Cour constitutionnelle

Arrêt n° 127/2025
du 25 septembre 2025
Numéros du rôle : 8387 et 8388

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 3 mai 2013 « relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par deux arrêts n^{os} 261.620 et 261.619 du 2 décembre 2024, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 10 décembre 2024, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 17, § 2, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 3 mai 2013 ' relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel ' viole-t-il le principe de la légalité formelle inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution, en conférant au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer le tarif de l'amende administrative pour les infractions qu'il détermine ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8387 et 8388 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Ludovic Hotton et la SA « Deco Express », assistés et représentés par Me Frederik Vanden Bogaerde et Me Fien Vanoverbeke, avocats au barreau de Flandre occidentale (dans l'affaire n° 8387);

- Bert Vandamme et la SRL « Bert Vandamme », assistés et représentés par Me Frederik Vanden Bogaerde et Me Fien Vanoverbeke (dans l'affaire n° 8388);

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Ludovic Hotton et la SA « Deco Express »;

- Bert Vandamme et la SRL « Bert Vandamme ».

Par ordonnance du 2 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, 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 à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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 les procédures antérieures*

Les litiges soumis à la juridiction *a quo* dans les affaires n^{os} 8387 et 8388 concernent tous deux des recours en annulation d'une décision de l'administrateur général de l'Agence flamande pour les routes et la circulation (« Vlaamse agentschap Wegen en Verkeer ») infligeant à la partie requérante une amende administrative pour surcharge d'un véhicule, ce qui est interdit par l'article 3 du décret de la Région flamande du 3 mai 2013 « relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel » (ci-après : le décret du 3 mai 2013).

La juridiction *a quo* constate dans les deux affaires que l'article 17, § 2, alinéa 1er, du décret du 3 mai 2013 dispose que, pour des infractions à ce décret ou aux arrêtés d'exécution de ce dernier, le contrevenant s'expose à une amende administrative dont le tarif est égal à l'amende minimale prévue à l'article 14 du même décret. Par ailleurs, l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret du 3 mai 2013 habilite le Gouvernement flamand à fixer le tarif de l'amende administrative pour certaines infractions à un montant qui est supérieur à celui de l'amende minimale mentionnée à l'article 14, sans toutefois que ce montant puisse excéder l'amende maximale prévue à cet article. Sur le fondement de ce même article 17, § 2, alinéa 2, le Gouvernement flamand a, par l'article 4/1 de l'arrêté du 22 janvier 2021 « sur le maintien en matière de protection de l'infrastructure de transport en cas de transport routier spécial », fixé le tarif des amendes administratives pour certaines infractions à un montant qui est supérieur au minimum décrétal.

Dès lors que les parties requérantes dans ces deux affaires soutiennent que l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret du 3 mai 2013 viole le principe de légalité énoncé aux articles 12 et 14 de la Constitution et que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la compatibilité de cette disposition avec les normes constitutionnelles précitées, la juridiction *a quo* estime nécessaire, dans ces deux affaires, de poser une question préjudicielle à la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Gouvernement flamand, les questions préjudicielles portent sur la compatibilité de la disposition en cause avec le principe de légalité formelle énoncé aux articles 12 et 14 de la Constitution, et non sur sa compatibilité avec le principe de légalité matérielle. Il relève que la juridiction *a quo* a déjà jugé que le principe de légalité matérielle n'était pas violé.

A.2.1. Ensuite, le Gouvernement flamand estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative, étant donné que les articles 12 et 14 de la Constitution ne sont pas applicables aux sanctions administratives. Il renvoie à la jurisprudence de la Cour et en déduit que les sanctions administratives, quand bien même elles constitueraient des peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne sont pas assimilables à des peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution. Il relève également la jurisprudence de la Cour par laquelle celle-ci a jugé que les amendes administratives punissant la surcharge d'un véhicule ne constituaient pas des peines au sens de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon lui, il faut considérer, par analogie, que ces amendes ne constituent pas davantage des peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

A.2.2. À titre subsidiaire, et à supposer que les articles 12 et 14 de la Constitution soient effectivement applicables en l'espèce, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe de légalité formelle ne s'oppose pas à une délégation au pouvoir exécutif, pour autant que l'habilitation soit décrite avec suffisamment de précision et se rapporte à l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement déterminés par le législateur décrétal. Puisque ce dernier a déterminé, dans la disposition en cause, l'objectif de l'habilitation ainsi que les montants minimum et maximum de l'amende, cette habilitation au Gouvernement flamand ne vise pas les éléments essentiels de l'incrimination.

A.3.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* relèvent qu'il est généralement admis que les amendes administratives visées dans le décret de la Région flamande du 3 mai 2013 « relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel » (ci-après : le décret du 3 mai 2013) constituent des sanctions au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles sont d'avis qu'écarter le principe de légalité entraînerait en l'espèce une différence de traitement non justifiée, puisque, premièrement, les montants minimaux de certaines amendes administratives sont supérieurs à ceux des amendes pénales, deuxièmement, il est tenu compte du type de véhicule lorsque des amendes administratives sont infligées – alors que tel n'est pas le cas pour les amendes pénales – et, troisièmement, il existe, en cas d'amendes administratives, une présomption que les véhicules plus lourds endommagent davantage le revêtement que les véhicules plus légers, alors qu'en cas d'amendes pénales, il faut en rapporter la démonstration. Selon les parties requérantes, les tarifs en cause des amendes administratives sont d'une incohérence telle que les différences de traitement précitées sont manifestement déraisonnables.

A.3.2. Les parties requérantes soulignent que les termes « infractions spécifiques » contenus dans la disposition en cause ne sont explicités ni dans le décret du 3 mai 2013, ni dans les travaux préparatoires. Il en découle selon elles que le Gouvernement flamand peut déterminer des catégories d'infractions et fixer des tarifs d'amendes, sans débat parlementaire et sans directive décrétale. Selon elles, la circonstance que la disposition en cause fixe les tarifs minimum et maximum ne suffit pas à conclure qu'il est satisfait au principe de légalité. Elles soulignent que le Gouvernement flamand, en faisant usage de la marge d'appréciation qui lui était octroyée lorsqu'il a déterminé les tarifs des amendes administratives, aurait introduit un critère que le décret du 3 mai 2013 ne prévoit pas, à savoir celui du type de véhicule.

A.3.3. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* renvoient enfin à la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'État et en déduisent qu'il ne suffit pas que le législateur compétent ait déterminé les peines minimale et maximale pour satisfaire au principe de légalité. La circonstance que la délégation conférée à l'organe exécutif porte uniquement sur la répartition des infractions en catégories ne suffit pas davantage, disent-elles : il faut à tout le moins qu'une assemblée délibérante élue démocratiquement détermine les catégories d'infractions auxquelles sont associées les différentes peines.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles concernent le régime de sanctions prévu dans le décret de la Région flamande du 3 mai 2013 « relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel » (ci-après : le décret du 3 mai 2013), et plus spécifiquement le régime relatif aux amendes administratives contenu dans ce décret.

B.2. L'article 17, §§ 1er et 2, du décret du 3 mai 2013, dans sa version applicable dans les litiges au fond (plus spécifiquement dans la version antérieure à sa modification par l'article 22 du décret de la Région flamande du 22 mars 2024 « sur l'infrastructure et la politique routières et l'infrastructure hydraulique et la politique de l'eau »), dispose :

« § 1er. Pour des infractions au présent décret ou à ses arrêtés d'exécution, les inspecteurs-contrôleurs des routes désignés par le Gouvernement flamand et le Gouvernement flamand en appel peuvent imposer une amende administrative conformément aux règles fixées ci-après.

§ 2. Le tarif de l'amende administrative est égal à l'amende minimum, visée à l'article 14, majorée des décimes additionnels.

Par dérogation au premier alinéa, le Gouvernement flamand peut, pour des infractions spécifiques, fixer l'amende administrative à un montant supérieur à l'amende minimale, telle que visée à l'article 14, majorée des décimes additionnels, sans toutefois dépasser l'amende maximale, telle que visée à l'article 14, majorée des décimes additionnels.

[...] ».

B.3. Il est demandé à la Cour si l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret du 3 mai 2013, en ce qu'il confère au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer le tarif de l'amende administrative pour les infractions qu'il détermine, est compatible avec le principe de légalité formelle inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution.

B.4.1. L'article 12,alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.4.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.5. Ainsi que la Cour l'a déjà jugé à plusieurs reprises (voy. entre autres les arrêts n^{os} 44/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044; 147/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.147; et 103/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.103), les amendes administratives, quand bien même elles devraient être qualifiées de peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne constituent pas des peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

B.6. Il en découle que les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ne sont pas applicables à la disposition en cause.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 17, § 2, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 3 mai 2013 « relatif à la protection de l'infrastructure routière dans le cas du transport routier exceptionnel », dans sa version applicable dans les litiges au fond, ne viole pas les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

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 septembre 2025.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen