

Numéro du rôle : 2443
Arrêt n° 81/2003 du 11 juin 2003

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (dommages causés au revêtement routier par la surcharge), posées par le Tribunal de police de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 23 avril 2002 en cause du ministère public contre J. D'Halluin et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 mai 2002, le Tribunal de police de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 [contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999], modifié par le décret du 29 décembre 1999, interprété en ce sens que le dépassement de la limite des masses sous les essieux prescrite par les articles 18, 21, 26, 32 et 32*bis* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 fait naître une présomption irréfragable de dommages prohibés causés au revêtement routier, viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce compris les règles prévues par l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en particulier l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

2. L'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 [contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999], modifié par le décret du 29 décembre 1999, interprété en ce sens que le dépassement de la limitation des masses sous les essieux prescrite par les articles 18, 21, 26, 32 et 32*bis* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 fait naître une présomption irréfragable de dommages prohibés causés au revêtement routier, viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce compris les règles prévues par l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en particulier l'article 6, § 1er, X, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

3. L'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 [contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999], modifié par le décret du 29 décembre 1999, interprété en ce sens que le dépassement de la limitation des masses sous les essieux prescrite par les articles 18, 21, 26, 32 et 32*bis* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 fait naître une présomption irréfragable de dommages prohibés causés au revêtement routier, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.2 de la C.E.D.H. et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il déroge, pour une catégorie de citoyens, au principe selon lequel la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- J. D'Halluin, demeurant à 8560 Wevelgem, Noordkouter 25, et G. Scherrens, demeurant à 8750 Wingene, Beernemsteenweg 36;

- le Conseil des ministres;

- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 8 mai 2003 :

- ont comparu :
 - . Me P. Verkinderen, avocat au barreau de Bruges, pour J. D'Halluin et G. Scherrens;
 - . Me S. Vaes, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 6 avril 2000, lors d'un pesage sur l'autoroute E17, la gendarmerie a constaté que le camion conduit par J. D'Halluin était surchargé. Le chauffeur roulait en qualité de travailleur salarié par ordre et pour le compte de la s.a. Voeders Scherrens, dont G. Scherrens est administrateur-délégué.

Le ministère public requiert la condamnation des intéressés, notamment pour infraction à l'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999.

A la demande des prévenus, le Tribunal de police, avant de statuer sur le fond, pose les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

Quant à la disposition en cause

A.1. J. D'Halluin et G. Scherrens observent que l'élément constitutif de l'infraction est l'endommagement du revêtement de la chaussée. La détérioration doit en outre être causée par la surcharge et n'avoir pas une autre cause. Il s'agit donc d'une autre infraction que celle définie à l'article 7.2 du code de la route, qui impose au conducteur de prendre toutes mesures de nature à éviter de causer des dégâts à la voirie (notamment en allégeant le chargement de son véhicule), et que l'infraction aux dispositions du règlement technique du 15 mars 1968, rendue punissable par l'article 4, § 1er, de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doit répondre tout véhicule. Ces incriminations se distinguent par leur but, lequel est à son tour lié au partage de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Il résulte de l'article 6, § 1er, X, 1°, et de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que la Région flamande n'était pas compétente pour punir une infraction à la réglementation fédérale relative au poids et à la masse des véhicules mais bien pour punir le fait d'endommager le revêtement routier. J. D'Halluin et G. Scherrens renvoient à cet égard à l'arrêt n° 127/2000. Par ailleurs, ils ne sont pas d'accord avec la thèse selon laquelle la disposition en cause contiendrait une présomption irréfutable de détérioration du revêtement routier dès lors que les normes de limitation de la charge par essieu sont dépassées.

A.2. Le Gouvernement flamand souligne la *ratio legis* du règlement flamand en matière de dommages causés au revêtement routier par la surcharge des camions : les « dépassements de charge des essieux » génèrent une importante formation d'ornières et d'autres dommages causés à l'infrastructure routière. Au départ, le législateur décrétoal flamand avait envisagé de compléter la réglementation fédérale relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles. La section de législation du Conseil d'Etat a cependant considéré qu'il était ainsi empiété sur le domaine des « prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport », au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui sont une compétence fédérale. A la suite de cet avis, une réglementation spécifique a été élaborée en vue de combattre la formation d'ornières sur les routes, réglementation qui ne complète plus la réglementation fédérale en matière de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport mais est exclusivement fondée sur la compétence régionale concernant « les routes et leurs dépendances », au sens de l'article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Conseil d'Etat a considéré que cette réglementation autonome pouvait cadrer avec la compétence de la Région flamande.

A.3. Le Conseil des ministres souligne que la disposition en cause a déjà été soumise au contrôle de la Cour, suite aux recours en annulation portant les n°s 1722 et 1954. Les moyens articulés à cette occasion étaient pris, entre autres, de la violation des articles 6, § 1er, X, 1°, et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe *non bis in idem* tel qu'il est formulé dans l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Cour, dans son arrêt n° 127/2000, a rejeté ces recours.

Quant à la première question préjudicielle

A.4. Selon J. D'Halluin et G. Scherrens, l'instauration d'une présomption irréfutable impliquerait un changement fondamental du droit pénal et du régime de la preuve en particulier. Bien que, depuis la modification, en 1993, de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décrétoal peut régler notamment la force probante des procès-verbaux, il ne peut pas apporter des modifications essentielles au droit pénal et à la procédure pénale. Faisant référence aux arrêts n° 44 du 23 décembre 1987 et n° 50/98, J. D'Halluin et G. Scherrens observent que les régions ne sont pas compétentes pour instituer des présomptions de complicité.

A.5. Le Gouvernement flamand estime que l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne s'applique pas aux sanctions prévues par le règlement en cause. Il rappelle les arguments qu'il a exposés dans les affaires qui ont conduit à l'arrêt n° 127/2000 et dit ne pas apercevoir les motifs qui feraient revenir la Cour sur cet arrêt.

A.6. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause, dans l'interprétation selon laquelle elle implique une présomption irréfragable, viole l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, le régime des preuves et de l'administration de la preuve touche à la réglementation en matière de poursuite pénale, laquelle est en principe réservée au législateur fédéral en vertu de l'article 12 de la Constitution. L'habilitation particulière et expresse contenue dans l'article 11 précité ne concernerait pas l'instauration d'une présomption irréfragable.

A.7. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand fait encore référence à l'article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Dans l'arrêt n° 127/2000, la Cour a statué définitivement tant sur le point de droit de la violation de l'article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que sur celui de la violation de l'article 11 de cette même loi spéciale. On ne pourrait abuser d'une question préjudicielle pour revenir sur cet arrêt de rejet.

Selon le Gouvernement flamand, les autres parties se trompent par ailleurs lorsqu'elles assimilent à un règlement de la procédure pénale le fait d'établir un lien causal entre le dépassement des normes fédérales de charge par essieu et l'endommagement du revêtement routier - ce qu'elles appellent une présomption irréfragable. Le pouvoir d'intégrer un lien causal dans la détermination des éléments constitutifs d'une infraction serait indissociablement lié à la compétence répressive qui appartient à chaque législateur. En décider autrement viderait totalement cette compétence répressive de son sens. En effet, de nombreuses infractions - formes de comportement socialement indésirable - ne peuvent pas être définies ou précisées autrement qu'au moyen d'autres faits et ceci est justifié, selon le Gouvernement flamand, lorsqu'il existe un lien suffisant de causalité entre les deux. Cette causalité ne serait souvent rien de plus qu'une probabilité ou une possibilité.

En ordre extrêmement subsidiaire, le Gouvernement flamand renvoie enfin encore à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.8. Le Conseil des ministres fait encore observer dans son mémoire en réponse que la disposition en cause ne peut pas être fondée sur le pouvoir qu'ont les régions de régler la force probante des procès-verbaux. En effet, le procès-verbal concerne la constatation que les limites de charge par essieu fixées ont été ou non dépassées, alors que la présomption irréfragable concerne la constatation que, suite au dépassement de ces limites, le revêtement routier a été endommagé.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.9. Selon J. D'Halluin et G. Scherrens, la présomption irréfragable a pour effet que l'infraction réside en réalité dans le dépassement de la limite de charge par essieu. La disposition en cause revient alors à prévoir des peines plus lourdes pour une infraction instaurée par le législateur en vue de garantir la sécurité routière. Si les régions peuvent utiliser les mêmes critères dans la politique qu'elles mènent en vue de prévenir la détérioration du revêtement routier, il ne serait cependant pas concevable que, partant de la contravention à ces normes fédérales, elles puissent conclure automatiquement et de façon irréfragable à la détérioration du revêtement routier et sanctionner ce fait sans punir en réalité, non pas cette détérioration, mais bien l'infraction aux normes fédérales de charge. L'instauration d'une présomption irréfragable reviendrait donc à détourner le pouvoir des régions en matière de gestion des routes.

A.10. Selon le Gouvernement flamand, la Région flamande est compétente, en vertu de l'article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour prendre des mesures destinées à combattre les dommages causés à l'infrastructure routière par la formation d'ornières et donc, d'une manière générale, pour instaurer une interdiction « de causer des dégâts au revêtement routier », pour sanctionner pénalement ou administrativement des contraventions à cette interdiction et pour prévoir d'autres mesures d'accompagnement. Il rappelle les arguments qu'il a exposés dans les affaires qui ont conduit à l'arrêt n° 127/2000 et dit également ne pas apercevoir, sur ce point, ce qui pourrait battre en brèche le jugement de la Cour contenu dans cet arrêt.

A.11. Le Conseil des ministres estime lui aussi que la Cour s'est déjà prononcée sur cette question dans l'arrêt n° 127/2000. Sans préjudice de ce qui a été constaté à l'égard de la violation de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la disposition en cause ne porterait pas atteinte à l'article 6, § 1er, X, 1°, de la même loi spéciale, même dans l'interprétation selon laquelle le dépassement des normes limitant la charge par essieu implique une présomption irréfragable d'endommagement du revêtement routier.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.12. Selon J. D'Halluin et G. Scherrens, une présomption irréfragable a pour effet de placer le prévenu dans une situation de preuve qui diffère de ce qui est de règle en droit pénal et de déroger au principe selon lequel la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. Ils renvoient à cet égard aux arrêts n^{os} 48/97 et 27/2000.

A.13. Le Gouvernement flamand observe que la disposition en cause n'a pas pour effet d'inverser la charge de la preuve : il va de soi que le ministère public devra démontrer, comme dans toutes les autres affaires pénales, que l'infraction a été commise dans tous ses éléments constitutifs. L'élément matériel de l'infraction ne serait toutefois pas « la détérioration du revêtement routier » mais le dépassement « [des] poids maximum autorisés et poids sous les essieux comme prévu dans les articles 32 et 32*bis* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs pièces et dispositifs de sécurité ». La disposition en cause mentionne en outre le motif de la mesure, à savoir que le revêtement routier est endommagé suite à ce dépassement de charge des essieux, parce que le législateur décrétole voulait indiquer clairement que son but à lui ne résidait pas dans les objectifs de sécurité du Gouvernement fédéral. Ce serait certes au juge *a quo* de décider de l'interprétation à donner à la disposition qu'il applique mais, selon le Gouvernement flamand, la Cour ne doit pas répondre à des questions qui donnent une interprétation erronée à cette disposition. Il renvoie à l'arrêt n° 82/2001. La disposition en cause serait, quoi qu'il en soit, justifiée par le lien causal existant entre le dépassement des limites de masse par essieu et l'endommagement du revêtement routier, qui a déjà amené précédemment la Cour à admettre que le législateur décrétole flamand était en droit de se référer aux critères fixés par l'autorité fédérale en vue de mettre en œuvre ses propres compétences.

