du projet d'arrêté présentement examiné. Par contre, les autres comportements visés à l'article 2, § 1^{er}, du projet d'arrêté, resteront, eux, passibles d'une condamnation pénale. Indépendamment de la question de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, l'attention de celui-ci est attirée sur ce que l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 36*bis* du décret du 21 décembre 1989 précité, ci-après "le décret", ne constitue pas un fondement légal suffisant pour modifier l'arrêté royal du 15 septembre 1976, de manière à en retirer certaines des infractions qui y sont actuellement prévues.

3. De manière plus fondamentale, l'article 36*bis* du décret n'habilite de manière expresse le Gouvernement à prévoir des sanctions administratives que pour les seules infractions aux dispositions du titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 ⁽¹⁾, à savoir les articles 33 à 38. Il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement de prévoir, dans des dispositions autonomes, des comportements susceptibles de donner lieu à une amende administrative ⁽²⁾.

Pour pallier cette difficulté, il est suggéré de rattacher expressément les classifications de type administratif énumérées à l'article 2, § 2, du projet, aux infractions expressément prévues par l'article 35, 3/, 4/ et 5/ de l'arrêté royal du 15 septembre 1976.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., n/ 670(2007-2008)/1 (exposé des motifs - commentaire de l'article 2).

⁽²⁾ Comparer avec, pour ce qui concerne la Région flamande, l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 mai 2004 relatif à l'exploitation et aux tarifs de la VVM, dont l'article 90 abroge, pour ce qui concerne le transport régulier organisé par la VVM, notamment, les articles 33 à 35 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976. Voir également l'article 15 du décret du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, qui habilite le Gouvernement flamand à fixer les conditions d'exploitation du transport régulier, ainsi que l'article 66*bis* du même décret qui permet l'imposition d'une amende administrative en cas d'infraction à l'article 15 du décret ou à ses arrêtés d'exécution ainsi que l'article 63, § 2, du même décret qui exclut dans ce cas toute imposition d'une sanction pénale.

Comparer avec, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale, dont l'article 20 abroge également les articles 33 à 37 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976. Voir également l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale qui habilite le Gouvernement à fixer, notamment, les conditions d'utilisation du réseau auxquelles sont soumis les usagers du service public de transport et l'article 18*bis* de cette ordonnance qui ne prévoit effectivement plus en la matière que la possibilité d'infliger des sanctions administratives.

La phrase liminaire de l'article 2, § 2, du projet, devrait alors être rédigée comme suit :

"§ 2. Est constitutive d'une infraction de la catégorie II, toute infraction à l'article 35, 3/, 4/ ou 5/, du même arrêté, notamment le fait de :

[la suite comme au projet]."

4. Compte tenu de l'observation 3 formulée ci-dessus, l'article 6 du projet doit être omis, du fait qu'il n'y a pas lieu d'abroger l'article 35, 3/, 4/ et 5/, de l'arrêté royal du 15 septembre 1976.

Article 3

Il ressort des explications fournies par le délégué du ministre que l'intention de l'auteur du projet est de n'imposer une amende administrative, lorsqu'un voyageur abonné dépourvu de titre de transport valable le jour du voyage, ou un voyageur possédant une carte ouvrant le droit à une réduction sans pouvoir la présenter, que si ce voyageur ne présente pas le document, selon les modalités qui lui seront communiquées par le TEC, dans le délai de dix jours qui suit le jour de la constatation ⁽³⁾.

Dans ce cas et comme l'a admis le délégué du ministre, l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du projet doit être complété en ce sens.

2. À l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, au lieu d'écrire "ceux qui commettent une infraction de catégorie II, 1/, [...]", il serait plus précis d'écrire "ceux qui commettent une infraction de catégorie II, prévue à l'article 2, § 2, 1/, [...]".

⁽³⁾ Comparer avec le point 9.2 de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement du 25 octobre 2007 modifiant les prix à percevoir pour le transport des voyageurs sur le réseau des sociétés de transport en commun de la Région wallonne.

La même observation vaut par analogie pour le paragraphe 2, alinéas 2 et 3, et pour le paragraphe 3.

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, in fine, les mots "et de 300 EUR lors d'une troisième infraction" devront être précisés par l'indication du délai dans lequel cette troisième infraction devra avoir été commise ⁽⁴⁾, ainsi que par l'indication des catégories d'infractions visées.

Article 4

Il est de la nature même d'une amende administrative de ne pas avoir pour objet d'assurer l'indemnisation du préjudice subi par une société d'exploitation du fait de l'infraction qui a été commise, la société restant en droit d'exercer ses recours de droit commun en la matière. Il n'appartient en tout état de cause pas au Gouvernement de régler par arrêté les rapports entre la sanction administrative infligée et le droit à la réparation du dommage en application des dispositions du Code civil.

L'article 4 doit, en conséquence, être omis.

Article 5

1. Dans la mesure où sont utilisées des notions telles que "constat d'infraction", "établissement", "notification" et "transmission" d'un "procès-verbal" au "membre du personnel sanctionnateur", l'article 5 du projet doit évidemment être compris comme ne visant que l'aspect administratif de la procédure d'application d'une sanction administrative. Cette procédure n'interfère donc en rien sur les obligations qui reposent par ailleurs sur les membres du personnel en application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle ⁽⁵⁾. Il ne serait d'ailleurs pas au pouvoir du Gouvernement de légiférer en la matière par voie de simple arrêté.

⁽⁴⁾ Comparer avec l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 et § 2, alinéa 3, *initio*, du projet.

⁽⁵⁾ Sur les relations entre les poursuites pénales et les poursuites en matière de sanctions administratives, voir l'article 36*quater*, § 5, du décret.

2. Au deuxième tiret du paragraphe 3, il conviendrait, afin d'assurer le respect des droits de la défense, de prévoir que l'information donnée au contrevenant précise l'adresse où celui-ci peut faire valoir ses observations ou introduire sa demande d'audition.

3. Il pourrait être judicieux d'ajouter, à la fin du paragraphe 4, deuxième phrase, les mots "sauf si ce tiers a la qualité d'avocat". Il n'est en effet pas usuel de demander à un avocat de justifier *a priori* de son identité et de sa qualité.

4. La rédaction du paragraphe 5 est peu précise et devrait être améliorée sur plusieurs points. En outre, il n'y a pas lieu de préciser, à la deuxième phrase, que la décision doit être motivée, cette obligation de motivation découlant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Enfin, il est suggéré d'ajouter, au début du paragraphe 5, alinéa 2, l'idée que les modalités de paiement doivent figurer dans la décision imposant l'amende. Ainsi toutes les dispositions relatives au contenu de la décision imposant l'amende seront regroupées dans le paragraphe 5. Dans ce cas, les mots "conformément aux modalités de paiement qui lui auront été communiquées", figurant à la fin du paragraphe 6, seront omis.

Il est dès lors suggéré de rédiger le paragraphe 5 comme suit :

"§ 5. Le membre du personnel sanctionnateur notifie au contrevenant sa décision relative à l'application d'une sanction administrative dans les soixante jours de la notification du procès-verbal au contrevenant ou, en cas de demande d'audition, dans les soixante jours de la date à laquelle le contrevenant ou son représentant a été entendu ou aurait dû l'être. La décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée ou, dans le cas où aucune amende administrative n'est imposée, par simple courrier.

Si la décision impose une amende administrative, elle précise les modalités de paiement. Elle informe également le contrevenant de ce qu'il dispose d'un droit de recours devant le tribunal de police conformément à l'article 36^{quater}, § 3, du décret, dont la décision reproduit la teneur."

.../...

5. Le délai de "20 jours" prévu au paragraphe 6 n'est pas conciliable avec le délai d'un mois prévu à l'article 36*quater*, § 3, du décret, dans lequel un recours, avec effet suspensif peut être introduit devant le tribunal de police.
Il convient de concilier les deux délais.

6. En vertu de l'article 36*quater* du décret, le Gouvernement est chargé de fixer la procédure de notification et les délais applicables en matière de contrainte. Le paragraphe 7 doit dès lors être complété sur ce point.

Article 6

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 2.

Article nouveau (devenant Article 6)

Le décret du 6 décembre 2007 modifiant l'article 36*bis* du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne et y insérant les articles 36*ter* et 36*quater*, que l'arrêté en projet vise à exécuter, dispose en son article 5 qu'il entre en vigueur "à la date qui sera fixée par le Gouvernement et au plus tard le premier jour du douzième mois qui suit la date de publication du présent décret au Moniteur belge". À ce jour, le Gouvernement n'a pas encore pris de mesure assurant la mise en vigueur du décret, de sorte que celui-ci n'est pas encore entré en vigueur.

L'arrêté en projet ne peut pas entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur du décret qu'il entend exécuter.

Comme en a convenu le délégué du ministre, le projet sera complété par une disposition qui fixera l'entrée en vigueur du décret.

Article 7

L'article 7 devrait être rédigé comme suit :

"Le Ministre ayant le transport en commun urbain et vicinal dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

Observations finales de légistique ⁽⁶⁾

1. Au lieu d'écrire le code ISO "EUR", il convient d'écrire le mot "euro", qui s'accorde en français.

2. Au lieu d'écrire "jour(s) calendrier(s)", il y a lieu d'écrire simplement "jour(s)".

3. Compte tenu du nombre peu élevé d'articles que comporte le projet, la subdivision de celui-ci en chapitres n'est pas justifiée.

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.

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 Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE