



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.477/4
du 9 octobre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant les articles 36*ter* et 36*quater* du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et modifiant l’article 22 du décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l’utilisation des routes’

Le 15 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget et des Finances, des Aéroports et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant les articles 36^{ter} et 36^{quater} du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et modifiant l'article 22 du décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 octobre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 octobre 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Article 2

À l'article 2, 3^o, 4^o et 6^o, de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer les mots « devenu le paragraphe 4 », « devenu paragraphe 5 » et « devenu le paragraphe 7 » par les mots « devenant le paragraphe 4 », « devenant le paragraphe 5 » et « devenant le paragraphe 7 ».

En effet, à défaut pour l'auteur de l'avant-projet de prévoir de manière expresse la renumérotation des paragraphes non modifiés – comme y procède le 5^o pour le paragraphe 7, devenant « § 6 » –, ces paragraphes conservent leur numérotation d'origine.

À ce propos, la renumérotation des paragraphes non modifiées, à l'occasion de la suppression d'un ou plusieurs paragraphes existants, est à déconseiller, notamment pour éviter que des erreurs apparaissent dans les renvois opérés aux subdivisions existantes de la disposition modifiée.

Mieux vaudrait dès lors omettre les mots « devenu le paragraphe 4 », « devenu paragraphe 5 » et « devenu le paragraphe 7 » ainsi que la modification envisagée au 5^o.

Article 3

1. L'article 22 du décret du 16 juillet 2015 'instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes' n'a pas été modifié mais remplacé par le décret du 13 décembre 2017. La phrase liminaire de l'article 3 sera adaptée en conséquence.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

2. Le 1° entend compléter l'article 22, § 2, par un alinéa prévoyant que « [p]ar dérogation au montant de l'amende administrative fixé à l'alinéa 1^{er}, le montant de la première amende administrative est fixé à deux cent cinquante euros pour les infractions de catégorie C commises par le même véhicule et constatées au cours de la même année civile ».

La disposition en projet exclut ainsi tout pouvoir d'appréciation de l'administration afin, comme l'explique le commentaire de l'article, de « systématiser l'octroi de la réduction de l'amende de la première infraction de catégorie C commise par un véhicule au cours d'une année civile », ce qui, selon ce même commentaire, se justifie par le constat que « [c]ette possibilité de réduction étant aujourd'hui factuellement toujours accordée par l'administration, il est décidé d'assurer une double cohérence entre cette pratique et le texte du décret ».

Par ailleurs, l'article 3, 2°, de l'avant-projet vise à remplacer l'article 22, § 3, du décret du 16 juillet 2015.

Cette disposition, telle qu'elle a été remplacée par l'article 32 du décret du 13 décembre 2017 'portant diverses modifications fiscales', dispose comme suit :

« Le fonctionnaire compétent peut ramener le montant de l'amende mentionné en catégorie C à 250 euros lorsqu'il s'agit, pour le même véhicule, de la première infraction de cette catégorie constatée au cours de la même année civile.

En cas de bonne foi du redevable, le fonctionnaire compétent peut réduire les amendes administratives visées au paragraphe 2 si ces amendes :

1° sanctionnent un même type d'infraction ;

2° et que ces infractions sont commises durant une période limitée dans le temps par le même véhicule ».

L'article 22, § 3, alinéa 2, du décret du 16 juillet 2015, tel qu'en vigueur, octroie donc au fonctionnaire compétent la possibilité de réduire le montant des amendes administratives visées au paragraphe 2, si les conditions suivantes sont remplies : le redevable est de « bonne foi », les amendes sanctionnent un même type d'infraction et les infractions ont été commises durant une période limitée dans le temps par le même véhicule.

En revanche, la disposition ne limite pas cette possibilité de réduire le montant des amendes administratives, d'une part, en ce qu'elle peut s'appliquer aux infractions des catégories A, B, C et D, visées dans l'article 22, § 2, et, d'autre part, en ce qu'elle ne prévoit pas de minimum du montant des amendes qui serait ainsi éventuellement réduit.

Comme le souligne le commentaire de l'article, la Cour constitutionnelle s'est prononcée, par son arrêt n° 156/2022 du 24 novembre 2022, sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 22 du décret du 16 juillet 2015, interprété en ce sens que cet article ne permet pas au juge saisi d'un recours dirigé contre une amende administrative appliquée sur la base de cette disposition de « disposer d'un contrôle de pleine juridiction » et notamment (1) de remettre ou réduire cette amende, (2) de l'assortir d'un sursis ou encore (3) d'éviter un cumul disproportionné d'amendes par application de l'article 65, alinéa 1er, du Code pénal. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé, en ce qui concerne le contrôle de proportionnalité de l'amende administrative prévue par l'article 22 du décret du 16 juillet 2015, qui a « un caractère répressif et est de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme » ¹ :

« B. 17.2. Le principe de la proportionnalité des sanctions administratives implique toutefois que la sanction prononcée par le juge ou par l'autorité administrative doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le comportement qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause. Ce principe pourrait être violé par le législateur s'il enferme le pouvoir d'appréciation du juge ou de l'autorité administrative dans des limites trop étroites qui ne permettraient pas à ceux-ci de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée à la gravité du comportement qu'il entendait punir ».

Après avoir constaté que « le redevable d'une amende administrative peut contester l'amende administrative en introduisant un recours administratif auprès du fonctionnaire désigné par le Gouvernement, puis en introduisant un recours judiciaire devant la chambre fiscale du tribunal de première instance » ², la Cour a jugé :

« B.18.1. Contrairement à ce qu'allègue la partie demanderesse devant le juge *a quo*, le fonctionnaire sanctionnateur a la possibilité de réduire l'amende administrative et d'en assurer ainsi la proportionnalité, puisque l'article 22, § 3, alinéa 2, du décret du 16 juillet 2015 prévoit expressément qu'en cas de bonne foi du redevable, le fonctionnaire compétent peut réduire les amendes administratives, si ces amendes :

1° sanctionnent un même type d'infraction ;

2° et que ces infractions sont commises durant une période limitée dans le temps par le même véhicule'.

¹ Considérant B.17.1 ; voir aussi considérant B.14.4.

² Considérant B.17.5.

La prise en compte de la bonne foi du redevable permet ainsi de tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, lorsque celles-ci révèlent une identité d'infractions commises avec le même véhicule pendant une période limitée dans le temps. C'est au juge *a quo* qu'il appartient d'examiner si et dans quelle mesure l'article 22, § 3, alinéa 2, du décret du 16 juillet 2015 peut s'appliquer à la situation visée en B.12.4.

Rien ne limite par ailleurs, dans ce contexte, la possibilité pour le fonctionnaire compétent de tenir compte de la bonne foi du redevable pour réduire l'amende administrative, si les circonstances le justifient.

B.18.2. La décision du fonctionnaire sanctionnateur infligeant une amende administrative pourra, après le recours administratif, faire l'objet d'un recours devant le tribunal de première instance. Il s'agit d'un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le juge saisi d'un recours contre une décision infligeant une amende administrative au redevable doit pouvoir vérifier si la décision du fonctionnaire sanctionnateur est justifiée en droit et en fait, et en particulier s'il se justifie de prononcer une telle sanction au regard de tous les éléments pertinents de la cause. Il existe un principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une quelconque culpabilité incombe à quelqu'un. Le juge doit donc, dans les mêmes limites que le fonctionnaire sanctionnateur, confirmer ou non l'amende administrative en contrôlant l'exercice du pouvoir d'appréciation par le fonctionnaire sanctionnateur.

B.18.3. L'article 22, § 3, alinéa 2, du décret du 16 juillet 2015 permet par conséquent de limiter la peine en cas d'identité d'infractions commises de bonne foi avec le même véhicule pendant une période limitée dans le temps.

[...]

B.18.4. La réglementation applicable a ainsi pu concrétiser le principe de proportionnalité d'une façon qui ne limite pas de manière trop stricte le pouvoir d'appréciation de l'administration pour, le cas échéant, réduire la somme infligée ou exonérer du paiement de celle-ci et qui est dès lors de nature à offrir au fonctionnaire compétent ou au tribunal de première instance les instruments qui sont efficaces pour fixer, conformément au principe de la proportionnalité des sanctions, le montant de la somme en cause ».

Par rapport au dispositif actuellement en vigueur, l'article 3, 2°, de l'avant-projet entend certes conserver, dans l'article 22, § 3, en projet, les notions de « bonne foi » et de « période limitée dans le temps », mais il limite la possibilité de réduire le montant des amendes administratives visées au paragraphe 2 de la manière suivante : la réduction des amendes administratives est subordonnée à l'exercice, par le redevable, d'un recours administratif³, seules les amendes administratives sanctionnant des infractions des catégories B, C et D peuvent être réduites et le pouvoir de réduction des amendes administratives s'exerce dans les limites maximales et minimales expressément établies par le paragraphe 3, alinéa 2, en projet.

Il découle de ce qui précède que la disposition en cause limite le pouvoir d'appréciation de l'administration, et corrélativement, celui du juge judiciaire qui serait saisi du recours judiciaire contre cette décision, quant à la proportionnalité de l'amende administrative. À titre d'illustration, les amendes de la catégorie A ne peuvent désormais plus être réduites, et peuvent se cumuler sans aucune limitation ; les amendes des catégories B, C et D ne peuvent désormais plus être réduites en dessous des minimas prévus par le texte en projet.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'exposer en quoi une telle mesure ne limite pas de manière excessive le pouvoir d'appréciation qui existe actuellement et qui, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 156/2022, « concrétise le principe de la proportionnalité des sanctions », en permettant à l'administration, puis au juge judiciaire, de tenir compte de « tous les éléments pertinents de la cause ».

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

³ En vertu de l'article 24 du décret du 16 juillet 2015, les amendes administratives découlant des infractions visées à l'article 22 sont, sauf dérogation prévue par le décret du 16 juillet 2015, perçues et, le cas échéant, enrôlées, et recouvrées, par le fonctionnaire désigné par le Gouvernement, conformément aux articles 17bis, 18, 18bis, 21, 29 à 31, 35 à 57sexies du décret du 6 mai 1999. Conformément à l'article 25 de ce décret, l'avertissement-extrait de rôle contient des mentions minimales, notamment le montant de l'amende administrative et l'infraction qui a été commise (article 25, 6°), ainsi que la désignation et l'adresse du fonctionnaire auprès duquel le recours administratif peut être introduit et le délai de recours (article 25, 10°). L'article 26 du décret du 16 juillet 2015 prévoit que les recours administratifs et les recours judiciaires concernant les amendes perçues et, le cas échéant, enrôlées, et recouvrées, sont réglés par les dispositions visées aux articles 25 à 28 du décret du 6 mai 1999. L'article 25 du décret du 6 mai 1999 prévoit que le recours administratif est introduit, par réclamation motivée, auprès du fonctionnaire désigné par le Gouvernement. L'article 26 de ce décret prévoit que le fonctionnaire désigné par le Gouvernement statue sur la réclamation en tant qu'autorité administrative, par décision motivée, laquelle indique être susceptible de recours judiciaire et précise le délai dans lequel ce recours peut être introduit.