CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.834/2/V
du 3 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés portant sur la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses, de transport par route, de transport exceptionnel par route, et aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, en ce qui concerne les compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État'

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 7 septembre 2020, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés portant sur la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses, de transport par route, de transport exceptionnel par route, et aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, en ce qui concerne les compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 septembre 2020.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. La note au Gouvernement wallon figurant dans le dossier joint à la demande d'avis définit la portée du projet dans les termes suivants :

> « En date du 4 avril 2019, le Parlement de Wallonie adoptait le décret relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière. Ce dernier cadre la mise en œuvre des compétences en matière de sécurité routière héritées de la 6e réforme de l'État, à savoir :
>
> – la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes,
>
> – la réglementation en matière de masse maximale autorisée et de masses maximales autorisées par essieu pour les véhicules qui circulent sur les voies publiques,
>
> – les dimensions et la signalisation du chargement des véhicules ainsi que la sûreté de leur chargement,
>
> – la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transports routiers exceptionnels, à l'exception du transport de matières radioactives, de matières explosives et de matières animales qui présentent un danger pour la population,
>
> – le contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière et le contrôle technique des véhicules,
>
> – le contrôle des règles du Code de la route qui sont régionalisées, en ce compris la fixation des sanctions administratives et pénales ;
>
> Le décret nécessite, pour son exécution pleine et entière, l'adoption d'une série d'arrêtés techniques : détaillant le processus administratif de traitement et les catalogues d'infractions propres au transport exceptionnel et de marchandises dangereuses, à l'arrimage, au contrôle technique routier, aux vitesses, ...
>
> Ces projets d'arrêtés seront transmis au gouvernement wallon fin 2020.
>
> Toutefois, sans attendre l'entrée en vigueur des arrêtés d'exécution, la police domaniale souhaite d'ores et déjà s'emparer opérationnellement de la matière et procéder à des contrôles sur base de la législation fédérale existante et ce, pour l'ensemble des matières régionalisées. Les agents concernés sont revêtus de la qualité d'agents de Police judiciaire. Ils ont suivi un cycle de formations aux législations concernées organisée notamment en collaboration avec l'ANPA (Académie de Police nationale). Les agents appliqueront la procédure actuelle prévue dans les textes

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

fédéraux jusqu'à l'entrée en vigueur des arrêts d'exécution au décret du 4 avril 2019. Il est important du point de vue de la sécurité routière que ces législations, qui sont actuellement peu contrôlées, le soient et que les agents puissent pratiquer le plus rapidement possible les matières qu'ils ont apprises afin de ne pas perdre leur acquis.

Les législations pour lesquelles les agents de la police domaniale seront habilités à constater les infractions et à proposer des perceptions immédiates sont les suivantes :

1° la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil, et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route ;

2° la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de voyageurs par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil, et portant exécution du Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le Règlement (CE) n° 561/2006 ;

3° l'arrêté royal du 24 mars 1997 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de transport par route de marchandises dangereuses, à l'exception des matières explosibles et radioactives ;

4° l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route ;

5° l'arrêté royal du 1er septembre 2006 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité ;

6° l'arrêté royal du 28 juin 2009 relatif au transport des marchandises dangereuses par route ou par chemin de fer, à l'exception des matières explosibles et radioactives ;

7° l'arrêté royal du 2 juin 2010 relatif à la circulation routière des véhicules exceptionnels ;

8° l'arrêté royal du 27 février 2013 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière des véhicules exceptionnels et modifiant les arrêtés royaux des 24 mars 1997, 19 juillet 2000, 22 décembre 2003 et 1er septembre 2006 relatifs à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions ».

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

L'intention de l'auteur du projet est donc d'anticiper l'application du décret du 4 avril 2019 [1] en confiant sans attendre la recherche et la constatation des infractions aux lois et arrêtés précités aux policiers domaniaux visés à l'article 6 du décret du 19 mars 2009 'relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques'.

2. L'article 6 du décret du 19 mars 2009 dispose ce qui suit :

« Art. 6. § 1er. Sans préjudice des compétences des fonctionnaires de la police fédérale et de la police locale pour l'application des dispositions du présent décret, la recherche et la constatation des infractions prévues aux articles 5 ou 5*bis* peut être confiée à des agents régionaux, statutaires ou contractuels désignés conformément au § 2.

Ces agents sont appelés 'policiers domaniaux'.

Ils sont revêtus soit de la qualité d'agent de police judiciaire, soit de celle d'officier de police judiciaire.

Ils ne peuvent exercer leur mission qu'après avoir prêté serment devant le tribunal de première instance de leur résidence administrative. Ils ne doivent pas à nouveau prêter serment en cas de simple changement de résidence administrative.

Le greffier en chef du tribunal de première instance devant lequel un agent a prêté serment communique au greffe des tribunaux de première instance situés dans le ressort duquel l'agent doit exercer ses fonctions copie de l'acte de désignation et de l'acte de prestation de serment de l'agent.

§ 2. Les policiers domaniaux sont désignés, soit en qualité d'agent de police judiciaire, soit en qualité d'officier de police judiciaire, par le Gouvernement ou selon les modalités qu'il détermine.

Seuls des agents de niveau 1 peuvent être désignés en qualité d'officier de police judiciaire.

Le Gouvernement peut déterminer les signes distinctifs que les policiers domaniaux doivent porter dans l'exercice de leurs fonctions.

Il établit le modèle de la carte de légitimation dont ils doivent être munis et au moyen de laquelle ils se font connaître lorsqu'ils posent les actes visés au § 4.

§ 3. Les procès-verbaux que les policiers domaniaux établissent dans le cadre de leurs fonctions font foi jusqu'à preuve du contraire des faits qui y sont constatés.

§ 4. Dans le cadre de l'exercice de leur mission, les policiers domaniaux sont habilités à :

1° enjoindre à toute personne sur laquelle pèse des indices sérieux d'infractions visées aux articles 5 et 5*bis* la présentation de sa carte d'identité ou de tout autre document permettant son identification, ainsi que la présentation des documents nécessaires et indispensables à l'identification du véhicule ou du bâtiment flottant ;

[1] L'article 59, alinéa 1er, de ce décret dispose ce qui suit :
« Le présent décret entre en vigueur au plus tard le 1er juin 2022 à l'exception des articles 13, 23 et 31. Le Gouvernement détermine la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent décret. Le Gouvernement peut fixer des dates d'entrée en vigueur différentes pour chaque disposition ».

‡LW-AEJUAEBA-GHIDEMW‡

2° interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à leur mission ;

3° se faire produire tout document, pièce ou titre utile à l'accomplissement de leur mission et en prendre copie photographique ou autre, ou l'emporter contre récépissé ;

4° arrêter les véhicules, les bâtiments flottants ou les embarcations, contrôler leur chargement ;

5° requérir l'assistance de la police fédérale, de la police locale ou d'autres services régionaux.

§ 5. En cas d'infraction à l'article 5, § 3 ou § 4, le policier domanial peut immobiliser le véhicule ou train de véhicules. Il peut faire procéder au déchargement dans les conditions suivantes :

1° de cinq pour cent à vingt pour cent de surcharge : décharger l'excédent de poids et éventuellement, s'il estime que la surcharge a pu causer un risque de sécurité, retirer le certificat de visite avec renvoi à la station de délivrance ;

2° plus de vingt pour cent de surcharge : décharger totalement et retirer le certificat de visite avec renvoi à la station de délivrance.

En cas d'infraction à l'article 5, § 5, le policier domanial peut immobiliser le véhicule ou train de véhicules. Il peut faire procéder au déchargement dans les conditions suivantes :

1° de cinq pour cent à vingt pour cent de dépassement de dimension : décharger l'excédent de dimension ;

2° plus de vingt pour cent de dépassement de dimension : décharger totalement.

L'immobilisation et le déchargement sont faits aux frais, risques et périls de l'auteur de l'infraction.

En cas de refus d'immobilisation ou de déchargement, le véhicule ou le train de véhicules peut être retenu pendant une période de nonante-six heures à compter de la constatation de l'infraction, aux frais, risques et périls de l'auteur de l'infraction.

Passé le délai visé à l'alinéa 4, le ministère public peut ordonner la saisie du véhicule ou du train de véhicules. Un avis de saisie est envoyé au propriétaire du véhicule ou du train de véhicules dans les deux jours ouvrables. Le véhicule ou le train de véhicules reste aux frais et risques de l'auteur de l'infraction pendant la durée de la saisie. La saisie est levée après justification du déchargement et paiement des frais éventuels de conservation.

§ 6. En cas d'infraction à l'article 5*bis*, § 3, le policier domanial procède à l'immobilisation du bateau et au déchargement de l'excédent de fret sur le plus proche quai et avant le franchissement du prochain ouvrage d'art. À défaut de déchargement, le bateau ne peut franchir le prochain ouvrage d'art.

Le bateau est déchargé aux frais, risques et périls de l'auteur présumé de l'infraction.

§ 7. Le Gouvernement peut préciser les modalités d'application du présent article ».

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

Cette disposition décrétale précise elle-même quelles sont les infractions dont la recherche et la constatation sont confiées aux policiers domaniaux, sans habiliter le Gouvernement à étendre cette liste [2].

De même, l'article 32 de la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route' et l'article 22 de la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de voyageurs par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil, et portant exécution du Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le Règlement (CE) n° 561/2006' définissent eux-mêmes les catégories d'agents auxquels sont confiées la recherche et la constatation des infractions à la réglementation communautaire, à leurs dispositions ou à celles de leurs arrêtés d'exécution.

L'article 1er du projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique.

3. Les différents arrêtés royaux que les articles 2 à 7 du projet tendent à compléter constituent, certes, et au moins partiellement, des arrêtés d'exécution de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable' et de la loi du 21 juin 1985 'relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité', lois comportant toutes les trois des habilitations au Roi en matière de détermination des agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions, ainsi que de l'application de procédures de perception immédiate [3].

---

[2] L'article 6 du décret du 19 mars 2009 diffère ici de l'article 14 du décret du 4 avril 2019, lequel dispose ce qui suit :
« Art. 14. Les agents qualifiés pour rechercher et constater des infractions aux dispositions du présent décret, ainsi qu'à ses arrêtés d'exécution, sont, sans préjudice des compétences du cadre opérationnel, administratif et logistique de la police fédérale et de la police locale, les agents, valablement formés, désignés par le Gouvernement ».

[3] Voir les articles 62 et 65 de la loi coordonnée du 16 mars 1968, les articles 2*bis* et 3 de la loi du 18 février 1969 et les articles 3 et 4*bis* de la loi du 21 juin 1985. Ceux-ci ne sont cependant pas visés au préambule du projet et les formalités à respecter dans ce cadre (consultation de la Commission consultative wallonne Administration-Industrie en exécution de l'article 1er, § 3, de la loi du 21 juin 1985 et concertation avec les autres gouvernements de région prescrite par l'article 6, § 2, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') n'ont pas été accomplies.

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡

Eu égard au prescrit même de l'article 6 du décret du 19 mars 2009, il ne peut cependant être considéré que les trois lois précitées offrent un fondement juridique suffisamment sûr à l'extension envisagée des missions de la police domaniale.

Le respect de la sécurité juridique commande donc que l'extension envisagée des missions de la police domaniale soit précédée d'une modification de l'article 6 du décret du 19 mars 2009.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-AEJUIAEBA-GHIDEMW‡