A.14. Le Conseil des ministres limite son intervention aux première et deuxième questions préjudicielles puisque seules ces questions portent sur la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

- B -

B.1. La disposition en cause fait partie du chapitre XIV « Dégâts au revêtement routier à la suite de surcharges » du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999, qui vise à combattre les dommages causés à l'infrastructure routière par la formation d'ornières (*Doc.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/8, p. 5). Selon le Gouvernement flamand, le poids excessif par essieu des véhicules surchargés constitue la principale cause de la formation d'ornières (*ibid.*).

Les dispositions du chapitre précité prévoient une interdiction générale de causer des dégâts au revêtement routier en excédant les poids maximums autorisés au sol et les poids maximums autorisés sous les essieux (article 56). Les infractions à cette interdiction sont punies d'une peine de prison et/ou d'amendes progressives (article 57). En cas de condamnation pour cause d'infraction à l'article 56, une cotisation forfaitaire est due au « Vlaams Infrastructuurfonds » (article 58). Des amendes administratives peuvent également être infligées pour les infractions visées à l'article 56 (articles 59 et 60). Enfin, des mesures de contrôle sont prévues (articles 61 et 62).

L'article 56 en cause dispose :

« Il est interdit de causer des dégâts au revêtement routier en excédant les poids maximums autorisés et les poids sous les essieux maximums autorisés comme prévus par les articles 32 et 32*bis* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, pièces et dispositifs de sécurité. »

B.2. Pour les raisons énoncées dans l'arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000, par lequel la Cour a statué sur des recours en annulation, entre autres, de l'article 56 précité, cette disposition ne viole pas les articles 6, § 1er, X, 1°, et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.3. Les deux premières questions préjudicielles appellent une réponse négative.

B.4. Le point de droit soulevé dans la troisième question préjudicielle n'a pas été tranché dans l'arrêt précité. Il requiert un contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces dernières dispositions se rapportent à la présomption d'innocence.

B.5. Les présomptions légales ne sont en principe pas contraires à ces dispositions conventionnelles (dans ce sens : Cour eur. D.H., *Salabiaku c. France*, 7 octobre 1988, vol. A 141-A, § 28; *Telfner c. Autriche*, 20 mars 2001, § 16).

Elles doivent toutefois être raisonnablement proportionnées à l'objectif légitime poursuivi (Cour eur. D.H., Janosevic c. Suède, 23 juillet 2002, § 101; Västberga Taxi Aktiebolag et Vulic c. Suède, 23 juillet 2002, § 113). Si le législateur conférait un caractère irréfragable à une présomption légale, il porterait atteinte à l'essence même de la présomption d'innocence et, partant, enfreindrait de manière discriminatoire les dispositions conventionnelles précitées.

B.6. Il s'ensuit que si elle est interprétée en ce sens que le dépassement des poids maximums autorisés sous les essieux emporte une présomption irréfragable de détérioration prohibée du revêtement routier, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.7. La Cour constate toutefois que ni le texte de la disposition en cause ni ses travaux préparatoires ne permettent de déduire qu'une présomption irréfragable de dégâts causés au revêtement routier serait établie en cas de dépassement des poids maximums autorisés sous les essieux.

Dès lors qu'il peut être admis qu'il existe un lien de cause à effet entre, d'une part, le dépassement des normes fédérales concernant les poids autorisés sous les essieux et, d'autre part, l'endommagement du revêtement routier - les travaux préparatoires font référence, sur ce point, à une étude réalisée notamment par le Centre de recherches routières (*Doc.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/8, p. 6) -, la surcharge du véhicule, mesurée à l'aide des critères fixés par l'autorité fédérale, est une indication pertinente de ce que l'infraction, à savoir le dégât causé au revêtement routier, a été commise. La disposition implique uniquement un allègement de la charge de la preuve qui pèse sur le ministère public.

B.8. Si elle est interprétée en ce sens qu'elle n'emporte pas de présomption irréfragable, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 56 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 ne viole ni l'article 6, § 1er, X, 1^o, ni l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

- Le même article 56, interprété en ce sens qu'il établit une présomption irréfragable d'endommagement du revêtement routier, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- Le même article 56, interprété en ce sens qu'il n'établit pas une présomption irréfragable d'endommagement du revêtement routier, 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 et avec l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 juin 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts