Cour constitutionnelle - Arrêt n° 104/2021
du 08 juillet 2021

ARRÊT

En cause:

la question préjudicielle concernant l'article 39, § 3, du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur », posée par le Tribunal de police du Hainaut, division Tournai.

Wallex - Le droit en Wallonie

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par jugement du 23 juin 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 juillet 2020, le Tribunal de police du Hainaut, division Tournai, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 39, § 3, du Décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'il ne permet pas au tribunal de police d'assortir d'un sursis l'amende prévue en son paragraphe 1er alors que le contrevenant pourrait en obtenir le bénéfice s'il comparaissait devant le tribunal correctionnel en raison des mêmes faits, pour se voir infliger les sanctions pénales prévues par l'article 38 du même Décret ? ».

La Région wallonne (représentée par son Gouvernement), assistée et représentée par Me M. Uyttendaele et Me P. Minsier, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 5 mai 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 mai 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 mai 2021.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

Wallex - Le droit en Wallonie

II. Les faits et la procédure antérieure

Le 7 août 2018, le fonctionnaire délégué par le Gouvernement wallon décide, en application de l'article 39, § 1er, du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : le décret du 18 octobre 2007), d'infliger une amende administrative de 950 euros à une SPRL exploitant un service de taxis collectifs en Région wallonne pour quatre infractions. Il s'agit de :

- l'absence d'autorisation pour l'exploitation d'un service de taxis collectifs pour deux véhicules appartenant à la flotte de véhicules de la partie demanderesse, en violation de l'article 30 du décret du 18 octobre 2007 et de l'article 138, § 1er, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 « portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : l'arrêté du 3 juin 2009);

- l'absence de feuille de route au siège social en violation de l'article 96, § 3, de l'arrêté du 3 juin 2009;
- l'absence d'apposition sur le véhicule contrôlé d'une vignette d'identification circulaire délivrée par les services du Gouvernement wallon, en violation de l'article 103 de l'arrêté du 3 juin 2009;

- l'absence, à bord d'un véhicule contrôlé, de la copie de l'autorisation d'exploiter un service de taxis collectifs et de la copie du décret du 18 octobre 2007, en violation de l'article 105 de l'arrêté du 3 juin

2009.

Le 31 août 2018, la SPRL concernée introduit un recours contre cette décision devant le Tribunal de police du Hainaut, division Tournai.

Celui-ci estime qu'il faut avoir égard à la jurisprudence de la Cour relative au parallélisme entre les mesures d'individualisation de la peine et les mesures d'individualisation de la sanction administrative lorsque l'auteur de l'infraction peut se voir infliger l'une ou l'autre, de manière alternative, pour les mêmes faits.

En conséquence, il pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

II En droit

A Argument

A.1. Le Gouvernement wallon fait valoir qu'aucun des griefs pour lesquels la partie demanderesse devant le juge a quo est sanctionnée administrativement ne fait l'objet de la question préjudicielle.

A.2. Il soutient que les infractions relatives à la conservation des feuilles de route (article 96, § 3, de l'arrêté du 3 juin 2009) et à l'obligation d'apposer les vignettes d'identification (article 103 de l'arrêté du 3 juin 2009) ne concernent pas des faits qui peuvent être sanctionnés pénalement sur la base de l'article 38 du décret du 18 octobre 2007.

Il rappelle que l'article 38, § 2, du décret du 18 octobre 2007 limite son champ d'application ratione personae à ceux qui commettent une infraction autre que celles qui sont visées par son paragraphe 1er ou une infraction aux conditions qui régissent l'autorisation d'exploiter autres que celles qui sont visées à l'article 39 de ce décret.

Il relève que l'article 39, § 1er, du décret du 18 octobre 2007 renvoie notamment à l'article 31, § 1er, 2° à 6°, du même décret, qui énumère les conditions d'exploitation des services de taxis collectifs que doit fixer le Gouvernement, notamment l'obligation de conserver les feuilles de route et l'obligation d'apposer les vignettes d'identification.

Il en infère que les infractions à ces deux obligations sont visées par l'article 39 du décret du 18 octobre 2007 et ne peuvent donc pas faire l'objet de sanctions pénales.

Selon le Gouvernement wallon, il s'ensuit que ces deux infractions sortent du périmètre de la question préjudicielle.

A.3. Le Gouvernement wallon fait également valoir que l'article 30 du décret du 18 octobre 2007 érige en infraction pénale le fait d'exploiter un service de taxis collectifs sans autorisation tandis que l'article 138 de l'arrêté l'érige en infraction administrative. Il estime qu'une hypothétique discrimination trouverait donc son origine dans l'arrêté d'exécution, étant donné que c'est celui-ci qui érige en infraction administrative un comportement que le décret assortit uniquement de sanctions pénales.

Il en infère que la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Wallex - Le droit en Wallonie

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. L'article 39, § 3, du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : le décret du 18 octobre 2007) dispose :

« Le contrevenant dispose d'un droit de recours contre la décision d'appliquer l'amende. Ce recours est introduit, sous peine de forclusion, dans le mois de la notification de la décision d'appliquer l'amende par voie de requête devant le tribunal de police, selon la procédure civile.

Le recours devant le tribunal de police est un recours de pleine juridiction. Il est suspensif. Le jugement du tribunal n'est pas susceptible d'appel ».

Il s'agit de la disposition en cause.

B.2. La partie demanderesse devant le juge a quo se voit reprocher d'avoir violé plusieurs obligations imposées par le décret du 18 octobre 2007 et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 « portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : l'arrêté du 3 juin 2009).

B.3.1. L'article 30 du décret du 18 octobre 2007 dispose :

« Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter un service de taxis collectifs au moyen d'un ou de plusieurs véhicules sur le territoire de la Région wallonne ».

B.3.2. L'article 31, § 1er, 3° et 5°, du même décret dispose :

« Les conditions d'exploitation des services de taxis collectifs sont fixées par le Gouvernement. Elles consacrent au moins l'application des principes suivants :

[…]

3° le véhicule doit avoir à bord une feuille de route journalière sur laquelle sont mentionnés les renseignements relatifs aux déplacements du véhicule;

[…]

5° le véhicule doit être équipé d'un signe distinctif apposé à l'avant et à l'arrière du véhicule; ».

B.4.1. L'arrêté du 3 juin 2009 fixe, notamment, en application de l'article 31, § 1er, du décret du 18 octobre 2007, les conditions d'exploitation des services de taxis.

B.4.2. L'article 96, § 3, de l'arrêté du 3 juin 2009 fait partie des dispositions fixant les conditions d'exploitation relatives aux chauffeurs. Il impose, notamment, de conserver les feuilles de route au siège social de l'exploitant pendant trois ans à partir de leur date d'utilisation.

Wallex - Le droit en Wallonie

B.4.3. L'article 103 de l'arrêté du 3 juin 2009 impose d'apposer une vignette d'identification circulaire délivrée par les services du Gouvernement à l'avant-droit et à l'arrière de tout véhicule affecté à l'exploitation d'un service de taxis collectifs.

L'article 105 de l'arrêté du 3 juin 2009 prévoit que tout véhicule en service doit avoir à son bord une copie du document d'autorisation d'exploiter et de l'attestation y annexée délivrés par les services du Gouvernement et une copie de la réglementation relative aux services de taxis et de locations de voitures avec chauffeur.

B.5. L'article 38 du décret du 18 octobre 2007 fixe les sanctions pénales applicables aux infractions à certaines dispositions du décret, tandis que son article 39, § 1er, habilite le Gouvernement wallon à fixer les sanctions administratives applicables aux infractions à d'autres dispositions du décret et à ses arrêtés d'exécution.

B.6.1. Ces deux dispositions ont fait l'objet de modifications au cours des travaux préparatoires.

L'article 38, § 1er, de l'avant-projet de décret, qui a donné lieu au décret du 18 octobre 2007, fixait notamment les sanctions pénales applicables en cas d'exploitation d'un service de

taxis collectifs. L'article 38, § 2, de l'avant-projet de décret prévoyait que ceux qui commettent une infraction au décret, autre que celles visées par le paragraphe 1er, une infraction à ses arrêtés d'exécution ou une infraction aux conditions de l'autorisation d'exploiter étaient passibles d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 1 euro à 250 euros ou d'une de ces peines seulement (Doc. parl., Parlement wallon, 2006-2007, n° 640/1, p. 36).

L'article 39, § 1er, de l'avant-projet de décret habilitait le Gouvernement wallon à fixer des amendes administratives « pour toute infraction d'ordre administratif commise par les personnes visées par le présent décret ou par ses arrêtés d'exécution » (ibid.).

B.6.2. Ces deux dispositions ont été modifiées à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 15 mai 2007 (n° L.42.768/4) qui a, notamment, mis en exergue que la distinction entre les infractions pénales et les infractions d'ordre administratif ne ressortait pas clairement de l'avant-projet, de sorte que les champs d'application des deux dispositions pouvaient se recouvrir et que le principe non bis in idem pouvait s'appliquer (ibid., pp. 20-22).

Il résulte des modifications opérées à la suite de cet avis que les champs d'application des articles 38 et 39 du décret du 18 octobre 2007 ne se recouvrent plus.

B.7. L'article 38, § 1er, du décret du 18 octobre 2007 dispose que ceux qui exploitent sans autorisation un service de taxis collectifs sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 10 euros à 250 euros ou d'une de ces peines seulement. L'article 38, § 2, du décret du 18 octobre 2007 prévoit que sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 1 euro à 250 euros ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice des dommages et intérêts s'il y a lieu, ceux qui commettent une infraction autre que celles qui sont visées par le paragraphe 1er du même article ou une infraction aux conditions de l'autorisation d'exploiter autres que celles qui sont visées à l'article 39 de ce décret.

Contrairement à ce qui était prévu par l'avant-projet de décret, les infractions aux arrêtés d'exécution du décret ne sont donc pas susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales. En

Wallex - Le droit en Wallonie

outre, les infractions aux conditions de l'autorisation d'exploiter ne sont érigées en infractions pénales que pour autant qu'il ne s'agisse pas de conditions visées par l'article 39 du décret.

B.8. L'article 39, § 1er, du décret du 18 octobre 2007 dispose :

« Des amendes administratives peuvent être infligées par le fonctionnaire délégué à cette fin par le Gouvernement pour toute infraction à l'article 19, § 1er, 2° à 10°, à l'article 31, § 1er, 2° à 6°, et à l'article 34, ainsi qu'aux arrêtés d'exécution du présent décret.

Le Gouvernement détermine le montant des amendes administratives, ainsi que le délai et les modalités de leur paiement. Elles ne pourront être supérieures à 500 euros ».

Il en résulte que les infractions aux arrêtés d'exécution du décret du 18 octobre 2007 peuvent être sanctionnées par des amendes administratives dont le montant est déterminé par le Gouvernement wallon. En outre, les infractions à l'article 30 du même décret, qui prohibe l'exploitation d'un service de taxis collectifs sans autorisation, ne font pas partie de celles qui peuvent être assorties de sanctions administratives.

B.9.1. L'arrêté du 3 juin 2009 érige plusieurs comportements en infractions administratives et fixe les amendes corrélatives.

B.9.2. L'article 138 de cet arrêté dispose :

« § 1er. Est constitutive d'une infraction de type A, commise par un exploitant :

1° toute exploitation d'un service de taxis, de location de voitures avec chauffeur, de taxis collectifs sans autorisation effective délivrée par le pouvoir compétent;

[…]

§ 2. Est constitutive d'une infraction de type B, commise par un chauffeur :

1° toute infraction aux conditions d'exploitation relatives aux chauffeurs;

[…]

§ 3. Est constitutive d'une infraction de type C, commise selon le cas, soit par l'exploitant, soit par le chauffeur :

1° toute infraction aux conditions d'exploitation relatives aux véhicules;

2° à l'article 19, § 1er, 2°, 6°, 8°, 9° et 10°, du décret et à l'article 31, § 1er, 4°, 5° et 6°, du décret.

[…] ».

Wallex - Le droit en Wallonie

B.9.3. L'article 139 du même arrêté prévoit différentes amendes en fonction du type d'infraction administrative commise.

Quant au fond

B.10.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 39, § 3, du décret du 18 octobre 2007 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne permet pas au tribunal de police d'assortir d'un sursis l'amende administrative prévue par l'article 39, § 1er, du même décret, alors que le contrevenant pourrait en obtenir le bénéfice si le tribunal correctionnel lui infligeait une sanction pénale en raison des mêmes faits, en application de l'article 38 du même décret.

B.10.2. Cette question est fondée sur le constat que la partie demanderesse devant le juge a quo pourrait être punie de manière alternative, c'est-à-dire que, pour les mêmes faits, elle pourrait soit être renvoyée devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une sanction administrative contre laquelle elle peut introduire un recours devant un juge qui ne statue pas en tant que juridiction pénale.

B.11. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le juge pénal peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), le tribunal, saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine.

B.12. Il convient, par conséquent, de déterminer si les infractions en cause peuvent être punies de manière alternative.

B.13. La première infraction pour laquelle la demanderesse devant le juge a quo a été sanctionnée est l'absence d'autorisation pour l'exploitation d'un service de taxis collectifs pour deux véhicules appartenant à sa flotte de véhicules, en violation de l'article 30 du décret du 18 octobre 2007 et de l'article 138, § 1er, 1°, de l'arrêté du 3 juin 2009.

B.14.1. L'article 30 du décret du 18 octobre 2007 impose à quiconque exploite un service de taxis collectifs sur le territoire de la Région wallonne de disposer d'une autorisation du Gouvernement wallon. L'article 38, § 1er, du même décret prévoit que le manquement à cette obligation fait l'objet d'une sanction pénale.

B.14.2. Les comportements qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative sont, quant à eux, visés par l'article 39, § 1er, du décret. Cette disposition n'érige pas l'exploitation d'un service de taxis collectifs sans autorisation en infraction administrative.

B.14.3. Il en résulte que le décret du 18 octobre 2007 ne punit pas ceux qui exploitent sans autorisation un service de taxis collectifs de manière alternative par une sanction pénale ou par une sanction administrative. La seule sanction prévue par le décret pour cette infraction est une sanction pénale.

Wallex - Le droit en Wallonie

La sanction administrative prononcée envers la partie demanderesse en raison de la première infraction constatée est, quant à elle, fondée exclusivement sur l'article 138, § 1er, 1°, de l'arrêté du 3 juin 2009. Cette infraction est punie d'une amende administrative de 500 euros par l'article 139, § 1er, du même arrêté.

B.15.1. L'article 39, § 1er, du décret du 18 octobre 2007 vise, d'une part, les infractions à une série de dispositions limitativement énumérées, dont l'article 30 du décret ne fait pas partie, et, d'autre part, les infractions aux arrêtés d'exécution du décret. Il s'ensuit que cette disposition

ne peut être interprétée comme une habilitation à ériger en infraction administrative la violation des dispositions du décret du 18 octobre 2007 qu'elle ne vise pas explicitement, à plus forte raison lorsque la violation de ces dispositions est assortie de sanctions pénales prévues par l'article 38 du décret.

Comme il est dit en B.5 à B.7, à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, le législateur décrétal a distingué le champ d'application des articles 38 et 39, § 1er, de manière à éviter que les mêmes faits puissent faire l'objet de sanctions pénales et de sanctions administratives, fût-ce de manière alternative.

Wallex - Le droit en Wallonie

B.15.2. Il en résulte qu'en application du décret du 18 octobre 2007, l'exploitation d'un service de taxis collectif sans autorisation du Gouvernement wallon ne peut être punie que par des sanctions pénales.

B.15.3. Il ne relève pas de la compétence de la Cour, mais bien de celle du juge a quo, sur la base de l'article 159 de la Constitution, de sanctionner la non-conformité de l'arrêté du 3 juin 2009 à l'habilitation décrétale qui résulte de l'article 39, § 1er.

B.16.1. Les deuxième, troisième et quatrième infractions commises par la partie demanderesse sont, quant à elles, exclusivement punies par des sanctions administratives.

B.16.2. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, l'article 31, § 1er, 3°, du décret du 18 octobre 2007 vise la conservation de la feuille de route à bord du véhicule, tandis que l'obligation de conserver la feuille de route au siège social est imposée par l'article 96, § 3, de l'arrêté du 3 juin 2009. L'article 138, § 2, 1°, de l'arrêté du 3 juin 2009 érige la violation de cette dernière disposition en infraction administrative.

L'article 103 de l'arrêté du 3 juin 2009 impose d'apposer sur le véhicule une vignette d'identification circulaire délivrée par les services du Gouvernement wallon. La présence d'une copie de l'autorisation d'exploiter un service de taxis collectifs et d'une copie du décret du 18 octobre 2007 à bord du véhicule est imposée par l'article 105 de l'arrêté du 3 juin 2009.

L'article 138, § 3, 1°, de l'arrêté du 3 juin 2009 érige la violation de ces deux dispositions en infraction administrative.

B.17. Il ressort des développements qui précèdent qu'aucune des infractions en cause dans l'affaire pendante devant le juge a quo ne peut être punie de manière alternative par une sanction pénale ou une sanction administrative en application du décret du 18 octobre 2007.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 39, § 3, du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 juillet 2021.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux F. Daoût

Wallex - Le droit en Wallonie