



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.328/4
du 13 janvier 2021

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif au
cyclopartage en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du
décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et
à l'accessibilité locales'

Le 19 novembre 2020, 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 'relatif au cyclopartage en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales', déposée par MM. MATAGNE, FONTAINE, Mme MATHIEUX et M. HEYVAERT (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 339/1).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 13 janvier 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2021.

*

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 son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Comme l'indique son résumé, la proposition de décret examinée « fait suite aux auditions concernant la proposition de décret relatif aux modes de transports doux et partagés en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales, déposée par Monsieur Matagne, Mesdames Goffinet, Vandorpe, Monsieur Desquesnes, Madame Schyns et Monsieur Bastin (Doc. 65 (2019-2020) – n° 1) » ¹.

Cette précédente proposition de décret a déjà été soumise à l'avis de la section de législation et a fait l'objet de l'avis n° 66.850/4, donné le 5 février 2020 ².

Comme l'explique à différentes reprises le commentaire des articles, la proposition vise notamment à donner suite aux observations formulées par la section de législation dans cet avis.

La section de législation limitera dès lors son examen aux seules dispositions nouvelles de la proposition, et dont le contenu est indépendant des observations formulées ou suggérées dans l'avis n° 66.850/4.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 1^{er}

Au 2^o, la définition de la notion d'« agent sanctionnateur » doit être complétée, afin de préciser qu'il s'agit de l'agent désigné par le conseil communal « pour poursuivre et sanctionner, de manière administrative, les infractions constatées en vertu du présent décret ».

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

¹ *Doc parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 339/1, p. 2.

² *Doc parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n°65/2, pp. 2 et 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66850.pdf>.

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est prévu qu'une distinction peut être opérée par le Gouvernement entre les opérateurs pour cinq des conditions énoncées par le paragraphe 1^{er}, étant entendu que la distinction doit se fonder sur le critère de seuil du chiffre d'affaire sur la base des comptes annuels.

La différence de traitement qui en résulte doit être justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Si le critère du chiffre d'affaire est, certes, un critère objectif, le législateur doit être en mesure de justifier qu'il s'agit d'un critère pertinent au regard de la mesure envisagée.

Ainsi, par exemple, il revient aux auteurs de la proposition d'expliquer en quoi le critère du chiffre d'affaire est pertinent pour justifier une différence de traitement entre les opérateurs, concernant la condition prévue à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, m), à savoir les autres assurances devant être souscrites pour les véhicules de cyclopartage visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, b), c) et d).

Article 4

1. Le paragraphe 2 prévoit que l'octroi d'une licence à un opérateur doit être notifié par le Gouvernement aux communes, et par le collège communal aux agents qualifiés et aux agents sanctionneurs. Il fixe également les délais dans lesquels ces notifications doivent intervenir.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition impose au Gouvernement de notifier l'octroi d'une licence à toutes les communes, et impose à ces dernières de le notifier ensuite à tous les agents qualifiés, alors même que certains d'entre eux sont désignés par les autorités régionales.

La disposition devrait, à tout le moins, être revue sur ce dernier point. La section de législation se demande également si, compte tenu de la portée de la licence octroyée, une procédure de publication ne serait pas plus appropriée qu'une notification en cascade.

2. L'observation qui précède vaut également pour l'article 5.

Article 8

L'alinéa 3 prévoit que, s'agissant de la redevance prévue pour l'enlèvement ou la saisie de véhicules de cyclopartage, une distinction peut être opérée « en fonction de la répétition de l'infraction ».

Il convient à cet égard de rappeler qu'un prélèvement ne peut être qualifié de rétribution ou de redevance que si, d'une part, il porte sur la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au profit d'un redevable considéré isolément et si, d'autre part, il revêt un caractère indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ³.

La prise en compte du critère de la « répétition de l'infraction » fait perdre à la redevance son caractère indemnitaire. Le paiement de cette somme s'apparentera davantage à une sanction administrative, avec les conséquences qu'une telle requalification emporte, notamment sur le plan du respect des droits de la défense.

Si l'intention des auteurs de la proposition est d'instaurer un mécanisme de redevance, il y a lieu d'omettre la modulation du montant « en fonction de la répétition de l'infraction ».

Article 9

1. Aux alinéas 1^{er} et 2, il convient de préciser quelle autorité perçoit l'amende administrative.

2. L'alinéa 2 prévoit une amende administrative à charge de « l'opérateur qui ne régularise pas le non-respect d'une des dispositions des chapitres 2 et 3 ».

Conformément à l'article 11 de la proposition, la régularisation est uniquement prévue en cas de violation d'une des conditions d'exploitation, soit les conditions dont le régime est fixé par l'article 6 repris sous le chapitre 3. L'article 11, § 1^{er}, de la proposition fixe le délai dans lequel la régularisation doit intervenir.

À l'article 9, alinéa 2, les mots « l'opérateur qui ne régularise pas le non-respect d'une des dispositions des chapitres 2 et 3 », seront dès lors remplacés par les mots « l'opérateur qui ne régularise pas le non-respect d'une des conditions d'exploitation au sens de l'article 6 dans le délai fixé à l'article 11, § 1^{er} ».

3. À l'alinéa 3, il convient de préciser quelle méthode d'indexation est appliquée.

La section de législation n'aperçoit à priori pas le motif admissible de nature à justifier qu'une indexation ne soit prévue que pour les amendes mentionnées à l'alinéa 2 à l'exclusion de celles mentionnées à l'alinéa 1^{er}. En conséquence, sauf à pouvoir justifier cette différence de traitement, l'alinéa 3 visera, outre le montant visé à l'alinéa 2, le montant visé à l'alinéa 1^{er}.

³ Voir sur ce point la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, notamment les arrêts n° 18/2018 du 22 février 2018, n° 42/2018 du 29 mars 2018 et n° 37/2019 du 28 février 2019.

Article 11

Les paragraphes 1^{er} et 3 prévoient que l'agent qualifié peut « enlever les véhicules de cyclopartage de la voie publique » en cas de violation d'une des conditions d'exploitation, alors que le paragraphe 2 prévoit leur « saisie » en cas de violation d'une des conditions de la licence.

Il convient de définir ce que recouvrent ces deux notions et de veiller à ce que leur usage respectif soit conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 13

L'alinéa 1^{er} énonce que les procès-verbaux établis par les agents qualifiés dans le cadre de leurs fonctions « font foi jusqu'à preuve du contraire des faits qui y sont constatés ».

Une telle règle fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et, dès lors, aussi à la règle de la libre administration de la preuve en matière répressive, sur la base de laquelle le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé. Comme l'a souligné la Cour constitutionnelle, une dérogation à la règle générale précitée doit s'appuyer sur une justification raisonnable et ne peut restreindre les droits du prévenu de manière disproportionnée ⁴.

Le commentaire de l'article ne donne cependant aucune explication à cet égard.

Article 16

L'alinéa 2 permet à l'agent sanctionnateur d'accorder des mesures de sursis à l'exécution.

Dans un arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, la Cour constitutionnelle énonce ce qui suit :

« [...] qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, ou même par une autorité administrative, en l'espèce le fonctionnaire sanctionnateur, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

⁴ En ce sens, voir notamment l'avis n° 63.660/4 donné le 2 juillet 2017 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2018 'relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile', *Doc parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2018-2019, n° A-732/1, pp. 17 à 24, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63660.pdf>.

Si la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis, de même éventuellement qu'un sursis probatoire, peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait »⁵.

L'article 16 de la proposition sera complété pour prévoir les conditions auxquelles le sursis peut être ordonné, ainsi que les conditions et la procédure de son retrait.

La même observation vaut pour l'article 20, alinéa 2, de la proposition.

Article 18

1. La section 4 du chapitre 5 devrait être intitulée « Retrait ou suspension de licence », afin de se conformer au contenu des articles 18 à 23.

2. En vertu de l'article 19, le retrait ou la suspension de la licence peut être opérée suite à une infraction aux conditions générales d'obtention d'une licence ou aux conditions d'exploitation.

Dès lors, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'article 18 opère une distinction entre les décisions concernant une infraction aux conditions générales d'obtention d'une licence, qui sont transmises au Gouvernement dans un délai de nonante jours, et les décisions concernant une violation répétée aux conditions d'exploitation, qui sont transmises au Gouvernement « lorsque la commune l'estime nécessaire ».

Il serait préférable de prévoir un traitement uniforme pour la transmission de ces deux types de décisions au Gouvernement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁵ Considérant B.6.1.