

Numéros de rôle : 6350 et 6380
Arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, posées par le Tribunal de police d'Anvers, division Malines, et par le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 22 janvier 2016 en cause de la SPRL « SPS Car Rental » contre la ville de Lierre, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 février 2016, le Tribunal de police d'Anvers, division Malines, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 33 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, qui établit une ' présomption de culpabilité ' à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule, en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise de location de véhicules pour une courte période, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement en combinaison avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (présomption d'innocence) ?

L'article 33 précité viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'en l'absence du conducteur, les amendes administratives sont toujours mises à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule, alors que les articles 67*bis* et 67*ter* de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière donnent à la personne physique ou morale au nom de laquelle le véhicule est immatriculé la possibilité d'échapper aux poursuites, précisément en communiquant l'identité de la personne responsable du véhicule ? ».

b. Par jugement du 14 mars 2016 en cause de Jeanine Baert contre la ville d'Ostende et Steven Laleman, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 mars 2016, le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Bruges, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 33 de la loi du 24 juin 2013, interprété en ce sens qu'il s'agit d'une présomption irréfragable de culpabilité, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, alors que l'article 67*bis* de la loi relative à la police de la circulation routière prévoit expressément une présomption réfragable de culpabilité ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6350 et 6380 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Bruges;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie 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 octobre 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande du Gouvernement flamand à être entendu, la Cour, par ordonnance du 19 octobre 2016, a fixé l'audience au 16 novembre 2016.

A l'audience publique du 16 novembre 2016 :

- ont comparu :
 - . Me J. Vanpraet, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me A. Poppe, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans les deux affaires, les tribunaux de police saisis doivent se prononcer sur une amende administrative infligée au titulaire de la plaque d'immatriculation d'un véhicule impliqué dans une infraction au Code de la route. Il s'agit, dans l'affaire n° 6350, du franchissement du signal C3 (accès interdit) et, dans l'affaire n° 6380, d'un stationnement en zone résidentielle, indiquée par le signal F12a, où seuls le chargement et le déchargement sont autorisés.

Dans les deux affaires, le titulaire de la plaque d'immatriculation - une personne morale dans l'affaire n° 6350 et une personne physique dans l'affaire n° 6380 - fait valoir qu'il n'était pas le conducteur au moment des faits et communique l'identité du conducteur, et donc du contrevenant, au fonctionnaire sanctionnateur. Selon le fonctionnaire sanctionnateur, il découle de l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qu'en cas d'absence du conducteur, le titulaire de la plaque d'immatriculation est tenu en tout temps au paiement de l'amende administrative.

Les juges *a quo* se demandent si, dans cette interprétation, l'article 33 de la loi précitée du 24 juin 2013 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition instaure une présomption irréfragable de culpabilité, alors que les articles 67*bis* et 67*ter* des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, prévoient une présomption réfragable de culpabilité. À cet égard, ils renvoient également aux garanties contenues dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir la présomption d'innocence et le caractère personnel des peines. Les juges *a quo* ont dès lors décidé de poser les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans les mémoires qu'il a introduits dans les deux affaires, le Conseil des ministres, renvoyant à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat, constate d'abord que les sanctions administratives communales revêtent un caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition conventionnelle et la présomption d'innocence qu'elle garantit trouveraient donc à s'appliquer.

A.1.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350, le Conseil des ministres soutient avant tout qu'elle n'appelle pas de réponse. Pour ce qui est de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle ne mentionnerait pas les catégories de personnes qui doivent être comparées. Par ailleurs, la Cour ne serait pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.3. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir, tant en ce qui concerne la première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 qu'en ce qui concerne la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380, que l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales prévoit simplement qu'en cas d'absence du conducteur, l'infraction est imputée au titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule. Cette disposition n'exclurait pas que le titulaire de la plaque d'immatriculation désignât une autre personne comme auteur de l'infraction.

Cette possibilité pour le titulaire de la plaque d'immatriculation, lors de la phase administrative, découlerait de la lecture combinée de la disposition en cause et de l'article 29 de la même loi. Aux termes de ce dernier, le titulaire de la plaque d'immatriculation peut faire connaître au fonctionnaire sanctionnateur ses moyens de défense contre la constatation initiale de l'infraction, de sorte qu'il aurait la possibilité de démontrer qu'il n'était pas le conducteur du véhicule au moment des faits. Cette possibilité ressortirait aussi du fait que le législateur, lorsqu'il a adopté la disposition en cause, s'est inspiré, en ce qui concerne la perception des amendes administratives, des dispositions analogues contenues dans les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la police de la circulation routière). Le titulaire de la plaque d'immatriculation pourrait en outre démontrer, devant le tribunal de police, qu'il n'était pas le conducteur au moment des faits.

A.1.4. La disposition en cause instaurerait ainsi une présomption simple de culpabilité. Par son arrêt n° 27/2000 du 21 mars 2000, la Cour a déjà jugé qu'une telle présomption ne portait pas une atteinte injustifiée à la présomption d'innocence garantie par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, le juge, lorsqu'il examine la légalité d'une sanction administrative communale, pourrait vérifier si les garanties contenues dans cette disposition conventionnelle ont été respectées. Le juge pourrait ainsi apprécier si le fait d'infliger une amende administrative au titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné, qui a pourtant prouvé son innocence en désignant le conducteur, viole ou non la présomption d'innocence. Le Conseil des ministres renvoie, en la matière, à l'arrêt n° 44/2015, du 23 avril 2015, par lequel la Cour aurait jugé que les dispositions de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales satisfont aux conditions prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que, lors de la phase administrative, les garanties nécessaires sont offertes en ce qui concerne les droits de la défense et qu'en conséquence, le juge compétent peut examiner si l'amende est justifiée en fait et en droit.

La première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 et la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380 reposeraient par conséquent sur l'interprétation erronée selon laquelle la disposition attaquée instaure une présomption irréfragable de culpabilité. Dans la première affaire citée, le Conseil des ministres conclut que la question appelle dès lors une réponse négative, alors que dans la seconde, il conclut que la question n'appelle pas de réponse.

A.1.5. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350, le Conseil des ministres soutient que la comparaison des articles 33 de la loi du 24 juin 2013 et 67bis de la loi relative à la police de la circulation routière n'est pas pertinente, puisque la partie requérante dans le litige *a quo* est une société.

En ce qui concerne la comparaison des articles 33 de la loi du 24 juin 2013 et 67ter de la loi relative à la police de la circulation routière, le Conseil des ministres répète que le titulaire de la plaque d'immatriculation peut effectivement faire valoir qu'il n'était pas le conducteur au moment des faits. Etant donné que, dans le litige *a quo*, le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné est une société, il s'agirait de la seule interprétation logique de la disposition en cause. On ne saurait en effet considérer qu'une société ait pu être le conducteur du véhicule.

Etant fondée sur une interprétation erronée, la deuxième question préjudicielle n'appellerait donc pas non plus de réponse.

A.2.1. Dans les mémoires qu'il a introduits dans les deux affaires, le Gouvernement flamand soutient que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, la disposition en cause ne s'appliquant manifestement pas aux litiges *a quo*.

Les infractions qui font l'objet de ces litiges relèveraient de la compétence de la Région flamande en matière de règlements complémentaires de circulation. La loi du 24 juillet 2013 relative aux sanctions administratives communales ne prévoirait pas le cadre pour imposer des sanctions en cas d'infraction à ces règlements complémentaires de circulation, puisque la Région flamande est compétente pour prévoir des sanctions dans les matières qui relèvent de sa compétence. Spécifiquement en ce qui concerne l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, le Gouvernement flamand renvoie aux considérants B.12.3 et B.12.4 de l'arrêt n° 44/2015 de la Cour.

Les signaux C3 et F12a, qui constituent respectivement l'objet des litiges dans les affaires n°s 6530 et 6380, auraient été posés - et, en l'espèce, ne pouvaient être placés que - par le fait d'un règlement complémentaire de circulation pris par le conseil communal en raison des circonstances locales de circulation. Par conséquent, les infractions concernées ainsi que les règles les sanctionnant seraient du ressort de la Région flamande.

Le Gouvernement flamand renvoie encore la jurisprudence de la Cour constatant que des règles de stationnement qui ne trouvent à s'appliquer que lorsque les conseils communaux fixent des règlements complémentaires de circulation, conformément à la législation et au règlement sur la police de la circulation routière, relèvent de la compétence des régions. Ensuite, le Gouvernement flamand renvoie aux travaux préparatoires de la disposition en cause et à l'avis rendu en la matière par la section de législation du Conseil d'Etat, qui soulignent que la compétence conférée aux communes pour sanctionner des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement peut uniquement concerner des infractions qui relèvent de la compétence fédérale.

Le Gouvernement flamand conclut que les litiges *a quo* concernent des infractions aux règlements complémentaires de circulation, qui sont, eux, du ressort de la Région flamande. Par conséquent, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, y compris l'article 33 en cause, ne s'appliquerait pas aux litiges *a quo*, de sorte que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

A.2.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour de dire pour droit que la disposition en cause viole les règles répartitrices de compétence, et en particulier l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans la mesure où elle s'applique aux infractions aux dispositions relatives à l'arrêt et au stationnement et aux signaux C3 et F103, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, cette disposition contiendrait en effet un mécanisme de sanction des infractions aux règlements complémentaires de circulation, qui sont du ressort des régions.

A.2.3. En ce qui concerne la comparaison de la disposition en cause et des articles 67bis et 67ter de la loi relative à la police de la circulation routière, faite dans la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 et dans la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ne peut y avoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution que lorsque la différence de traitement découle d'une seule et même source. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'opposerait pas à ce que des catégories de personnes soient traitées différemment du fait de l'intervention de l'Etat fédéral et des régions, chacun agissant dans les limites de ses compétences.

Étant donné que la disposition en cause viole les règles répartitrices de compétence dans la mesure où elle s'applique également aux règlements complémentaires de circulation, il ne serait pas utile de comparer cette disposition aux articles 67bis et 67ter de la loi relative à la police de la circulation routière. Par conséquent, la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 et la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380 appelleraient une réponse négative.

A.2.4. En ce qui concerne la violation de la présomption d'innocence et du caractère personnel des peines, dénoncée dans la première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 et dans la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380, le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas dans le cas présent. Étant donné que l'amende administrative concerne en l'espèce une rétribution visant à compenser l'usage d'une route où est posé le signal C3 ou F12a, il ne s'agirait pas d'une peine au sens de la disposition conventionnelle précitée.

Le Gouvernement flamand renvoie par ailleurs à l'arrêt n° 2/2012, du 11 janvier 2012, par lequel la Cour a jugé qu'en ce qui concerne le recouvrement de rétributions de stationnement par des sociétés de parking, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce qu'une rétribution est mise à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné. Le raisonnement développé dans cet arrêt pourrait être appliqué par analogie aux affaires présentes, d'autant que la disposition en cause laisse ouverte la possibilité de mettre l'amende administrative à charge du conducteur et de ne mettre l'amende administrative à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné qu'en cas d'absence du conducteur.

À titre purement subsidiaire, si la Cour jugeait que l'amende administrative concernée constitue une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand soutient qu'il serait raisonnablement justifié d'instaurer une présomption de culpabilité à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation. Cette présomption tend en effet à éviter que les contestations de constatations se multiplient et qu'un certain nombre de contrevenants échappent à toute sanction. Par les arrêts n° 27/2000, du 21 mars 2000, et 5/2007, du 11 janvier 2007, la Cour aurait déjà décidé que, dans certaines limites, une telle présomption ne porte pas une atteinte injustifiée à la présomption d'innocence, telle qu'elle est garantie par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 6350 et la question préjudicielle unique posée dans l'affaire n° 6380 appelleraient dès lors une réponse négative.

A.3.1. Le Conseil des ministres répond que les juges *a quo* n'interrogent pas la Cour sur la compatibilité de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, et de son article 33 en particulier, avec les règles répartitrices de compétence. L'argumentation du Gouvernement flamand ne saurait dès lors être pertinente en l'espèce pour répondre aux questions préjudicielles posées plus haut.

A.3.2. En outre, le Gouvernement flamand se tromperait, dans la mesure où il affirme que la loi du 24 juin 2013 ne peut trouver à s'appliquer parce que l'article 3, 3°, de cette loi viole les règles répartitrices de compétence. Le Conseil des ministres renvoie, en la matière, à l'arrêt n° 59/2010, du 27 mai 2010, par lequel la Cour a reconnu que l'établissement de la signalisation routière demeure une compétence de l'autorité fédérale. De plus, la section de législation du Conseil d'État aurait déjà jugé que l'autorité fédérale est effectivement compétente pour habiliter les communes, par voie d'exception, à instaurer une sanction administrative communale en ce qui concerne les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et en ce qui concerne les infractions aux signaux C3 et F103, exclusivement constatées par des appareils fonctionnant automatiquement.

L'excès de compétence auquel la Cour a conclu dans l'arrêt n° 59/2010, précité, découlait du fait que les règles visées en matière de rétributions de parking ne pouvaient trouver à s'appliquer que lorsque les conseils communaux fixaient des règlements en matière de stationnement. Il s'agissait en effet d'infractions au Code de la route dépenalisées et de rétributions de parking sans rapport avec la police de la circulation routière. Dans le cas présent, il ne serait pas question d'une telle liberté de choix. Les règles concernant les infractions aux dispositions relatives à l'arrêt et au stationnement et aux signaux C3 et F103 seraient en effet applicables dès lors qu'un tel signal est placé sur le territoire de la commune. Il s'agirait en outre d'infractions passibles de sanctions pénales.

Selon le Conseil des ministres, il s'agit d'infractions sanctionnées en vertu de la compétence fédérale en matière de police générale de la circulation routière. Ceci ressortirait également de la liste des infractions énumérées dans l'arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, dans laquelle il est renvoyé chaque fois aux dispositions de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique.

L'habilitation des communes à prévoir, dans un règlement communal, une sanction administrative communale pour les infractions en question, par dérogation à la sanction pénale des infractions aux dispositions relatives à la signalisation routière, serait par conséquent du ressort de l'autorité fédérale, qui est compétente pour régler la police de la circulation routière, y compris les modalités de sanction des infractions en la matière.

Le fait que les panneaux de signalisation concernés aient été placés en exécution d'un règlement complémentaire de circulation routière n'y changerait rien. Les communes seraient en effet tenues d'établir de tels règlements complémentaires sur la base de l'article 2 de la loi relative à la police de la circulation routière.

Le Conseil des ministres conclut que les infractions aux signaux C3 et F12a concernent effectivement l'application des règles de police de la circulation routière. Le point de vue du Gouvernement flamand impliquerait que la compétence en matière de police de la circulation routière ne pourrait être exercée par l'autorité fédérale que sur les voies pour lesquelles elle est elle-même responsable du placement de la signalisation routière. Ce point de vue ne saurait évidemment être suivi.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : la loi du 24 juin 2013) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la présomption d'innocence, telle qu'elle est garantie par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il prévoirait qu'« en cas d'absence du conducteur », l'amende administrative pouvant être infligée pour certaines infractions de roulage est toujours mise à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule impliqué dans l'infraction concernée et créerait ainsi une présomption irréfragable de culpabilité, et en ce qu'il dérogerait aux règles contenues dans les articles 67*bis* et 67*ter* des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la police de la circulation routière).

B.1.2. L'article 33, en cause, de la loi du 24 juin 2013 dispose :

« Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la manière de percevoir l'amende administrative.

Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune.

Pour les infractions visées à l'article 3, 3^o, l'amende administrative est, en cas d'absence du conducteur, mise à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule.

Les personnes visées à l'article 21, § 4, 2° à 4°, sont habilitées à demander l'identité du titulaire de la plaque d'immatriculation à l'autorité en charge de l'immatriculation des véhicules, et ce, moyennant l'obtention préalable d'une autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

La ' *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* ', l'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent demander une autorisation générale d'accès aux données de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules, pour leurs membres, au Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale ».

B.1.3. Il ressort du libellé des questions préjudicielles que celles-ci concernent uniquement l'article 33, alinéa 3, de la loi du 24 juin 2013, de sorte que la Cour limite son examen à cette disposition.

B.1.4. L'article 3, 3°, de la même loi du 24 juin 2013, auquel la disposition en cause renvoie, dispose :

« Par dérogation à l'article 2, § 1er, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative telle que définie à l'article 4, § 1er, 1° :

[...]

3° pour les infractions suivantes qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur la base des règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes, en particulier :

- les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement;
- les infractions aux dispositions concernant les signaux C3 et F103, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la même loi ».

Quant à l'utilité des questions préjudicielles et à la compétence du législateur fédéral

B.2.1. Selon le Gouvernement flamand, les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, puisque la disposition en cause ne s'appliquerait pas aux litiges portés devant les juges *a quo*.

Les infractions qui font l'objet de ces litiges concerneraient en effet des infractions aux règlements complémentaires de circulation, lesquels relèvent de la compétence de la Région flamande. Par conséquent, la loi du 24 juin 2013, y compris la disposition en cause, ne pourrait constituer le fondement de la répression de ces infractions.

B.2.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour de constater, avant de répondre aux questions préjudicielles, que l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 serait entaché d'un excès de compétence s'il était interprété en ce sens qu'il s'applique aux infractions aux dispositions relatives à l'arrêt et au stationnement et aux infractions aux signaux C3 et F103, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, parce qu'il s'agirait d'un mécanisme de sanction portant sur les règlements complémentaires de circulation, qui relèvent de la compétence des régions.

B.3. Il appartient en principe au juge *a quo* de vérifier s'il est utile de poser une question préjudicielle à la Cour au sujet d'une disposition qu'il estime applicable au litige au fond. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut déclarer la question irrecevable.

B.4.1. L'article 33, alinéa 3, en cause, de la loi du 24 juin 2013 renvoie, en ce qui concerne la délimitation de son champ d'application, à l'article 3, 3°, de cette même loi.

Par son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, la Cour, après avoir rappelé la compétence fédérale en ce qui concerne les règlements généraux de circulation et la compétence régionale en ce qui concerne les règlements complémentaires de circulation, a jugé ce qui suit, au sujet de l'article 3, 3°, précité, de la loi du 24 juin 2013 :

« B.12.3. Il découle de l'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013, et en particulier de la référence aux règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière, que les infractions déterminées par le Roi et pour lesquelles les communes peuvent imposer des sanctions administratives se limitent aux infractions aux règlements généraux. Ceci a été explicitement confirmé dans les travaux préparatoires :

‘ Les infractions relatives à l’arrêt et au stationnement au sens général sont ajoutées à la nouvelle loi. Cela concerne concrètement les infractions relatives à l’arrêt et au stationnement reprises dans l’arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général de la police de la circulation routière et de l’usage de la voie publique, qui seront prévues expressément dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Une exception est expressément faite pour les infractions de stationnement sur autoroutes.

Il va de soi que la compétence qui est donnée aux communes de pouvoir établir une sanction dans le domaine des infractions en matière d’arrêt et de stationnement ne pourra concerner que les infractions en matière d’arrêt et de stationnement qui restent de compétence fédérale ’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 8).

B.12.4. L’habilitation conférée au Roi étant limitée à des infractions aux règlements généraux, l’article 3, 3^o, attaqué, fait partie des règles de police générale et de la réglementation relative à la circulation et aux transports, qui sont du ressort de l’autorité fédérale ».

B.4.2. L’article 33, en cause, de la loi du 24 juin 2013 règle la procédure de perception des amendes administratives infligées pour des infractions visées à l’article 3, 3^o, de la même loi.

B.4.3. Il ressort des décisions de renvoi qu’en l’espèce, des amendes ont été infligées sur la base d’ordonnances adoptées par le conseil communal en exécution de la délégation conférée par l’article 3, 3^o, de la loi précitée, et compte tenu de l’arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d’arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d’appareils fonctionnant automatiquement.

Dans la mesure où il s’agit d’infractions mentionnées dans l’arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l’usage de la voie publique, le législateur fédéral pouvait habiliter les conseils communaux à adopter de telles ordonnances, même lorsque la signalisation relative à l’arrêt et au stationnement et aux signaux C3 et F103 a été placée en exécution d’un règlement communal complémentaire, et régler la procédure de perception de telles amendes.

En effet, sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tels qu'ils étaient applicables lors de l'élaboration de la loi du 24 juin 2013, le législateur fédéral est compétent pour édicter les règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, telles qu'elles sont contenues dans l'arrêté royal précité, ce qui comprend également le pouvoir de contrôler le respect, par les usagers de la route, de la signalisation relative à l'arrêt et au stationnement et des signaux C3 et F103.

B.4.4. Il n'apparaît donc pas que la disposition en cause ne soit manifestement pas applicable aux affaires portées devant les juges *a quo*.

B.5. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la manière dont le conseil communal a fait usage de la compétence que lui confère l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013.

B.6. Les exceptions sont rejetées.

Quant aux questions préjudicielles

B.7.1. Les juridictions *a quo* interrogent la Cour sur la compatibilité de l'article 33, alinéa 3, de la loi du 24 juin 2013 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la présomption d'innocence, telle qu'elle est garantie par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle il instaure une présomption irréfragable de culpabilité à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule impliqué dans une infraction routière.

Les juges *a quo* comparent également la disposition en cause aux articles 67bis et 67ter de la loi relative à la police de la circulation routière, qui disposent :

« Art. 67bis. Lorsqu'une infraction à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution est commise avec un véhicule à moteur, immatriculé au nom d'une personne physique et que le conducteur n'a pas été identifié au moment de la constatation de l'infraction, cette infraction est censée avoir été commise par le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule. La présomption de culpabilité peut être renversée par tout moyen de droit.

Art. 67ter. Lorsqu'une infraction à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution est commise avec un véhicule à moteur, immatriculé au nom d'une personne morale, les personnes physiques qui représentent la personne morale en droit sont tenues de communiquer l'identité du conducteur au moment des faits ou, s'ils ne la connaissent pas, de communiquer l'identité de la personne responsable du véhicule.

Cette communication doit avoir lieu dans les quinze jours de l'envoi de la demande de renseignements jointe à la copie du procès-verbal.

Si la personne responsable du véhicule n'était pas le conducteur au moment des faits, elle est également tenue de communiquer l'identité du conducteur selon les modalités définies ci-dessus.

Les personnes physiques qui représentent la personne morale en droit en tant que titulaire de la plaque d'immatriculation ou en tant que détenteur du véhicule sont tenues de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le respect de cette obligation ».

B.7.2. Etant donné qu'elles portent toutes sur la présomption légale d'imputabilité que la disposition en cause instaure, les différentes questions préjudicielles sont examinées conjointement.

B.8.1. En instaurant un système de sanctions administratives communales, le législateur entendait faciliter et accélérer la répression d'incivilités et de dérangements mineurs, tout en allégeant la charge des juridictions pénales (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/1, pp. 2-3).

Alors que les sanctions administratives communales étaient à l'origine réglées par l'article 119bis de la Nouvelle loi communale, le législateur, en adoptant la loi du 24 juin 2013, a instauré un régime autonome de sanctions administratives communales. En vertu de l'article 2, § 1er, le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions. Par dérogation à ceci, le conseil communal peut en outre prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative pour certaines infractions visées dans le Code pénal (article 3, 1° et 2°) et pour certaines infractions à la législation sur la circulation routière (article 3, 3°).

B.8.2. L'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 et l'arrêté royal pris en exécution de cette disposition permettent d'infliger des sanctions administratives communales, d'une part, pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et, d'autre part, pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la loi relative à la police de la circulation routière.

Si la commune souhaite faire usage de cette habilitation, elle doit le prévoir dans une ordonnance ou dans un règlement, et un protocole d'accord à ce sujet doit obligatoirement être conclu entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins.

Les litiges portés devant les juges *a quo* concernent une de ces « infractions mixtes » à la législation sur la circulation routière.

B.8.3. En instaurant un système de sanctions administratives communales, le législateur a délibérément instauré une procédure distincte de la procédure pénale.

Spécifiquement en ce qui concerne les infractions routières visées à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, il a voulu donner aux communes la possibilité d'établir leur propre politique de stationnement efficace (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53 2712/001, pp. 5-6, et DOC 53-2712/006, p. 12) et a organisé une procédure appropriée dans la loi du 24 juin 2013, dont fait aussi partie l'article 33.

B.8.4. Les juges *a quo* comparent la disposition en cause aux règles de procédure contenues dans les articles *67bis* et *67ter* de la loi relative à la police de la circulation routière.

B.8.5. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.9. L'amende administrative pouvant être infligée en vertu de l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 a pour but de prévenir et de réprimer de manière générale les infractions aux dispositions relatives à l'arrêt et au stationnement et aux signaux C3 et F103. Elle a donc principalement un caractère répressif et est de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il convient dès lors de respecter les garanties contenues dans cette disposition conventionnelle.

B.10. L'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme se rapporte à la présomption d'innocence.

Les présomptions légales ne sont en principe pas contraires à cette disposition conventionnelle (*cf.* en ce sens : CEDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, § 28; 20 mars 2001, *Telfner c. Autriche*, § 16). Elles doivent toutefois être raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi (CEDH, 23 juillet 2002, *Janosevic c. Suède*, § 101; 23 juillet 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic c. Suède*, § 113), en prenant en compte la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense (CEDH, 4 octobre 2007, *Anghel c. Roumanie*, § 62).

B.11.1. Lorsqu'il est établi qu'une infraction a été commise au moyen d'un véhicule automoteur, le législateur peut légitimement considérer que cette infraction est imputable à la personne qui a fait immatriculer le véhicule à son nom. Une telle présomption est justifiée par l'impossibilité, dans une matière où les infractions sont nombreuses et ne sont souvent apparentes que de manière fugitive, d'établir autrement, avec certitude, l'identité de l'auteur. C'est en particulier le cas pour les infractions routières mixtes qui, en vertu de l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, peuvent être sanctionnées par une amende administrative, à savoir les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, ainsi que les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, à l'occasion desquelles il n'est bien souvent pas possible d'identifier immédiatement le contrevenant.

B.11.2. Toutefois, dans l'interprétation selon laquelle les amendes infligées pour les infractions routières visées à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 sont toujours mises à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule impliqué dans l'infraction routière concernée, y compris donc lorsque le titulaire de la plaque d'immatriculation de ce véhicule peut prouver que cette infraction ne lui est pas imputable, la disposition en cause, en ce qu'elle n'autorise pas cette preuve, porte une atteinte disproportionnée au principe fondamental de la présomption d'innocence. En outre, le but poursuivi par le législateur, qui consiste à infliger l'amende à l'auteur réel de l'infraction routière n'est pas atteint non plus dans cette interprétation.

B.11.3. Dans cette interprétation, la disposition en cause porte dès lors une atteinte discriminatoire à l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

B.12.1. L'article 33 de la loi du 24 juin 2013 peut toutefois recevoir une autre interprétation s'il est combiné avec l'article 29 de cette même loi, qui règle spécifiquement la procédure visant à infliger des amendes administratives communales pour les infractions routières visées à l'article 3, 3°.

Aux termes de l'article 29, le fonctionnaire sanctionnateur fait part au contrevenant, dans les quinze jours à compter de la réception de la constatation de l'infraction, des données relatives aux faits constatés et à l'infraction commise, ainsi que du montant de l'amende administrative. Le contrevenant peut faire connaître ses moyens de défense dans les trente jours et, lorsque le montant de l'amende administrative est supérieur à 70 euros, il peut également demander à être entendu.

Cette procédure permet ainsi au titulaire de la plaque d'immatriculation de démontrer que cette infraction routière ne peut lui être imputée.

B.12.2. Dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause instaure une présomption réfragable à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation, elle ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence garantie par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 33, alinéa 3, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle il instaure une présomption irréfragable d'imputabilité à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule impliqué dans l'infraction.

- La même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle elle instaure une présomption réfragable d'imputabilité à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 février 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot