



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.974/4
du 8 mars 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation'

Le 10 février 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 mars 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis de la Commission consultative « administration-industrie », visé à l'alinéa 4 du préambule, ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATION PRÉALABLE

Comme le mentionne l'article 1^{er} du projet à l'examen, celui-ci vise à transposer partiellement la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE' (ci-après : la directive 2014/45/UE).

Les principes de technique législative établis par la section de législation du Conseil d'État invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive ».

L'auteur du projet est invité à communiquer ces tableaux avec le dossier transmis au Conseil d'État.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que ces tableaux auraient été établis, conformément aux recommandations reproduites ci-avant, lors de l'élaboration du projet. La section de législation rappelle que la confection lors de la transposition est gage de la qualité de celle-ci et que leur communication au Conseil d'État dès l'envoi de la demande d'avis facilite l'examen de l'avant-projet dans les délais impartis.

Dans une matière aussi complexe et technique, réglementée au niveau européen par une directive elle-même technique, l'établissement de tableaux de transposition est indispensable afin de permettre non seulement à l'auteur du projet, mais également aux différents organes consultatifs, telle la section de législation, de s'assurer de la transposition correcte et complète de la directive concernée en droit interne ¹.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La mention de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 transposée est requise en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de celle-ci mais n'apparaît que dans le texte modificatif et non le modifié.

Article 2

L'article 1^{er}, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 'portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation' (article 2 du projet examiné), définit le terme « organisme » comme étant « toute société à qui le contrôle des véhicules en circulation est confié par le ministre ».

Il convient de rétablir la cohérence de cette définition avec l'article 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 qui énonce que les organismes sont agréés par le Roi [lire : le Gouvernement wallon].

¹ Voir l'avis 56.949/4 donné le 28 janvier 2015 sur un projet devenu le décret du 21 mai 2015 'modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz' (*Doc. parl.*, Parl. wall, 2014-2015, n° 164/001, pp. 30 à 36) et l'avis 60.751/4 donné le 23 décembre 2016 sur un avant-projet de décret 'modifiant diverses dispositions relatives au marché de l'électricité et du gaz ainsi qu'aux impétrants'.

Article 7

Dans le membre de phrase liminaire de l'article 7 du projet, les mots « modifié par l'arrêté royal du 6 avril 1995 » doivent être omis, l'article 10 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 n'ayant pas été modifié.

Article 12

L'article 21, alinéa 3, en projet prévoit : « à défaut d'une décision du ministre ou du directeur général de la Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques du Service public de Wallonie dans les soixante jours de la réception du budget, celui-ci est approuvé d'office dans sa version introduite ».

La section de législation s'interroge sur la portée de la « décision du ministre ou du directeur général » à la suite de la réception du budget. Elle observe d'ailleurs que l'alinéa 1^{er} de l'article en projet oblige l'organisme à « introduire [...] pour analyse » un budget prévisionnel de recettes et dépenses auprès de ce directeur général².

Si la « décision » envisagée consiste en une approbation de ce budget, alors la disposition prévue à l'alinéa 3 organise un régime de décision implicite.

Ceci ne peut être admis car la mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', sans qu'aucune disposition de nature législative ne l'autorise³.

Le projet d'arrêté doit être revu en conséquence.

Article 13

L'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994, dispose actuellement :

« Art. 22. L'organisme contribue au financement de l'Institut belge pour la Sécurité routière, en abrégé I.B.S.R., association sans but lucratif, constituée le 6 octobre 1986 et dont les statuts et leurs modifications ont été publiés aux annexes au *Moniteur belge* des 31 décembre 1986, 28 mai 1987, 8 octobre 1987, 4 février 1988, 14 mars 1991 et 4 mars 1993. Cette contribution s'élève à six pour cent des recettes nettes, c'est-à-dire des redevances perçues après déduction de la T.V.A. et des contributions visées au présent article et à l'article 23 ».

² Le texte en vigueur de l'article 21, alinéa 1^{er}, non modifié et que le projet d'arrêté entend remplacer, prévoit que « [l']organisme introduit [...] son budget de recettes et dépenses auprès du Directeur général [...], pour approbation ».

³ Voir dans le même sens l'avis 60.945/4 donné le 6 mars 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément des écoles de pêche et des formateurs, ainsi qu'à l'octroi de subventions aux écoles de pêche agréées'.

L'article 13 du projet examiné vise à remplacer cette contribution au financement de l'I.B.S.R. par une participation mensuelle au financement de la politique régionale en matière de sécurité routière et de sensibilisation à la sécurité routière menée par la direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques du Service public de Wallonie ⁴.

Dans l'avis 57.371/VR/3 donné le 15 juin 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2015 'modifiant la réglementation relative à la politique de la mobilité, aux travaux publics et au transport et à la politique en matière de sécurité routière, pour ce qui est des compétences transférées dans le cadre de la sixième Réforme de l'État', les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont formulé l'observation suivante :

(traduction)

« 10. Les dispositions du chapitre 15 de l'arrêté en projet visent à modifier l'arrêté royal du 23 décembre 1994 'portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation'. À cet effet, les auteurs du projet invoquent la compétence des régions en matière de conditions d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et en matière de contrôle technique (article 6, § 1^{er}, XII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

10.1. La note au Gouvernement flamand observe que la contribution au financement de l'Institut belge pour la Sécurité routière (ci-après : I.B.S.R.), prévue par l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994, ne peut plus être maintenue :

'En effet, les missions de l'I.B.S.R. sont également régionalisées. Les ressources des organismes de contrôle technique flamands ne peuvent plus être attribuées à un organisme fédéral.

Pour ces motifs, l'arrêté royal est adapté en ce sens que la contribution de 6 % est affectée au financement des missions qui s'inscrivent dans le cadre de la politique de sécurité routière du département'.

10.2. Le projet ne modifie toutefois pas l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

'L'article 2[2] de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules mis en circulation n'a en effet pas été explicitement modifié. Néanmoins, cette disposition doit être lue en combinaison avec les règles de compétence adoptées dans le cadre de la sixième réforme de l'État qui y ont, ne serait-ce qu'implicitement, apporté des modifications (voir la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle citée dans la note)'.

Le seul fait que la loi spéciale du 6 janvier 2014 a transféré un certain nombre de compétences de l'I.B.S.R. aux régions ne permet cependant pas de conclure que les contributions au financement de cet institut, prévues par l'article 22 de l'arrêté royal

⁴ Par versement au Fonds de la Sécurité routière, conformément à l'article 4, § 2, 6°, du décret du 29 octobre 2015 'portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques'.

du 23 décembre 1994, seraient actuellement affectées au financement des missions qui doivent être situées dans le cadre de la politique de sécurité routière du département Mobilité et Travaux publics de la Région flamande. À cette fin, il y a lieu de modifier l'article 22 précité. La question se pose toutefois de savoir si la Région flamande dispose de la compétence pour le faire.

10.3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà observé dans l'avis 19.389/9, la contribution au financement de l'I.B.S.R., prévue par l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994, peut difficilement être qualifiée de redevance :

‘En plus, la contribution ne paraît pas être, dans l'état des informations dont dispose le Conseil d'État, la contrepartie d'un service fourni spécialement aux organismes agréés et il ne semble pas qu'il y ait un rapport de proportionnalité raisonnable entre le coût de ce service et le montant de la contribution. Il appartiendra au Parlement d'apprécier, sur la base des informations complémentaires qui lui seront données, s'il ne faut pas en tout cas pour cette contribution, en poser non seulement le principe dans la loi elle-même, mais encore en fixer le montant et en régler la perception dans cette même loi’⁵.

Comme le Conseil d'État l'a suggéré à l'époque, la contribution au financement de l'I.B.S.R. doit être qualifiée d'impôt. Cet impôt trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 ‘relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité’⁶, qui dispose :

‘Sur proposition du ministre ayant les transports par terre dans ses attributions, le Roi peut confier le contrôle des véhicules en circulation à des organismes agréés à cette fin par lui, aux conditions qu'il détermine ; ces conditions peuvent également porter sur la régularisation de leurs conditions d'exploitation en vue d'assurer l'organisation de ce contrôle sur l'ensemble du territoire et sur leur contribution au financement de l'organisme désigné par lui, ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière; cette contribution ne peut dépasser 10 % des recettes nettes qui résultent des missions confiées par le Roi à ces organismes’.

Les régions sont autorisées, dans le cadre de leur compétence en matière de contrôle technique, à fixer les conditions d'agrément des organismes auxquels est confié le contrôle des véhicules mis en circulation. Dans la mesure où la contribution au financement de l'I.B.S.R. est conçue comme une condition d'agrément, elles peuvent par conséquent abroger cette condition.

Cette compétence n'emporte toutefois pas celle de supprimer un impôt fédéral ou d'en modifier l'affectation. C'est d'autant plus vrai qu'il ressort des travaux préparatoires précités de la loi spéciale du 6 janvier 2014 que l'I.B.S.R. est chargé de l'homologation d'autres instruments que ceux utilisés à des fins de contrôle technique routier, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. L'autorité fédérale est dès lors autorisée à prévoir un impôt visant à financer cette mission⁷. Ce faisant, cette

⁵ Note de bas de page 27 de l'avis cité. Avis C.E. 19.389/9 du 18 octobre 1989 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 1990 ‘modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 et la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments, ainsi que les accessoires de sécurité’, *Doc. parl.*, Chambre, 1989-90, n°1062/1, p. 43.

⁶ Note de bas de page 28 de l'avis cité. Remplacé par l'article 37, 2°, de la loi du 18 juillet 1990.

⁷ Note de bas de page 29 de l'avis cité. En outre, les régions ne peuvent pas lever un impôt dans une matière qui, comme en l'espèce, est déjà soumise à un impôt fédéral : voir en effet l'article 170, § 2, alinéa 2, de la

autorité doit avoir égard au principe de légalité consacré par l'article 170 de la Constitution.

Par conséquent, la Région flamande ne peut pas modifier l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 »⁸.

Cette observation vaut également pour l'article 13 du projet.

Articles 14 et 15

L'article 14 vise à abroger l'article 23 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994. La note au Gouvernement précise que cette abrogation fait suite à la dissolution du Fonds de prévision et d'utilité publique de l'inspection des véhicules automobiles, en abrégé F.I.A.

Le rôle du F.I.A. est remplacé, à l'article 24, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 (article 15 du projet) par la mise en place d'un compte de réserves protégées spécifique à chaque organisme.

L'article 24, aliéna 4 et 5, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 (article 15, 4°, du projet) précise à cet égard :

« Ce compte de réserves protégées est crédité par ponction sur l'excédent visé à l'alinéa 2. Celle-ci n'est pas supérieure à cinquante pour cent dudit excédent. Les réserves protégées sont créditées jusqu'à hauteur de cinq pour cent du dernier chiffre d'affaires de l'organisme.

Tous débits du compte de réserves protégées autres que ceux visés à l'alinéa 3 se font à la demande du ministre, et à destination du Fonds visé à l'article 22 ».

Une fois les réserves protégées ainsi constituées, l'excédant des recettes de chaque organisme est donc transféré au Fonds de la Sécurité routière créé par le décret du 29 octobre 2015 'portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques'⁹.

À l'instar de la « participation » prévue par l'article 22, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 (article 13 du projet), ce second mécanisme d'alimentation du fonds budgétaire précité doit également être qualifié d'impôt. Il ne peut cependant pas trouver de fondement légal dans la loi du 21 juin 1985 'relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité'.

Constitution, combiné avec l'article 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 'relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution'.

⁸ L'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2015 comporte cependant un article 71 remplaçant l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994. Cette disposition fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (n° de rôle général 217.382).

⁹ Comme cela est confirmé au point C., Impact budgétaire, de la note au Gouvernement wallon figurant dans le dossier joint à la demande d'avis.

Outre l'absence de fondement légal, l'article 15 du projet appelle, s'agissant d'un nouveau prélèvement de nature fiscale, les mêmes observations que l'article 13 en termes de compétence¹⁰.

En conséquence les articles 14 et 15 doivent être réexaminés à la lumière des observations qui précèdent.

Article 20

L'article 29, § 2, alinéa 8, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 (article 20, 5° du projet) prévoit :

« Les personnes visées à l'article 13, relevant de l'organisme envers lequel une sanction est envisagée, sont convoquées conformément à l'alinéa 7, afin de comparaître devant la Commission pour y faire entendre leurs moyens de défense ».

Compte tenu de la gravité des sanctions administratives pouvant être prononcées, le mode de convocation adopté par l'alinéa 7 pour les membres de la commission consultative ne permet pas ici d'assurer un respect suffisant des droits procéduraux des personnes poursuivies.

Il en va, *a fortiori*, de même de l'alinéa 6, en projet, du même paragraphe, qui prévoit que « si la Commission n'est pas en nombre, elle est convoquée dans les cinq jours et siège quel que soit le nombre de membres présents ».

L'article 29, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994, doit dès lors être revu, afin de mieux assurer le respect des droits procéduraux de la personne contre laquelle il est envisagé de prononcer une sanction administrative.

Article 29

L'article 29 du projet dispose que celui-ci produit ses effets le 1^{er} janvier 2017.

Le considérant figurant à l'alinéa 8 du préambule du projet justifie cette rétroactivité par le souci de faire coïncider un changement de réglementation avec le début d'une période comptable d'exploitation des organismes.

Ce souci légitime ne peut cependant justifier, à lui seul, de modifier de manière rétroactive les obligations incombant aux organismes concernés, d'une manière qui porterait atteinte aux droits acquis sous le régime réglementaire actuellement en vigueur. Il demeure, en effet, possible de le résoudre en fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions concernées au 1^{er} janvier prochain.

¹⁰ Voir la note de bas de page 6 ci-avant.

Annexe 1^{ère}

L'annexe 1^{ère} (lire : annexe 1) du projet (annexe 1^{ère}, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1994), vise à assurer la transposition de l'annexe III de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE', laquelle détermine les exigences minimales concernant les installations et équipements du contrôle technique.

Cette transposition serait cependant mieux assurée en demeurant plus proche des termes de l'annexe III de la directive précitée ; la rédaction de l'annexe 1 du projet étant, sur certains points, plus générale et donc moins précise que ce qu'impose la directive.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY