

Numéro du rôle : 7377
Arrêt n° 29/2021 du 25 février 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 « relative aux sanctions administratives communales », posée par le Tribunal de police de Flandre orientale, division Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 10 mars 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 mars 2020, le Tribunal de police de Flandre orientale, division Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 29 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, lu en combinaison avec l'article 3, 3^o, de cette même loi, viole-t-il les dispositions relatives aux libertés et droits fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (notamment les articles 10, 11 et 13 de la Constitution) et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition, en particulier par l'ajout du membre de phrase ' Sous-section 3 - Procédure en cas d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement visées à l'article 3, 3^o ', instaure une procédure distincte pour les infractions relatives au stationnement et à l'arrêt, d'une part, et pour l'infraction relative au signal C3, d'autre part, bien que ces deux infractions puissent également être sanctionnées par 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 F 103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement et par 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 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Gand, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me H. Van Burm, avocat au barreau de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles.

La ville de Gand a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 9 décembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était 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 13 janvier 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 janvier 2021.

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*

Par deux décisions du 27 mars 2019, le fonctionnaire sanctionnateur de la ville de Gand inflige deux amendes administratives de 58 euros à Walter Criel pour non-respect d'un signal C3 (zone interdite aux voitures), qui a été constaté au moyen d'un appareil fonctionnant automatiquement au sens de l'article 62 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière ». En prenant ces décisions, le fonctionnaire sanctionnateur applique la procédure réglée par l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 « relative aux sanctions administratives communales » (ci-après : la loi du 24 juin 2013). Le 9 avril 2019, Walter Criel demande au Tribunal de police d'annuler les deux décisions, notamment parce que le fonctionnaire sanctionnateur n'aurait pas appliqué la procédure adéquate.

Le Tribunal de police constate que le déroulement de la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur et la notification de ses décisions sont réglés dans les articles 25 à 29 de la loi du 24 juin 2013, et que ces dispositions prévoient une procédure standard (articles 25 à 28) et une procédure dérogatoire (article 29). Il attire l'attention sur le fait que cette procédure dérogatoire fait partie d'une sous-section intitulée « Procédure en cas d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement visées à l'article 3, 3° ». Il souligne également que l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 vise non seulement des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, mais également des infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement. Selon lui, il ne peut pas être déduit des travaux préparatoires que la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 est applicable au non-respect d'un signal C3, constaté au moyen d'un appareil fonctionnant automatiquement.

Le Tribunal de police déduit de ce qui précède que l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 semble faire naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui se rendent coupables d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et, d'autre part, les personnes qui se rendent coupables d'infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103, constatées au moyen d'un appareil fonctionnant automatiquement. Il considère dès lors qu'il s'indique de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres estime que la disposition en cause n'instaure pas de différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui commettent une infraction relative à l'arrêt et au stationnement et, d'autre part, les personnes qui commettent une infraction aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103. Il considère que la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 doit être appliquée à l'égard des deux catégories de personnes.

A.2.1. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires que le législateur a prévu une procédure spécifique pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, en raison de la spécificité et de l'apparition fréquente de cette catégorie d'infractions. Selon lui, le législateur a ainsi voulu permettre aux villes et aux communes d'agir de manière plus effective et plus efficiente pour garantir la fluidité de la circulation et la sécurité, ainsi que la qualité de vie pour chacun.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne que le projet de loi devenu la loi du 24 juin 2013 ne prévoyait pas que les communes puissent infliger des amendes administratives à la suite du non-respect du signal C3, et qu'un amendement a modifié ce projet de loi sur ce point. À la suite de cet amendement, il a été prévu dans l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 que non seulement les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement relèvent du champ d'application de cette loi, mais également les infractions aux dispositions relatives au signal C3, constatées au moyen d'un appareil fonctionnant automatiquement. Il attire l'attention sur le fait que le commentaire de l'amendement ne mentionne rien sur le motif pour lequel la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 ne serait pas applicable aux infractions aux dispositions relatives au signal C3. Il estime que la circonstance que ces infractions ne sont pas mentionnées expressément dans l'intitulé de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 du titre II de la loi du 24 juin 2013 s'explique par le fait que l'amendement précité a modifié l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013. Selon lui, il n'y a pas de raison de considérer que la volonté du législateur d'organiser

une procédure spécifique pour des infractions de roulage ne s'étendrait pas à toutes les infractions de roulage énumérées à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013.

A.2.3. Ensuite, le Conseil des ministres expose que les infractions relatives au non-respect du signal F103 (zone piétonne) ont été inscrites dans l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, par l'article 132 de la loi du 21 décembre 2013 « portant des dispositions diverses Intérieur ». Selon lui, il ne ressort pas davantage des travaux préparatoires de cette loi que la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 n'est pas applicable aux infractions aux dispositions relatives au signal F103.

A.2.4. Le Conseil des ministres souligne que les dispositions de la loi du 24 juin 2013, qui renvoient aux infractions visées à l'article 3, 3°, de cette loi, ne font pas de distinction entre les deux catégories d'infractions de roulage mentionnées dans la question préjudicielle. Selon lui, il ressort aussi 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 » que toutes les infractions qui figurent dans l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 sont traitées et sanctionnées de la même manière. Il renvoie également à la circulaire du 22 juillet 2014 du ministre de l'Intérieur « explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales », qui précise expressément que la procédure prévue à l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 s'applique aux infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103. Enfin, il renvoie à l'arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, dans lequel la Cour a, selon lui, expressément jugé que la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 est applicable en ce qui concerne les infractions relatives au non-respect des signaux C3 et F103.

A.2.5. Le Conseil des ministres conclut que la disposition en cause est compatible avec les normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle, si elle est interprétée en ce sens qu'elle s'applique à toutes les infractions mentionnées dans l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013. Toutefois, la disposition en cause n'est, selon lui, pas compatible avec ces normes de référence, si elle est interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103.

A.3. La ville de Gand estime également que, dans l'interprétation soumise à la Cour, la disposition en cause n'est pas compatible avec les normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle, et qu'il convient d'interpréter cette disposition en ce sens qu'elle est applicable à toutes les infractions mentionnées par l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013. Pour étayer sa position, elle développe des arguments analogues à ceux du Conseil des ministres. Elle ajoute que le ministre de l'Intérieur a répondu à une question parlementaire posée en 2019 que la procédure réglée par l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 vaut également pour les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103 et qu'il a renvoyé à cet égard à l'arrêt n° 8/2019 de la Cour, précité.

- B -

B.1. Les articles 3, 3°, et 29 de la loi du 24 juin 2013 « relative aux sanctions administratives communales » (ci-après : la loi du 24 juin 2013) disposent :

« Art. 3. 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;

[...] ».

« Art. 29. § 1er. Le fonctionnaire sanctionnateur fait part au contrevenant, dans les quinze jours à compter de la réception de la constatation de l'infraction, par envoi ordinaire, des données relatives aux faits constatés et à l'infraction commise ainsi que du montant de l'amende administrative.

L'amende administrative est payée par le contrevenant dans les trente jours de la notification de celle-ci, sauf si celui-ci fait connaître par envoi ordinaire, dans ce délai, ses moyens de défense au fonctionnaire sanctionnateur. Le contrevenant peut être entendu dans ce délai, à sa demande, lorsque le montant de l'amende administrative est supérieur à 70 euros.

§ 2. Si le fonctionnaire sanctionnateur déclare les moyens de défense non fondés, il en informe le contrevenant, de manière motivée, avec renvoi au paiement de l'amende administrative qui doit être payée dans un nouveau délai de trente jours à compter de cette notification.

§ 3. Si l'amende administrative n'est pas payée dans le premier délai de trente jours, excepté en cas de moyens de défense, un rappel est envoyé avec une invitation à payer dans un nouveau délai de trente jours à compter de la notification de ce rappel ».

B.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 29 de la loi du 24 juin 2013, dans l'interprétation selon laquelle la procédure administrative qu'il prévoit pour infliger des amendes administratives, est applicable aux infractions relatives à l'arrêt et au stationnement mentionnées dans l'article 3, 3°, premier tiret, de la même loi, mais n'est pas applicable aux infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103 qui sont mentionnées dans l'article 3, 3°, deuxième tiret, de cette loi et qui sont constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.1. En instaurant un système de sanctions administratives communales, le législateur a délibérément instauré une procédure distincte de la procédure pénale. 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 119*bis* de la Nouvelle loi communale, le législateur, par la loi du 24 juin 2013, a instauré un régime autonome de sanctions administratives communales. En vertu de l'article 2, § 1er, de cette loi, 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 ce que prévoit cette disposition, 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°), pour certaines infractions à la législation sur la circulation routière (article 3, 3°) et pour le non-respect de l'obligation visée à l'article 33, alinéa 3, troisième phrase, de la loi du 24 juin 2013 (article 3, 4°).

B.3.2. L'article 4, § 4, alinéa 1er, de la loi du 24 juin 2013, lu en combinaison avec l'article 3, 3°, de la même loi et avec 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 », pris en exécution de ces dispositions, permet, sous certaines conditions, d'infliger des amendes administratives pour, d'une part, des infractions aux dispositions relatives à l'arrêt et au stationnement et, d'autre part, des infractions aux dispositions concernant les signaux C3 et F103, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière ». Spécifiquement en ce qui concerne les infractions de circulation visées à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, le législateur a voulu donner aux communes la possibilité d'établir une politique de stationnement autonome et plus efficace (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 5-6, et DOC 53-2712/006, p. 12).

Si la commune souhaite faire usage de ce pouvoir qui lui est conféré d'infliger des amendes administratives, elle doit le prévoir dans ses règlements ou ordonnances (article 4, § 1er, de la loi du 24 juin 2013) 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 (article 23, § 1er, alinéa 5, de la loi du 24 juin 2013).

Il s'agit donc d'infractions « mixtes », qui restent effectivement pénales, mais qui peuvent être sanctionnées par une amende administrative.

B.4.1. La procédure administrative qui doit être suivie pour infliger une amende administrative est réglée dans les dispositions figurant dans le chapitre 3 (« Procédure administrative ») du titre II (« Les sanctions administratives ») de la loi du 24 juin 2013. Ces dispositions prévoient une procédure standard, qui est réglée dans les articles 25 à 28 de la loi du 24 juin 2013, et une procédure dérogatoire valable pour certaines infractions, qui est réglée dans l'article 29 de cette loi (la disposition en cause).

B.4.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 24 juin 2013 que la procédure dérogatoire a été instaurée en raison de la « spécificité et de la grande quantité des infractions de stationnement » :

« Par l'introduction du système SAC pour l'arrêt et le stationnement, les villes et communes pourront établir une politique de stationnement effective et efficiente qui doit bénéficier à la fluidité de la circulation et à la sécurité et la qualité de vie de chacun.

Vu la spécificité et la grande quantité des infractions de stationnement, il a été opté pour la création de règles et procédures spécifiques pour l'application du système SAC. Celles-ci sont inspirées des règles actuelles qui sont appliquées dans la loi relative à la police de la circulation routière, telles que la responsabilité du titulaire de la plaque d'immatriculation, l'application du système de perception immédiate, etc. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 6).

B.4.3. L'extrait des travaux préparatoires, précité, fait partie de l'exposé des motifs relatif au projet de loi devenu la loi du 24 juin 2013.

L'article 3, 3°, de ce projet de loi avait été élaboré de manière telle qu'il porte exclusivement sur les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement. Dans ce projet de loi, la procédure dérogatoire réglée dans l'article 29 figurait sous la sous-section 3, intitulée « Procédure en cas d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement visées à l'article 3, 3° », de la section 3 du chapitre 3 du titre II.

B.4.4. Les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, ont été inscrites dans l'article 3, 3°, au moyen d'un amendement. Les travaux préparatoires indiquent :

« M. [...] présente l'amendement n° 41 (DOC 53 2712/002), en remplacement de l'amendement n° 1 (DOC 53-2712/002), qui tend à permettre l'extension du système des sanctions administratives communales aux systèmes de contrôle du stationnement et du respect des zones sans voitures (délimitées par un panneau C3), pour autant qu'ils soient automatisés.

L'orateur estime en effet que l'efficacité de ces systèmes, onéreux, dépend entièrement de l'attitude des parquets de police, généralement récalcitrants à poursuivre les infractions pour les questions de stationnement. Par ailleurs, la condition qu'il doit s'agir nécessairement d'un système automatisé permet de garantir l'objectivation des constatations faites par l'autorité communale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 54).

Cet amendement n'a pas modifié l'intitulé de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 du titre II du projet de loi. Abstraction faite du remplacement du terme « overtredingen » par le terme « inbreuken » dans sa version néerlandaise (en français, « infractions » dans les deux cas), l'intitulé de cette sous-section 3 qui figure dans la loi adoptée du 24 juin 2013 est identique à celui qui avait été prévu dans le projet de loi initial.

B.4.5. Les infractions aux dispositions relatives aux signaux F103, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, ont été inscrites dans l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, par l'article 132 de la loi du 21 décembre 2013 « portant dispositions diverses Intérieur » (ci-après : la loi du 21 décembre 2013). Les travaux préparatoires de cette loi indiquent :

« Le présent amendement tend à étendre le système des sanctions administratives communales non seulement au système de contrôle du respect des zones sans voitures (délimitées par un panneau C3), mais aussi au système de contrôle du respect des zones piétonnières (F103). Dans les deux cas, pour autant que ces systèmes soient automatisés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/003, p. 16).

La loi du 21 décembre 2013 n'a pas modifié l'intitulé de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 du titre II de la loi du 24 juin 2013.

B.5. La simple circonstance que le législateur a omis de modifier l'intitulé de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 du titre II de la loi du 24 juin 2013 ne permet pas, en soi, de déduire que la procédure administrative réglée dans l'article 29 de cette loi n'est pas applicable aux infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement. Les intitulés des divisions, livres, titres, chapitres, sections et sous-sections d'une norme législative n'ont en effet pas de portée normative.

B.6. Par son arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, la Cour a jugé qu'« en ce qui concerne les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et celles concernant les signaux C3 et F103, l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 règle la procédure administrative qui vise à infliger une amende administrative communale, ainsi que le recours administratif contre cette amende » (B.2.4).

En effet, il ressort de l'ensemble des dispositions de la loi du 24 juin 2013, et en particulier des dispositions de cette loi qui renvoient aux infractions visées à l'article 3, 3° (les articles 4, § 4, 21, § 4, 22, § 6, 23, § 1er, alinéa 5, 32, 33, alinéa 3, 34, 38 et 41), que le législateur a voulu instaurer un régime uniforme pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et pour les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement.

La circonstance que la procédure réglée dans l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 s'applique non seulement aux infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, mais également aux infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103, constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, trouve par ailleurs confirmation dans la circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 juillet 2014 « explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales », et dans une réponse apportée par ce ministre à une question parlementaire posée à la Chambre des représentants (*Q. et R.*, Chambre, 2019, 2 octobre 2019, QRVA 55-003, pp. 96-99).

B.7. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique. Toutefois, lorsque des dispositions sont soumises à la Cour dans une interprétation qui est manifestement erronée, la Cour n'en examine pas la constitutionnalité.

B.8. Dès lors que la question préjudicielle repose sur une interprétation de la disposition en cause qui est manifestement erronée, elle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 25 février 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen