

Numéro du rôle : 4886
Arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 en cause de la SA « European Air Transport » contre le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mars 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rapproché de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que :

1. l'infraction visée par cette disposition est punissable d'une amende administrative d'un montant compris entre 625 € et 62.500 €, alors que dans le cadre de poursuites pénales, le même délit serait puni d'une amende plus basse, d'un montant de 1,375 € à 412,5 € après application des décimes additionnels ?

2. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut procéder à un contrôle de la légalité des règlements, en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

3. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

4. cette autorité statue au terme d'une procédure qui offre moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard :

a) à l'identité de l'autorité poursuivante, celle-ci étant l'I.B.G.E., qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, au lieu du procureur du Roi ?

b) au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée est de 1 à 100 ?

c) à l'absence des garanties de procédure que sont les droits de la défense et la présomption d'innocence ?

d) à l'impossibilité d'invoquer le bénéfice des causes de justification que sont la contrainte invincible et l'erreur invincible ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH », dont la succursale belge est établie à 1831 Diegem, De Kleetlaan 1, et, pour autant que de besoin, la

SA « European Air Transport », dont le siège social est établi à 1930 Zaventem, bâtiments 4-5 de l'Aéroport de Bruxelles-National, dénommées ci-après « EAT »;

- l'Agence régionale pour la Propreté – Bruxelles-Propreté, dont le siège est établi à 1150 Bruxelles, avenue de Broqueville 12;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'audience publique du 1er mars 2011 :

- ont comparu :

. Me P. Malherbe et Me T. Leidgens *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour « EAT »;

. Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Agence régionale pour la Propreté - Bruxelles-Propreté;

. Me F. Tulkens et Me N. Bonbled, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise 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 la procédure antérieure*

La partie requérante devant le juge *a quo* est une compagnie aérienne à qui la Région de Bruxelles-Capitale impute soixante-deux infractions à l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, commises en octobre 2006, entre deux heures et cinq heures du matin. Un procès-verbal constatant ces infractions a été établi le 24 novembre 2006 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE) et transmis le 4 décembre 2006 accompagné des documents probants à la partie requérante devant le juge *a quo* ainsi qu'au parquet de Bruxelles.

Le 13 décembre 2006, le procureur du Roi fait savoir à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite.

Le 24 août 2007, l'IBGE engage la procédure conduisant à une sanction administrative. Le 19 octobre 2007, son fonctionnaire dirigeant inflige à la partie requérante une amende administrative de 56 113 euros pour quarante-huit infractions sur les soixante-deux constatées.

La partie requérante devant le juge *a quo* introduit un recours le 14 décembre 2007 et le 24 janvier 2008 le Collège d'Environnement confirme la décision de l'IBGE contre laquelle un recours en annulation est introduit auprès du juge *a quo*. C'est dans le cadre de ce recours que celui-ci saisit la Cour des questions préjudicielles posées en l'espèce.

III. En droit

- A -

Mémoire de la partie requérante devant le juge a quo

A.1.1. La partie requérante devant le juge *a quo* commence par rappeler les antécédents de la procédure qui ont mené aux questions préjudicielles posées en l'espèce.

Elle postule qu'en application de l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour reformule le point 4 de la question comme suit :

« Les articles 33, 7°, b, 35, alinéa 1er, 36, 37, 38, 39, 39bis, 41 et 42, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, articles rapprochés de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, eux-mêmes lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que : ... 4. la procédure d'amende administrative dont est passible l'auteur de l'infraction visée par les articles 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et 30, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement offrirait moins de garanties que celles dont bénéficie celui qui, pour les mêmes faits, est poursuivi dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard *notamment* :

a) au fait que l'IBGE, qui a participé à la politique de lutte contre le bruit des avions, constate les infractions en cause, instruit le dossier, décide de poursuivre ou non leur auteur présumé, le juge en décidant s'il y a lieu de lui infliger une amende administrative et bénéficie des amendes administratives qu'il inflige ?

b) au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligé est de 1 à 100 ?

c) à l'absence des garanties de procédure que sont les droits de la défense et la présomption d'innocence ?

d) à l'impossibilité d'invoquer le bénéfice des causes de justification que sont la contrainte invincible et l'erreur invincible ? ».

La partie requérante devant le juge *a quo* indique que la Cour devrait ajouter une cinquième sous-question qui ne ferait que rassembler et synthétiser les quatre autres et pourrait être libellée comme suit :

« Globalement, pour un même fait, que le Parquet a estimé ne pas justifier de poursuites judiciaires, le justiciable se voit imposer une procédure administrative qui offre moins de garanties qu'une procédure pénale et peut conduire à une amende plus élevée que celle-ci ».

A.1.2. Elle examine ensuite la première question liée au taux de l'amende. Elle constate qu'il existe une différence de traitement entre les auteurs présumés de l'infraction en cause, entre autres en ce qui concerne le montant de l'amende. En effet, ceux que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre sont passibles d'une amende de 1,37 à 412,50 euros par infraction en application de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997. En revanche, ceux que le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre sont passibles d'une amende de 625 à 62 500 euros par infraction en application des articles 33 et 37, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Cette différence de traitement ne serait susceptible d'aucune justification objective et raisonnable. La plus grande sévérité de l'amende administrative instaurée par l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 serait d'autant moins justifiable et compréhensible que les travaux préparatoires de l'ordonnance expliqueraient

qu'en sanctionnant les infractions les plus légères, l'amende administrative permettrait « de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves ». Par là même, elle garantirait « une sanction aux infractions plus mineures qui ne sont habituellement pas poursuivies ». La partie requérante devant le juge *a quo* en conclut qu'en instaurant un régime d'amende administrative, le législateur ordonnancier bruxellois avait donc pour but d'éviter l'impunité des infractions les plus légères. Il ne serait dès lors pas raisonnablement justifié de prévoir que le montant de l'amende dont l'auteur présumé des faits est passible, est de 151 à 456 fois plus élevé que si le procureur du Roi avait jugé les faits suffisamment graves et estimé opportun de les poursuivre devant les juridictions pénales.

A.1.3. En ce qui concerne la deuxième question, liée à l'absence de contrôle de légalité, la partie requérante devant le juge *a quo* indique, à titre de remarque préliminaire, que même si traditionnellement, l'autorité administrative se voit dénier le droit de contrôler la légalité des règles, elle doit, quand elle se propose d'imposer une amende, procéder à un contrôle de la légalité européenne et internationale des règlements qu'elle entend appliquer. Si ce contrôle de légalité ne constitue pas en tant que tel une application de l'article 159 de la Constitution, il importerait de ne pas répondre à la question préjudicielle posée sans préciser que la réponse qui y sera apportée n'affecte en aucun cas l'obligation pour les autorités administratives de ne pas appliquer une disposition de droit interne belge qui serait contraire à une norme de droit international directement applicable dans notre ordre juridique.

La partie requérante devant le juge *a quo* soutient ensuite qu'interpréter l'ordonnance du 25 mars 1999 à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution requerrait de l'autorité administrative qui impose l'amende qu'elle procède au contrôle de légalité garanti par l'article 159 de la Constitution, de sorte que la question préjudicielle visée serait sans objet. Le Conseil d'Etat devait annuler la décision litigieuse au motif qu'elle viole l'article 159 de la Constitution.

A titre subsidiaire, la partie requérante devant le juge *a quo* soutient que si, par impossible, la Cour devait considérer que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut procéder à un contrôle de la légalité des règlements en application de l'article 159 de la Constitution, elle devrait constater qu'il existe une différence de traitement entre les auteurs présumés de l'infraction visée par l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997.

La première catégorie de personnes serait celles que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre devant les juridictions pénales et qui bénéficient à chaque degré de juridiction de la garantie de voir le juge procéder au contrôle de légalité visé par l'article 159 de la Constitution.

Une deuxième catégorie de personnes serait celles que le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre et qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative au cours de laquelle ni l'IBGE ni le Collège d'Environnement ne peuvent contrôler la légalité des normes qu'ils leur appliquent. Elles ne bénéficieraient de la garantie prévue à l'article 159 de la Constitution que devant le Conseil d'Etat, c'est-à-dire après avoir été déclarées coupables « et seulement en troisième degré contentieux ».

A.1.4. La partie requérante devant le juge *a quo* aborde ensuite la troisième question, relative à l'absence de pouvoir d'interroger la Cour constitutionnelle. Ainsi l'IBGE et le Collège d'Environnement sont des autorités administratives et non des juridictions, de sorte qu'ils sont privés de la possibilité d'interroger la Cour sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence. Il en découlerait une différence de traitement entre les auteurs présumés de l'infraction visée par l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 selon qu'ils font l'objet d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative.

Dans l'hypothèse où le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre les auteurs d'une infraction qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative, ils ne bénéficieraient d'un renvoi à la Cour que par le biais du Conseil d'Etat statuant en dernière instance. Le justiciable se verrait ainsi privé « d'un moyen de défense tout au long de deux degrés contentieux » et serait de la sorte gravement défavorisé.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, cette différence de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée.

A.1.5.1. En ce qui concerne la quatrième question, relative à l'absence des garanties prévues par la procédure pénale, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que le Collège d'Environnement n'a jamais contesté la confusion des rôles de l'IBGE et, de manière plus générale, le manque d'indépendance et d'impartialité caractérisant tant l'IBGE que le Collège lui-même. Il existerait une différence de traitement entre, d'une part, ceux qui font l'objet d'une procédure pénale, qui sont poursuivis par le procureur du Roi, sont jugés par un juge pénal indépendant et impartial et, le cas échéant, font l'objet d'une amende pénale qui n'est pas destinée au financement de l'IBGE, et, d'autre part, ceux que le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre, qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative au cours de laquelle l'IBGE, qui a participé à la politique de lutte contre le bruit des avions, constate les infractions en cause, instruit le dossier, décide de poursuivre ou non leur auteur présumé, décide s'il y a lieu ou non d'infliger une amende administrative et bénéficie des amendes qu'il inflige.

La partie requérante devant le juge *a quo* cite l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et indique que l'ordonnance du 25 mars 1999 ne déroge pas autrement aux dispositions du livre Ier du Code pénal. L'auteur présumé du comportement à la fois visé par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et par l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 pourrait donc invoquer les articles 70 à 78 du Code pénal relatifs aux causes de justification et d'excuse et les articles 79 à 85 relatifs aux circonstances atténuantes, peu importe qu'il soit poursuivi devant les juridictions pénales ou devant et par l'IBGE. Il résulterait d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour que des circonstances atténuantes peuvent être invoquées dans le cadre de procédures d'amendes administratives.

A titre subsidiaire, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que si, par impossible, il fallait considérer, comme le suggère le Conseil d'Etat, que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut pas prendre en compte les circonstances atténuantes pour infliger une amende administrative d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, il faudrait constater qu'il existe une différence de traitement discriminatoire entre les auteurs présumés de l'infraction visée par les articles 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et 30, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 dès lors que ceux que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre le seront devant les juridictions pénales qui peuvent prendre en considération ces circonstances atténuantes alors que ceux que le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre sont passibles d'une amende administrative plus élevée qui ne peut être réduite au-dessous du minimum légal de 625 euros pour cause de circonstances atténuantes.

A.1.5.2. En ce qui concerne le déni des garanties de procédure, la partie requérante devant le juge *a quo* soutient que le principe de la présomption d'innocence interdit que l'autorité chargée de statuer sur la culpabilité d'une personne soit partie de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé et interdit de déclarer le prévenu coupable si la partie poursuivante n'a pas prouvé sa culpabilité sans qu'aucun doute ne subsiste à cet égard. Il résulterait de la jurisprudence de la Cour que le principe de la présomption d'innocence s'impose indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit. Or, si le Collège d'Environnement tarde à statuer sur le recours, la condamnation est réputée confirmée. Il en résulterait un principe de présomption de culpabilité.

En ce qui concerne les droits de la défense, il existerait une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui font l'objet d'une procédure pénale et qui bénéficieraient de la garantie des droits de la défense à chaque degré de juridiction et ceux qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative qui n'en bénéficieraient pas, en tout cas pas dans une même mesure. Il est souligné qu'en vertu de l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, le Collège d'Environnement n'a pas l'obligation de statuer sur les recours dont il est saisi, de sorte que la personne à laquelle une amende administrative a été infligée ne dispose pas effectivement d'un recours administratif.

Devant le Conseil d'Etat, qui constitue l'unique recours juridictionnel et dispose de la pleine juridiction requise aux termes de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, celui qui demande l'annulation de l'amende administrative qu'il s'est vu infliger ne peut faire valoir d'autres moyens de défense que ceux qu'il a invoqués dans sa requête en annulation, à l'exception des moyens d'ordre public.

Quant au double degré de juridiction, il serait impossible de considérer que celui-ci ne constituerait pas une garantie et de contester que les justiciables ordinaires des juridictions pénales y ont droit. La privation de cette garantie s'ajouterait aux discriminations constatées.

La partie requérante devant le juge *a quo* pourrait donc invoquer toutes les garanties découlant de principes généraux du droit pénal dans la procédure engagée par l'IBGE à son encontre, notamment les causes de justification.

Si l'IBGE et le Collège d'Environnement refusent d'examiner et de prendre en compte l'existence de causes de justification dans le chef de l'auteur présumé de l'infraction visée par les articles 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, il appartiendrait au Conseil d'Etat de constater que la décision attaquée devant lui viole le principe général du droit pénal selon lequel il n'y a pas d'infraction lorsque le comportement du prévenu résulte de la contrainte ou d'une erreur invincible.

A titre subsidiaire, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que si, par impossible, il fallait considérer, comme le suggère le Conseil d'Etat, que l'existence de causes de justification dans le chef de l'auteur de l'infraction ne peut pas être prise en compte dans le cadre de la procédure d'amende administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, il faudrait constater qu'il existe une différence de traitement discriminatoire entre les auteurs présumés de ce type d'infractions.

A.1.6. La partie requérante devant le juge *a quo* examine enfin le point 5 déduit de la discrimination globale. Elle soutient que l'ordonnance du 25 mars 1999 instaure une différence de traitement entre les compagnies aériennes poursuivies du chef d'avoir créé directement ou indirectement ou laissé perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement selon qu'elles font l'objet d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative. Dans le premier cas, elles sont poursuivies devant les juridictions pénales et sont passibles d'une amende de 1,38 à 412,50 euros par infraction, au terme d'une procédure dans le cadre de laquelle elles bénéficient sans conteste de l'ensemble des garanties de la procédure pénale. En revanche, lorsqu'elles sont poursuivies par l'administration bruxelloise, elles sont passibles d'une amende administrative de 625 à 62 500 euros par infraction, au terme d'une procédure administrative offrant moins de garanties qu'une procédure pénale.

Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.2.1. Après avoir rappelé l'objet des questions préjudicielles et le cadre normatif pertinent, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle les faits et les antécédents de la procédure. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale aborde ensuite les réponses devant être apportées à la question préjudicielle et à ses sous-questions. Il soutient que d'une manière générale, la question repose sur une confusion entre la sanction administrative et la sanction pénale. La première se distinguerait de la seconde par le fait qu'elle n'est pas prononcée par un juge au terme d'un débat juridictionnel mais bien par une autorité administrative et qu'elle peut ensuite faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Si les sanctions administratives nécessitent un encadrement juridique, on ne pourrait confondre les deux types de sanctions en appliquant aux sanctions administratives toutes les garanties applicables aux sanctions pénales à peine de ruiner les objectifs différents poursuivis par ces deux régimes, leur nature distincte et leur complémentarité. La Cour elle-même aurait toujours veillé à distinguer le régime des sanctions administratives de celui des sanctions pénales *stricto sensu* en ne permettant pas d'assimiler pleinement les premières aux secondes.

A.2.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la différence de traitement repose sur un élément objectif, à savoir la décision du procureur du Roi de poursuivre ou non des infractions dûment constatées par l'administration. La distinction opérée serait tout à fait pertinente et adéquate pour réaliser l'objectif de la législation bruxelloise en matière environnementale, notamment celui relatif à la lutte contre le bruit puisqu'elle tend à dépasser l'impunité résultant d'un classement systématique des procès-verbaux constatant des infractions en matière de lutte contre

le bruit en mettant en place un système subsidiaire d'amende administrative mieux à même d'assurer le respect effectif des normes régionales.

La différence de traitement constituerait enfin une mesure proportionnée au regard de l'objectif de la lutte contre le bruit en milieu urbain.

La Cour elle-même aurait admis qu'il est loisible au législateur de confier à l'administration la tâche de poursuivre les infractions à telle ou telle législation et d'imposer des peines particulièrement lourdes dans des secteurs où l'importance et la multiplicité des fraudes portent gravement atteinte à l'intérêt général.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne également qu'il s'agit ici de mesures exclusivement pécuniaires qui n'ont pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales *sensu stricto*, ne sont pas inscrites au casier judiciaire et ne sont pas de nature à compromettre la réintégration de celui auquel elles sont infligées. Il renvoie à l'arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale insiste également sur le fait que l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoit des mesures qui peuvent être prises par le juge et qui tendent à alourdir l'infliction de l'amende pénale proprement dite. Il en irait ainsi des articles 23 à 31 de ladite ordonnance.

En troisième lieu, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que les infractions et amendes prévues par l'article 23 de l'ordonnance doivent être rapprochées des infractions reprises à son article 32 et qui sont quant à elles passibles d'une amende administrative allant de 62,5 à 625 euros. Il serait constant que le législateur ordonnancier bruxellois a voulu retenir des montants différents qui tiennent compte des délits commis.

Il y aurait lieu, dans un quatrième temps, de relativiser les montants minimum et maximum de l'amende administrative prévue par la disposition litigieuse, fût-ce au regard du nombre particulièrement important d'infractions commises par les contrevenants. Ainsi, le montant moyen par infraction soumise au Conseil d'Etat ne s'élèverait qu'à 1 169,02 euros. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute que la méthode de calcul des amendes permet d'éviter des amendes excessives, quand bien même les compagnies aériennes disposent en règle de moyens financiers importants. L'amende administrative ne constituerait à leur égard qu'un avertissement ou un rappel à l'ordre et non une peine.

A.2.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que celle-ci est irrecevable dès lors qu'elle ne relève pas de la compétence de la Cour. Cette question reviendrait, en effet, à mettre en cause la validité de l'article 159 de la Constitution et non des dispositions législatives visées dans le préambule de la question.

A titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale indique que si, par impossible, la Cour devait estimer la question recevable, elle appellerait une réponse négative dès lors qu'à la quasi-unanimité, la doctrine et la jurisprudence interprètent l'article 159 de la Constitution comme ne pouvant être mis en œuvre que par des juges et non par une autorité administrative. Il se concevrait difficilement, en effet, que l'administration contrôle elle-même la légalité de normes qu'elle est censée appliquer. En tout état de cause, cette situation résulterait d'un choix du Constituant qui n'est pas discriminatoire et n'a pas d'effet disproportionné puisque les actes administratifs réglementaires appliqués par l'autorité administrative peuvent ensuite faire l'objet d'un contrôle de légalité par le juge judiciaire.

A.2.4. Quant à la troisième question préjudicielle, celle-ci serait irrecevable. En effet, la distinction constatée ne résulterait pas des dispositions bruxelloises visées au préambule de la question mais à nouveau d'une disposition constitutionnelle, à savoir l'article 142, alinéa 2, de la Constitution.

A titre subsidiaire, la question appellerait une réponse négative. On ne pourrait en effet comparer des autorités administratives et des juridictions. Or, les questions préjudicielles sont par nature des questions de juge à juge.

A.2.5.1. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que celle-ci se subdivise en quatre sous-questions. La première sous-question envisage une violation des articles 10 et 11 de la Constitution au motif que l'autorité administrative peut être l'autorité poursuivante, celle-ci étant l'IBGE, lequel a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier au lieu du procureur du Roi. Dès lors que, par nature, une sanction administrative est prononcée par l'administration, il ne serait pas discriminatoire que ce soit cette autorité qui constate, en application de règles précises, les infractions et qui instruit le dossier pour enfin poursuivre, c'est-à-dire prendre une sanction.

A la critique faite au système bruxellois que ce sont les mêmes fonctionnaires qui font les constats, entendent et sanctionnent, il est répondu que, d'après la jurisprudence de la Cour, il est souhaitable qu'en règle, ce soit le même agent qui entend et sanctionne. Ce principe se déduirait de l'arrêt n° 178/2006, du 29 novembre 2006, dans lequel la Cour n'a vu aucune inconstitutionnalité sous la réserve de l'établissement d'un rapport écrit d'audition et de la prise de connaissance de ce rapport avant la sanction.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate qu'en l'occurrence les constatations et auditions sont faites par des agents de l'IBGE, de l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : ARP) et du ministère, tandis que la sanction est prononcée par un autre fonctionnaire de l'IBGE et de l'ARP, en l'occurrence son fonctionnaire dirigeant, ou encore par un fonctionnaire du ministère compétent, lequel se prononce sur la base du dossier qui lui est remis.

A.2.5.2. En ce qui concerne la deuxième sous-question liée à la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes, il se déduirait de la jurisprudence de la Cour que les circonstances atténuantes ne sont pas constitutionnellement obligatoires pour déterminer la hauteur d'une sanction pénale. Or, ce qui n'est pas requis en matière de sanction pénale ne le serait *a fortiori* pas en matière de sanction administrative.

Toutes les décisions qui ont invalidé des lois restreignant les pouvoirs du juge en ne lui permettant pas de modérer l'amende applicable s'il existe des circonstances atténuantes seraient uniquement justifiées par le fait que, dans ces lois, l'administration disposait du pouvoir de transiger, notamment eu égard aux circonstances atténuantes tandis que devant le juge, à défaut de transaction acceptée ou proposée, les mêmes circonstances ne pouvaient plus être invoquées. Or, ce raisonnement ne pourrait être transposé en l'espèce. En effet, dans le régime de l'ordonnance du 25 mars 1999, ni l'administration ni le juge n'ont la faculté d'admettre les circonstances atténuantes.

Il est encore indiqué que la circonstance que le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée soit de 1 à 100 permettrait de constater que dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, l'autorité faisant usage du principe de proportionnalité déterminera le montant de l'amende entre ce minimum et ce maximum, en tenant compte de plusieurs éléments.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'aperçoit pas en quoi l'interdiction de descendre en dessous du montant de 625 euros, montant peu élevé au regard des nuisances causées à l'environnement et aux habitants, serait constitutive d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.5.3. Quant à la troisième sous-question, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que dans l'application des sanctions administratives, des garanties de procédure existent aussi sous une forme adaptée par rapport aux garanties en matière pénale. Ainsi, les droits de la défense sont assurés en vertu des principes généraux de droit administratif. Doctrine et jurisprudence considèrent de manière unanime que l'administration est tenue d'observer le principe du respect des droits de la défense. Celui-ci implique de « porter en temps utile, à l'administré, les griefs soulevés à son encontre, [de] lui donner accès au dossier, [de] lui permettre de se faire assister par la personne de son choix, [de] disposer d'un temps suffisant pour organiser sa défense [ainsi que de] faire valoir ses moyens de défense, oralement ou par écrit ». Ce droit a d'ailleurs expressément été consacré par l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Quant à la présomption d'innocence, elle ne vaudrait qu'en matière pénale. On ne pourrait la transposer telle quelle aux sanctions administratives, à peine de confondre la nature des sanctions.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne toutefois que, dans son aspect procédural, et pour autant qu'elle soit applicable, la présomption d'innocence doit être respectée. Il n'est, en effet, pas contesté que la charge de la preuve de l'infraction à la législation environnementale et, en particulier, du dépassement des normes de bruit, incombe à l'autorité administrative.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne encore que le contrevenant sanctionné administrativement dispose d'abord d'un recours administratif au Collège d'Environnement et, ensuite, d'un recours juridictionnel au Conseil d'Etat. Dans ce cadre, il pourrait au besoin faire valoir ses griefs de fait ou de droit contre la décision de sanction, en ce compris les éventuelles atteintes à la présomption d'innocence.

A.2.5.4. Enfin, en ce qui concerne la quatrième sous-question, il ne serait pas disproportionné, compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité administrative pour ne pas nécessairement infliger une sanction, même si l'infraction est établie, de ne pas appliquer au régime de ces sanctions des éléments propres au régime des sanctions pénales, à savoir la contrainte invincible ou l'erreur invincible.

Mémoire en intervention de Bruxelles-Propreté – Agence régionale pour la propreté

A.3.1. La requérante en intervention indique qu'elle est un organisme d'intérêt public créé par l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté. Elle précise qu'elle dispose de la personnalité juridique et est représentée en justice par son fonctionnaire dirigeant ou par son fonctionnaire dirigeant adjoint.

A son estime, la réponse donnée par la Cour à la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat l'intéresse directement en raison de l'incidence de cette réponse sur l'exercice du mandat qui lui est conféré par l'article 35 de l'ordonnance du 25 mars 1999. La requérante en intervention renvoie à cet égard à l'arrêt n° 74/2005 du 20 avril 2005. Elle indique également qu'elle est un organisme d'intérêt public étroitement lié à la Région de Bruxelles-Capitale qui constitue, en application de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un interlocuteur privilégié de la Cour.

A.3.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, l'ARP observe que les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 érigent en infraction administrative la violation de multiples dispositions législatives et réglementaires. Le législateur ordonnanciel a estimé que selon les délits commis, il convenait d'infliger une amende mineure ou une amende majeure. Cette distinction repose sur l'identité des personnes qui commettent habituellement les infractions. Il aurait, en effet, été souligné au cours des travaux préparatoires de l'ordonnance que le système d'amende administrative est un bon palliatif à l'irresponsabilité pénale des personnes morales. L'ARP indique qu'il convient de prendre en compte l'ensemble du dispositif législatif applicable en l'espèce. Elle relève que les articles 24 à 30 de l'ordonnance du 25 mars 1999 permettent de prendre des mesures telles que la confiscation ou la cessation totale ou partielle de l'activité, la fermeture temporaire ou définitive d'installations ainsi que la publication du jugement de condamnation. Or, de telles mesures ne peuvent être ordonnées que dans l'hypothèse du prononcé d'une amende pénale et non dans celle d'une sanction administrative infligée par l'administration qui revêt un caractère subsidiaire par rapport aux poursuites pénales. Or, si le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre le contrevenant, de telles mesures ne pourront être infligées. Elles procèdent exclusivement d'une compétence de type juridictionnel et non administrative. Dans ce contexte, il serait raisonnablement justifié que le montant de l'amende administrative infligée puisse être supérieur au montant maximal de l'amende pénale susceptible d'être prononcée pour des faits identiques.

A.3.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, l'ARP indique qu'il est constant que la mise en œuvre de l'exception d'illégalité instituée par l'article 159 de la Constitution ne peut être le fait que des juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif et non de l'administration elle-même. La source de la différence de traitement dénoncée ne réside pas dans la disposition litigieuse mais dans ledit article 159 de la Constitution. Or, la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur une option que le Constituant a consacrée.

La requérante en intervention fait encore valoir qu'en toute hypothèse, l'amende administrative prononcée sur la base de l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 peut faire l'objet d'un recours administratif devant le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, cette décision étant également susceptible de faire

l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat, qui constitue une juridiction au sens de l'article 159 de la Constitution et peut donc faire application de cette disposition.

A.3.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, la requérante en intervention indique que la discrimination dénoncée ne résulte pas de l'article 33 de l'ordonnance litigieuse mais bien de l'article 142 de la Constitution qui trouve écho dans l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 réservant aux seules juridictions la possibilité de prononcer une décision de renvoi et de poser une question préjudicielle à la Cour.

A.3.5. Quant à la quatrième question préjudicielle, la requérante en intervention indique qu'il est admis de longue date que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas en tant que tel à l'autorité administrative qui inflige une sanction lorsque sa décision peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction présentant toutes les garanties d'un procès équitable. Il n'en demeure pas moins que l'administration qui inflige une sanction est tenue aux principes généraux du droit administratif, en ce compris ceux des droits de la défense qui dérivent eux-mêmes de l'article 6 de la Convention. En l'espèce, cette garantie serait expressément consacrée par l'ordonnance litigieuse, qui précise en son article 38 que le prononcé d'une amende administrative ne peut avoir lieu qu'après avoir mis la personne passible de cette amende en mesure de présenter ses moyens de défense.

En ce qui concerne la présomption d'innocence, il est soutenu que celle-ci ne s'applique qu'en matière pénale, de sorte qu'on ne pourrait la transposer aux sanctions administratives à peine de confondre la nature des sanctions.

Quant à l'impossibilité de prendre en compte les circonstances atténuantes, la requérante en intervention renvoie à l'arrêt de la Cour n° 42/2009 dans lequel celle-ci a conclu que le recours auprès du Conseil d'Etat offrait une garantie juridictionnelle pleine et entière contre les peines disciplinaires infligées par l'autorité administrative et ce au regard du contrôle exercé par le Conseil d'Etat. La seule question qui se poserait serait donc de savoir si en l'espèce le dispositif institué par l'ordonnance du 25 mars 1999 contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

A cet égard, l'ARP indique qu'il est exact que l'ordonnance litigieuse ne permet pas à l'administration d'infliger une amende inférieure au montant minimal de 625 euros compte tenu d'éventuelles circonstances atténuantes et qu'il convient toutefois de prendre en considération l'article 8 de l'ordonnance permettant aux agents chargés de la surveillance d'adresser un avertissement à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction. Il conviendrait également de tenir compte du fait que les circonstances atténuantes doivent être prises en considération par l'administration pour ne pas prononcer d'amende administrative. En effet, la compétence de l'administration n'est pas, dans ce domaine, une compétence liée.

La requérante en intervention relève encore qu'il n'est pas non plus possible pour l'administration d'ordonner la cessation totale ou partielle de l'activité, la fermeture temporaire ou définitive d'une ou de plusieurs installations, de prononcer l'interdiction professionnelle ou la publication du jugement. Or, de telles mesures peuvent être prononcées par le juge répressif.

Il serait enfin inexact d'avancer que la personne à l'encontre de laquelle l'infliction d'une amende administrative est envisagée ne peut se prévaloir des causes de justification que constituent la contrainte invincible et l'erreur invincible. En effet, les autorités visées par l'ordonnance du 25 mars 1999 disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour ne pas infliger de sanction même si les faits reprochés sont établis. Un même raisonnement vaut pour la contrainte et l'erreur invincible.

Mémoire en réponse de la partie requérante devant le juge a quo

A.4.1. La partie requérante devant le juge *a quo* commence par indiquer que l'intervention de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté, ne serait pas recevable au motif qu'il ne serait pas concevable que soit partie au litige devant la Cour une personne qui ne le serait pas au litige principal. La partie requérante devant le juge *a quo* constate à titre subsidiaire que l'Agence régionale pour la propreté ne justifie en tout état de

cause pas d'un intérêt dans la cause devant la juridiction qui ordonne le renvoi au sens de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Justifier d'un intérêt dans une procédure analogue serait insuffisant au regard de la disposition précitée. Il en serait *a fortiori* ainsi dès lors que l'ARP ne justifie même pas d'un intérêt dans une procédure analogue, mais seulement d'un intérêt dans une potentielle procédure analogue.

A titre plus subsidiaire encore, la partie requérante devant le juge *a quo* constate que la norme soumise au contrôle de la Cour instaure une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui, pour les mêmes faits, font l'objet d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative. Or, c'est l'IBGE et non l'ARP qui est compétent pour sanctionner ces faits lorsque le procureur du Roi ne juge pas opportun de les poursuivre. Il s'ensuit que la décision que prendrait la Cour sur ce point n'aura pas autorité dans les procédures analogues dans lesquelles l'ARP serait partie car les infractions sanctionnées par elle ne sont pas identiques à celles visées par la disposition litigieuse et sont sans relation avec l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997.

A.4.2. En ce qui concerne les dispositions légales en cause, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que le rapprochement entre l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 et l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est essentiel puisque ce n'est que de ce rapprochement que ressort la différence de traitement dénoncée.

Comme elle l'a fait dans son premier mémoire, elle rappelle qu'il convient de lire les dispositions précitées en combinaison avec les articles 35 à 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999. Elle insiste également sur le fait qu'à l'exception de ses articles 41 et 42, ladite ordonnance ne déroge pas aux dispositions du livre Ier du Code pénal, de sorte que l'auteur présumé du comportement visé à la fois par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et par l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 peut invoquer les articles 70 à 78 du Code pénal relatifs aux causes de justification et d'excuse et les articles 79 à 84 relatifs aux circonstances atténuantes, peu importe qu'il soit poursuivi devant les juridictions pénales ou devant et par l'IBGE.

A.4.3. En ce qui concerne la remarque formulée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui prétend que la question repose sur une confusion entre la sanction administrative et la sanction pénale, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que le Conseil d'Etat a définitivement jugé que la sanction administrative infligée en l'espèce avait un caractère répressif et que la procédure qui conduit à infliger cette amende entre dans la notion d'accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante devant le juge *a quo* souligne également que la sanction pénale visée par l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et la sanction administrative visée par l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 poursuivent le même objectif, à savoir punir et réprimer le comportement de l'auteur de l'infraction ainsi que le dissuader de commettre de nouvelles infractions.

La partie requérante devant le juge *a quo* note enfin que la sanction pénale visée par l'article 20 précité et la sanction administrative visée par l'article 33, 7°, b), précité, répriment les mêmes faits et que c'est ce point qu'il est essentiel de garder à l'esprit lors de l'examen de la question préjudicielle posée à la Cour.

A.4.4. En ce qui concerne la première question préjudicielle, liée au taux de l'amende, la partie requérante devant le juge *a quo* rappelle que la mesure critiquée est la norme en vertu de laquelle le montant minimum de l'amende administrative susceptible d'être infligé par l'administration est nettement plus élevé que le montant maximum de l'amende pénale qui, pour les mêmes faits, aurait pu être infligée par les juridictions pénales si le procureur du Roi avait jugé opportun de les poursuivre.

La Cour ne se serait jamais prononcée sur pareille question. La partie requérante devant le juge *a quo* soutient que si la Cour devait estimer que cette mesure n'est pas manifestement disproportionnée, il faudrait à tout le moins constater qu'elle n'est en tout cas pas raisonnablement justifiée. Le rapport des travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 mars 1999 n'avancerait, en effet, aucune justification objective et raisonnable de la mesure critiquée, à savoir la plus grande sévérité de l'amende administrative, et il n'appartiendrait pas à la Cour d'y suppléer.

Il ressortirait des travaux préparatoires qu'en instaurant un régime d'amende administrative, le législateur ordonnancier bruxellois avait pour but d'éviter l'impunité des infractions les plus légères. Il ne serait dès lors pas raisonnablement justifié de prévoir que le montant de l'amende dont l'auteur présumé des faits est passible, est de 151 à 456 fois plus élevé que s'ils avaient été poursuivis au pénal. Si l'instauration d'un régime d'amende administrative est justifiée par le souci de pallier l'impunité résultant d'un classement sans suite quasi systématique des procès-verbaux constatant des infractions en matière de lutte contre le bruit, la plus grande sévérité de l'amende administrative par rapport à l'amende pénale sanctionnant les mêmes faits ne serait par contre pas justifiée. La distinction entre infraction mineure et infraction majeure ne serait, en outre, nullement de nature à justifier que le montant minimum de l'amende administrative pouvant être infligée par l'administration soit plus élevé que le montant maximum de l'amende pénale qui, pour les mêmes faits, pourrait être infligée par les juridictions pénales si le procureur du Roi jugeait opportun de les poursuivre.

Quant aux mesures qui peuvent accompagner les sanctions pénales et qui sont visées aux articles 24 à 31 de l'ordonnance en cause, elles ne seraient nullement de nature à justifier objectivement et raisonnablement que, parmi les auteurs d'une même infraction, ceux que le procureur du Roi ne juge pas opportun de poursuivre sont passibles d'une amende beaucoup plus lourde que ceux que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre. Il est soutenu que la disposition en cause ne permet nullement à l'auteur présumé des faits d'échapper au caractère infamant d'une éventuelle condamnation pénale. C'est, en effet, seulement l'absence de poursuite pénale qui le lui permet.

Il conviendrait de distinguer la mesure dénoncée en l'espèce de celle qui a fait l'objet de l'arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001 auquel se réfère la Région de Bruxelles-Capitale. A l'inverse de ce qui était le cas pour la mesure qui a été critiquée dans l'arrêt, et qui était destinée à conserver aux amendes administratives un caractère suffisamment dissuasif, les travaux préparatoires de l'ordonnance en cause ne justifient pas la mesure critiquée par le fait que les montants minimum et maximum de l'amende pénale prévue par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 n'étaient pas suffisamment dissuasifs. Il ne peut non plus être sérieusement soutenu qu'il est proportionné de prévoir une amende administrative élevée au motif que celle-ci ne peut s'accompagner des autres mesures répressives qui sont prévues pour les sanctions pénales aux articles 24 à 31 de l'ordonnance en cause.

A titre superfétatoire, la partie requérante devant le juge *a quo* ajoute que force est de constater que l'ordonnance en cause sanctionne également la récidive dans le chef de celui qui fait l'objet de poursuites administratives. Force serait également de constater que le juge pénal ne pourrait pas assortir l'amende pénale qui sanctionnerait le dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement bruxellois d'une peine de confiscation, d'un ordre de cessation partielle ou totale de l'activité, ou de l'interdiction d'exercer une activité professionnelle. Il ressort, en effet, de l'article 24 de l'ordonnance du 25 mars 1999 que ces mesures peuvent être prononcées par le juge en sus de l'amende pénale. Or, de telles mesures seraient illégales. En effet, la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté interdit de restreindre l'activité des compagnies aériennes si ce n'est dans les limites très strictes qu'elle détermine.

L'absence des frais correspondant à la mesure ordonnant la publication du jugement par définition encourus dans le seul cadre de poursuites pénales ne serait pas non plus de nature à justifier le fait que l'amende administrative soit nettement plus sévère.

Enfin, la partie requérante devant le juge *a quo* relève que certaines de ces mesures ne sont susceptibles d'être infligées par le juge pénal que s'il constate que les faits reprochés à la compagnie constituent un danger pour l'environnement, condition qui s'ajoute à celle de la constatation de l'infraction.

Quant à l'argument de la Région de Bruxelles-Capitale selon lequel, vu les moyens financiers des compagnies aériennes, il ne pourrait être raisonnablement discuté que l'amende administrative ne constitue qu'un rappel à l'ordre et non une peine, la partie requérante devant le juge *a quo* explique que les autorités

compétentes n'ont jamais indiqué à la requérante comment elle pourrait ne plus commettre les faits qui lui sont reprochés.

A.4.5. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, liée à l'absence de contrôle de légalité, la partie requérante devant le juge *a quo* insiste encore sur le fait que le Conseil d'Etat devrait annuler la décision attaquée par elle au motif qu'elle viole l'article 159 de la Constitution. Elle développe, à titre subsidiaire, la même argumentation que dans son mémoire.

A.4.6. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, liée à l'absence de pouvoir d'interroger la Cour, la partie requérante devant le juge *a quo* répond que la différence de traitement dénoncée ne trouve pas sa source dans l'article 142 de la Constitution mais bien dans la norme contestée devant la Cour. C'est, en effet, cette norme qui instaure un régime d'amende administrative alternatif aux poursuites pénales, dans le cadre duquel l'auteur des faits litigieux ne dispose pas des mêmes garanties fondamentales que celles dont il aurait bénéficié si les faits pour lesquels il a été sanctionné par l'administration avaient fait l'objet de poursuites pénales.

Le fait que le Conseil d'Etat, en dernière instance, a le devoir ou la possibilité de saisir la Cour d'une question préjudicielle ne serait pas de nature à remédier à la différence de traitement dénoncée puisque le Conseil d'Etat n'intervient qu'après que l'auteur des faits a été déclaré coupable « et seulement en troisième degré contentieux ».

A.4.7.1. En ce qui concerne la quatrième question, la partie requérante devant le juge *a quo* indique que l'IBGE ne satisfait pas à l'exigence d'impartialité dès lors qu'elle a participé à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 et, de manière plus large, à la politique de lutte contre le bruit des avions.

Elle souligne que l'IBGE a déposé un mémoire en intervention dans le cadre des procédures en suspension et en annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 introduites devant le Conseil d'Etat. L'IBGE assume également l'instruction des infractions aux normes de la Région, de même qu'il assume la poursuite des infractions prétendument commises par les compagnies aériennes et se trouve enfin être le bénéficiaire des amendes qu'elle inflige.

La partie requérante devant le juge *a quo* fait remarquer que devant celui-ci, le Collège d'Environnement n'a pas contesté le manque d'indépendance et la partialité de l'IBGE. Il s'agirait donc d'un fait établi.

A.4.7.2. En ce qui concerne les circonstances atténuantes, la partie requérante devant le juge *a quo* renvoie au B.7 de l'arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009 pour répondre à l'argument développé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui fait valoir que ces circonstances atténuantes ne sont pas constitutionnellement obligatoires.

Elle indique également que, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le juge pénal a la faculté d'admettre des circonstances atténuantes en vertu de l'article 85 du Code pénal.

Quant au fait que l'administration disposerait d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation en tenant compte d'éventuelles circonstances atténuantes par le fait que l'ordonnance fixe le minimum et le maximum du montant de l'amende administrative, la Région de Bruxelles-Capitale paraît ignorer la règle que l'existence de circonstances atténuantes doit permettre au juge d'aller en deçà du minimum légal de l'amende.

Quant à l'argument développé par l'ARP selon lequel l'article 8 de l'ordonnance permet à l'administration d'adresser des avertissements aux auteurs présumés de l'infraction litigieuse, de sorte que l'administration peut individualiser la peine, la partie requérante devant le juge *a quo* soutient que la délivrance d'un avertissement et l'admission de circonstances atténuantes sont deux mesures d'individualisation bien distinctes. En effet, l'avertissement permet d'éviter la mise en œuvre de la procédure tandis que les circonstances atténuantes permettent de voir le montant de l'amende fixé en deçà de son minimum légal.

Il ne pourrait non plus être tiré argument de l'article 38 de l'ordonnance qui indique que l'administration n'exerce pas une compétence liée puisqu'il lui revient de décider s'il y a lieu d'infliger une amende administrative. En effet, la décision de ne pas infliger d'amende diffère de celle d'en infliger une dont le montant est inférieur au minimum légal en raison de l'existence de circonstances atténuantes. La partie requérante devant le juge *a quo* insiste encore sur le fait que les mesures visées par les articles 25 et suivants de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne peuvent être prononcées que par le juge pénal.

A.4.7.3. Concernant les garanties de procédure et en particulier le principe de la présomption d'innocence, la partie requérante devant le juge *a quo* rappelle que tant le juge *a quo* que la Cour de cassation ont déjà jugé que l'amende administrative constituait une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la personne qui fait l'objet de cette accusation bénéficie de l'ensemble des garanties visées par ledit article 6, en ce compris la garantie du respect de la présomption d'innocence.

Conformément à la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où les garanties résultant des principes généraux de droit pénal doivent être assurées aux Belges sans discrimination, le principe de la présomption d'innocence s'imposerait indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit.

Concernant les droits de la défense, il ressortirait de la question dont le Conseil d'Etat a saisi la Cour qu'il considère, au vu du dossier, que les garanties du droit de la défense ont été absentes de la procédure d'amende administrative en cause.

La partie requérante devant le juge *a quo* conteste encore l'argument développé par l'ARP et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui considèrent inexact d'avancer que la personne à l'encontre de laquelle l'infliction d'une amende administrative est envisagée ne pourrait se prévaloir des causes de justification que constituent la contrainte invincible et l'erreur invincible dès lors qu'il ressort de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999 que lorsqu'elle sanctionne les faits en cause, l'administration n'exerce pas une compétence liée. Cette argumentation serait en effet en opposition frontale avec l'interprétation que donne le Collège d'Environnement à la norme soumise au contrôle de la Cour. Celui-ci a, en effet, refusé d'envisager l'octroi du bénéfice des causes de justification à la partie requérante devant le juge *a quo*.

Mémoire en réponse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.5.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que les investissements pour moderniser la flotte d'avions que la partie requérante devant le juge *a quo* qualifie de gigantesques ne sont pas établis par la moindre pièce probante. Il serait également audacieux d'affirmer que la partie requérante devant le juge *a quo* respecte toujours les lois. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que beaucoup de compagnies aériennes exercent leurs activités sans commettre la moindre infraction et que d'autres en commettent dans une mesure variable, ce qui justifie des sanctions. Le nombre d'infractions serait assez réduit par rapport au nombre de vols et des études récentes indiqueraient que ces infractions aux normes de bruit ont diminué ces dernières années.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute que, comme il l'a exposé dans son précédent écrit de procédure, la législation respecte les garanties procédurales applicables en cas d'infliction d'une sanction administrative. Elle n'établirait nullement la culpabilité administrative « pour les infractions retenues sans présomption quelconque mais sur la base de faits établis, avec possibilités de contrôle par le biais [d'un] recours administratif [et] ensuite juridictionnel ». La législation n'aurait pas pour but de diriger les nuisances ailleurs mais bien de mettre en œuvre l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain. A cet égard, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait observer que les normes d'émission à ne pas dépasser en ce qui concerne les nuisances causées par le trafic aérien sont moins sévères que celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Plusieurs éléments de fait sont ensuite contestés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par rapport à ceux exposés par la partie requérante devant le juge *a quo*.

A.5.2. En ce qui concerne la demande de reformulation des questions préjudicielles, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'il n'appartient pas à la partie requérante devant le juge *a quo* de demander pareille reformulation. Une jurisprudence constante de la Cour confirmerait que quand bien même celle-ci estimerait que le juge *a quo* n'a pas correctement déterminé les textes applicables aux faits du litige, elle ne pourrait corriger les questions posées sur ce point, pas plus qu'elle ne pourrait élargir son contrôle à des normes sur le respect desquelles elle n'a pas été interrogée.

A.5.3. En ce qui concerne la réponse qui devrait être apportée à la première question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale insiste « sur les conséquences particulièrement lourdes pour les contrevenants d'un procès pénal et le caractère stigmatisant ou 'infamant' d'une éventuelle condamnation pénale ». Il s'étonne, dès lors, qu'une société aérienne semble appeler de ses vœux pour elle-même ou ses dirigeants des condamnations pénales répétées. Si le but non avoué devait être que les poursuites pénales s'enlisent, la démonstration serait faite de la légitimité des sanctions administratives mises en place par l'ordonnance en cause.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la partie requérante devant le juge *a quo* fait indument abstraction du fait que dans le cadre des poursuites pénales, l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoit un ensemble de mesures qui peuvent être prises par des juges et qui tendent toutes à alourdir l'infliction de l'amende pénale proprement dite. Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande de relativiser les montants minimum et maximum de l'amende administrative prévue par la disposition attaquée, fût-ce au regard du nombre particulièrement important d'infractions commises par les contrevenants. La méthode de calcul des amendes permettra en outre d'éviter des amendes excessives quand bien même les compagnies aériennes disposent de moyens financiers importants.

A.5.4. Quant à la réponse devant être apportée à la deuxième question préjudicielle, ici encore le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que si, par impossible, la Cour devait estimer la question recevable, elle n'en appellerait pas moins une réponse négative dès lors qu'il faudrait constater que l'article 159 de la Constitution ne peut être mis en œuvre que par des juges et non par une autorité administrative et que cette situation résulte d'un choix du Constituant.

Il conviendrait également de répondre par la négative à la troisième question préjudicielle dès lors que les autorités administratives et les juridictions ont des missions constitutionnelles à ce point différentes qu'on ne peut les mettre en rapport quant à la possibilité ou l'impossibilité de poser une question préjudicielle.

A.5.5. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, il serait faux de prétendre que le Collège d'Environnement et l'IBGE n'ont jamais contesté le manque d'indépendance et d'impartialité qui les caractériserait. Il aurait au contraire été répondu à cet argument dans chaque affaire introduite devant le Conseil d'Etat dans laquelle la partie requérante l'a soulevé. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale insiste pour le reste sur le fait qu'il n'est pas discriminatoire que ce soit l'autorité qui sanctionne « qui constate, en application de règles précises, les infractions et qui instruit ensuite le dossier [...] de manière encadrée par une norme de nature législative ou réglementaire pour enfin, le cas échéant, 'poursuivre' ». Ce système aurait été validé par l'arrêt n° 178/2006 de la Cour.

Quant à la possibilité de prendre en compte ou non les circonstances atténuantes, si l'article 85 du Code pénal ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, il n'en découlerait pas pour autant une discrimination. En effet, la jurisprudence de la Cour ne requiert pas que les circonstances atténuantes soient toujours prises en compte pour déterminer la hauteur des sanctions pénales. Il en irait donc ainsi *a fortiori* pour déterminer la hauteur d'une sanction administrative.

Quant aux garanties de procédure que constituent les droits de la défense et la présomption d'innocence, la Région de Bruxelles-Capitale insiste sur le fait que dans l'application des sanctions administratives, des garanties de procédure existent aussi sous une forme adaptée par rapport aux garanties en matière pénale. Il s'agit ici, en effet, d'appliquer des principes généraux de droit administratif.

En ce qui concerne plus particulièrement la présomption d'innocence, celle-ci ne vaudrait qu'en matière pénale. Elle ne pourrait être transposée aux sanctions administratives, à peine de confondre la nature des sanctions. La présomption d'innocence serait en tout état de cause respectée en son aspect procédural pour l'application des sanctions administratives.

Il ne pourrait enfin être justifié de transposer, eu égard à la nature distincte des sanctions, les garanties découlant des principes généraux du droit pénal dans le contexte de la procédure d'amende administrative. On ne pourrait en l'occurrence se prévaloir des causes de justification que constituent la contrainte irrésistible et l'erreur invincible.

Mémoire en réponse de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté

A.6.1. A la demande de reformulation de la question, la partie intervenante indique qu'il est exact que l'article 27, § 2, de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle confère à celle-ci le pouvoir de reformuler la question préjudicielle. Toutefois, cette disposition ne permet pas de modifier ou de faire modifier à la demande d'une partie la teneur et la portée de la question posée par la juridiction *a quo*. La Cour considère également que la loi spéciale du 6 janvier 1989 « ne permet pas d'accéder à la demande d'une partie d'étendre le contrôle à des dispositions au sujet desquelles le juge *a quo* n'a pas posé de question ».

A.6.2. En ce qui concerne la première question, contrairement à ce que suggère la partie requérante devant le juge *a quo*, aucune obligation de motivation formelle des actes législatifs ne s'impose au législateur ordonnancier. Il serait donc excessif d'exiger dudit législateur « qu'il imagine et qu'il réponde, dès le stade des travaux préparatoires, à l'ensemble des moyens tirés de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution qui seraient susceptibles d'être soulevés dans le cadre d'un recours en annulation introduit ultérieurement » devant la Cour.

Quant au fait que les amendes susceptibles d'être infligées sur pied de l'ordonnance litigieuse seraient disproportionnées, il est répondu que l'infraction est considérée comme légère au regard de la peine par laquelle elle est sanctionnée. Pour de telles infractions, le législateur ordonnancier peut cependant estimer adéquat d'également les sanctionner par une amende administrative. Il conviendrait à cet égard de concéder qu'une amende de 1,375 à 412,50 euros constitue une peine pénale légère qui correspond à un comportement infractionnel léger. Ceci ne s'oppose toutefois pas à ce que ces comportements soient sanctionnés par une amende administrative plus importante que l'amende pénale dès lors que la personne qui fait l'objet d'une sanction ne doit pas supporter l'ensemble des effets de la sanction pénale que constitue l'opprobre inhérent à une telle sanction, la publicité de celle-ci ainsi que la mention de la condamnation au casier judiciaire de l'intéressé.

A.6.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, la partie intervenante indique à titre principal qu'elle n'aperçoit pas la portée du moyen en ce qu'il postule que le Conseil d'Etat devrait annuler la décision attaquée par la partie requérante devant le juge *a quo* au motif qu'elle viole l'article 159 de la Constitution. Le moyen serait étranger au débat porté devant la Cour.

A titre subsidiaire, la partie intervenante rappelle l'argumentation qu'elle a développée dans son mémoire. Elle ajoute, quant au fait que les personnes qui font l'objet d'une amende administrative n'ont la faculté de se prévaloir de l'exception de l'article 159 de la Constitution que dans le cadre du recours introduit auprès du Conseil d'Etat, que « la mise en place, par le législateur ordonnancier, du recours ouvert à la personne faisant l'objet d'une sanction administrative auprès du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être remise en cause dès lors que [la] Cour n'a pas été interrogée par le juge *a quo* sur la constitutionnalité de la disposition qui institue ledit recours, soit l'article 39bis de l'ordonnance ».

Il faudrait en outre considérer que la discrimination invoquée ne résulte pas de l'ordonnance en question mais bien de l'absence de voies de recours, plus particulièrement d'une voie de réformation à l'encontre des arrêts rendus par le Conseil d'Etat sur les recours en annulation pour excès de pouvoir. Or, cette absence de voie de réformation auprès d'une juridiction de rang supérieur ne résulte pas de l'ordonnance litigieuse mais bien des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont aucune disposition ne fait l'objet de la question préjudicielle posée par le juge *a quo*.

A.6.4. En ce qui concerne la troisième question, la partie intervenante insiste sur le fait qu'à nouveau, la discrimination dénoncée par la partie requérante devant le juge *a quo* ne résulte pas de l'ordonnance litigieuse mais bien de l'absence, à l'encontre des arrêts du Conseil d'Etat, de voies de réformation auprès d'une juridiction supérieure.

A.6.5. Quant à la quatrième question préjudicielle, il est soutenu que les considérations de la partie requérante quant à l'absence d'un double degré de juridiction sont à nouveau étrangères à la question telle que posée par le juge *a quo* puisque cette absence ne résulte pas de la disposition litigieuse mais bien des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la présomption d'innocence, la partie intervenante précise que la décision du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, soit une juridiction qui présente toutes les garanties du procès équitable, en ce compris la garantie de la présomption d'innocence.

La partie intervenante reproduit pour le surplus l'argumentation qu'elle a développée dans son mémoire.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 33, 7^o, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, lu en combinaison avec l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

B.2.1. La première question concerne la circonstance que l'infraction visée par la disposition en cause est punissable d'une amende administrative d'un montant supérieur à l'amende qui serait infligée, pour le même délit, dans le cadre de poursuites pénales, après application des décimes additionnels.

B.2.2. La deuxième question porte sur le fait que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut contrôler la légalité des règlements en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir.

B.2.3. La troisième question porte sur la circonstance que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la Cour sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir.

B.2.4. Enfin, la quatrième question invite la Cour à comparer la procédure au terme de laquelle statue l'autorité administrative avec une procédure pénale par laquelle, selon la juridiction *a quo*, l'administré qui se voit infliger une sanction administrative bénéficierait de moins de garanties eu égard au fait que :

a) l'autorité poursuivante dans le cadre de la procédure administrative, à savoir l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE), est celle qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, et non le procureur du Roi;

b) dans le cadre de cette procédure, il ne peut être fait application de l'article 85 du Code pénal et aucune circonstance atténuante ne peut être prise en compte pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par l'ordonnance;

c) les droits de la défense et la présomption d'innocence ne seraient pas suffisamment garantis;

d) la contrainte irrésistible et l'erreur invincible ne pourraient être invoquées.

Quant à la demande de reformulation de la question

B.3.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* demande à la Cour de reformuler la quatrième question préjudicielle de sorte qu'elle porte sur le contrôle de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphes 1 et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette partie demande également de reformuler le premier point de la quatrième question afin d'insister sur la circonstance que l'autorité administrative qui inflige la sanction administrative, en l'occurrence l'IBGE, a participé à la politique de lutte contre le bruit des avions, constate les infractions en cause, instruit le dossier, décide de poursuivre ou non leur auteur présumé, juge celui-ci et bénéficie

des amendes administratives qu'elle inflige. La requérante devant le juge *a quo* demande encore à la Cour d'ajouter un cinquième point à la quatrième question, synthétisant les quatre points qui la constituent.

B.3.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par le juge *a quo*.

Quant aux dispositions en cause

B.4.1. L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 en cause dispose :

« Est passible d'une amende administrative de 625 EUR à 62 500 EUR toute personne qui commet une des infractions suivantes :

7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain :

[...]

b) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement. »

L'article 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain dispose :

« Est puni d'une amende de 0,25 EUR à 75 EUR celui qui :

1° cause des bruits ou tapages sur la voie publique de nature à troubler la tranquillité ou la santé des habitants sans nécessité ou par défaut de prévoyance ou de précaution;

2° cause des bruits ou tapages de nature à troubler la tranquillité ou la santé des habitants entre 22 heures et 7 heures;

3° cause, sur la voie publique ou dans un lieu public, des bruits soumis à autorisation préalable sans disposer de cette autorisation ou sans respecter les conditions qui y sont mises;

4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;

5° fait preuve d'un comportement anormalement bruyant ou n'aura pas mis obstacle à un comportement de même nature des personnes ou animaux placés sous sa responsabilité;

6° s'oppose aux visites, essais ou mesures ordonnés par les fonctionnaires et agents visés à l'article 15 ».

B.4.2. L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 doit être examiné à la lumière des articles 35 à 42 de la même ordonnance. Ceux-ci disposent :

« Art. 35. Les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint.

Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

Art. 36. Tout procès-verbal constatant notamment une infraction visée à l'article 32 ou 33 est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur du Roi.

Art. 37. Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 32 ou 33.

La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative.

La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 1er permet l'application d'une amende administrative.

Art. 38. Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction.

La décision d'infliger une amende administrative fixe le montant de celle-ci et invite le contrevenant à acquitter l'amende dans un délai de trente jours à dater de la notification par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement, visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, mentionné dans le formulaire qui y est joint.

La décision d'infliger une amende administrative ou, le cas échéant, la décision de ne pas infliger une amende administrative est notifiée dans les dix jours par lettre recommandée à la poste :

1° à la personne passible de l'amende administrative;

2° au procureur du Roi.

Art. 39. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique.

Art. 39bis. Un recours est ouvert devant le Collège d'environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Le recours est introduit, à peine de forclusion, par voie de requête dans les deux mois de la notification de la décision.

Le Collège d'environnement entend, à leur demande, le requérant ou son conseil, de même que l'agent ayant pris la mesure.

Le Collège d'environnement notifie sa décision dans les deux mois de la date d'envoi de la requête. Ce délai est augmenté d'un mois lorsque les parties demandent à être entendues.

En l'absence de décision dans le délai prescrit à l'alinéa précédent, la décision ayant fait l'objet d'un recours est censée confirmée.

Art. 40. En cas de non paiement de l'amende, une contrainte est décernée par le receveur du service taxe et recettes de l'Administration des finances et du budget du Ministère.

La contrainte est visée et rendue exécutoire par le directeur général de l'Administration des finances et du budget du Ministère.

Elle est notifiée par envoi recommandé à la poste.

Art. 41. En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125 000 EUR.

Art. 42. Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés ».

Quant au fond

B.5. La première question préjudicielle concerne le montant de la sanction administrative visée par l'article 33, 7°, b), en cause. Aux termes de la disposition en cause, la personne qui, au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997, crée directement ou indirectement ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement peut se voir infliger une amende administrative de 625 euros à 62 500 euros. L'article 20, 4°, de l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997 dispose que la personne qui crée directement ou indirectement ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement est punie d'une amende de 0,25 euro à 75 euros. Il s'ensuit qu'une personne qui crée directement ou indirectement une gêne sonore peut se voir infliger une amende administrative plus élevée qu'une personne poursuivie au pénal pour des faits identiques. La juridiction *a quo* demande si la différence de traitement qui en découle est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Les amendes administratives visées par ledit article 33, 7°, b), sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour doit dès lors prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans cet article 6 et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

B.7. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui de la juridiction, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce

qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4).

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.8. La Cour constate toutefois que le minimum de l'amende administrative est fixé à 625 euros tandis que le maximum de l'amende est fixé à 62 500 euros. En revanche, la même infraction faisant l'objet de poursuites pénales peut donner lieu à une amende dont le montant peut varier de 0,25 euro à 75 euros, ce qui représente, compte tenu des décimes additionnels, une amende de 1,375 à 412,50 euros.

B.9. Quant au montant des amendes, on peut lire ce qui suit dans les travaux préparatoires :

« Cela étant, et contrairement à ce qui se pratique généralement en matière d'amendes administratives, le projet d'ordonnance n'énonce pas un montant maximum ou une fourchette très large couvrant tous les types d'infractions possibles. Une distinction en deux régimes d'importance pécuniaire distincte a été faite : les amendes mineures comprises entre 2500 et 25.000 BEF frappent des infractions commises plutôt par négligence ou par des particuliers en dehors de leurs activités professionnelles tandis que les amendes de 25.000 BEF à 2.500.000 BEF concernent les infractions commises de façon privilégiée par des entreprises ou commerçants dans le cadre de leur activité lucrative » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-1999, A-312/2, p. 7).

B.10.1. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la sanction

infligée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'intéressé est réputé ne pas avoir fait l'objet d'une sanction.

B.10.2. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'imposer les sanctions, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.10.3. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée.

B.11. La disposition en cause prévoit une amende administrative de 62 500 euros au maximum et de 625 euros au minimum. De la sorte, la disposition en cause permet à l'administration, sous le contrôle du juge, d'éviter, le cas échéant, une violation du droit au respect des biens.

B.12.1. Pour le surplus, il faut constater que l'amende pénale de 0,25 euro à 75 euros fixée à l'article 20, 4°, de l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997 est majorée des décimes additionnels prévus à l'article 1er de la loi du 5 mars 1952 « relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales ». Ce n'est pas le cas de l'amende administrative prévue par la disposition en cause, à défaut d'une disposition législative explicite.

B.12.2. Même s'il s'agit d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les personnes qui sont condamnées au paiement de l'amende administrative en cause échappent aux inconvénients d'une poursuite pénale, comme le caractère déshonorant qui y est lié et l'inscription de la condamnation au casier judiciaire.

B.12.3. Enfin, les articles 23 à 31 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient un ensemble de mesures pouvant être prises par le juge pénal (telles que des peines de confiscation, de cessation totale ou partielle de l'activité, d'interdiction d'exercer une activité professionnelle, de publication du jugement aux frais du condamné ou encore de remboursement des frais exposés par les autorités publiques) et qui tendent à alourdir l'infliction de l'amende pénale proprement dite.

B.13.1. Eu égard à ce qui précède, le choix du législateur ordonnancier n'est pas incohérent au point d'entraîner une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.13.2. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.14. La deuxième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur la différence de traitement qui serait établie entre les auteurs présumés d'un même manquement dans la mesure où ceux que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre devant les juridictions pénales bénéficient, à chaque degré de juridiction, de la garantie de voir le juge procéder à un contrôle de légalité visé par l'article 159 de la Constitution, tandis que ceux qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative ne peuvent bénéficier de la garantie prévue par l'article 159 de la Constitution que devant le Conseil d'Etat et non devant l'IBGE ou le Collège d'Environnement.

B.15. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.16. La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle concerne la circonstance que l'article 159 de la Constitution s'applique exclusivement aux cours et tribunaux et non à l'autorité administrative et cette dernière, à la différence du juge judiciaire, ne peut donc pas contrôler la légalité de règlements en application de cette disposition.

En l'espèce, la Cour ne doit donc pas examiner si et dans quelle mesure les autorités administratives devraient appliquer le cas échéant l'exception d'illégalité en vertu d'un principe général de droit.

La différence de traitement en cause découle d'un choix du Constituant, lequel ne peut être critiqué par la Cour. Par ailleurs, la différence de traitement n'a pas d'effets disproportionnés pour ceux qui se voient infliger une amende administrative dès lors qu'ils peuvent invoquer l'exception d'illégalité de l'article 159 de la Constitution lorsqu'ils introduisent un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

B.17. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.18. Par une troisième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la différence de traitement qui résulterait de la disposition en cause entre les auteurs présumés d'un même manquement selon qu'ils font l'objet d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative. Les premiers bénéficieraient, en effet, à chaque degré de juridiction, de la garantie ou de la possibilité de voir le juge interroger la Cour sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence tandis que les seconds se verraient privés de cette garantie dans la mesure où la décision prise à leur encontre l'est par une autorité administrative.

B.19. Il ressort de l'article 142 de la Constitution que seules les juridictions peuvent saisir la Cour d'une question préjudicielle, et non les autorités administratives.

Eu égard à la possibilité d'introduire un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat contre la décision de l'autorité administrative concernée, il faut constater que les personnes qui font l'objet de cette décision ne sont pas privées de la possibilité de soulever une question préjudicielle devant cette juridiction. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est en règle obligée de soumettre cette question à la Cour constitutionnelle.

Pour le surplus, le fait que l'autorité administrative qui inflige une amende administrative ne peut poser de question préjudicielle à la Cour résulte d'un choix opéré par le Constituant sur lequel il n'appartient pas à la Cour de se prononcer.

B.20. La troisième question appelle une réponse négative.

B.21. La quatrième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait que la procédure administrative pouvant aboutir à infliger une sanction sur la base de l'article 33, 7°, b), en cause, offrirait moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre de la procédure pénale.

B.22. La première branche de la quatrième question préjudicielle concerne le fait que les poursuites sont exercées par une autorité administrative, en l'occurrence l'IBGE, qui a également procédé à la constatation des infractions et à leur instruction, et non par le procureur du Roi.

B.23. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives lorsqu'il estime que certains manquements à des obligations légales doivent être réprimés, le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne pouvant être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.24. Le système alternatif de sanctions mis en place par l'ordonnance implique que lorsque le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction constatée, la procédure de sanction administrative peut être poursuivie et une sanction peut être infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE.

B.25. Il ressort de l'article 5 de l'ordonnance en cause que le contrôle du respect des lois et ordonnances visées à son article 2, notamment celle du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, ainsi que la constatation des infractions sont assurés concurremment par les agents de l'IBGE. Ceux-ci peuvent, en vertu de l'article 4 de ladite ordonnance du 25 mars 1999, se voir conférer la qualité d'officier de police judiciaire par le

Gouvernement. Ils sont habilités à adopter un certain nombre de mesures de contraintes, telles que celles qui sont établies aux articles 8 et 9 de l'ordonnance.

Quant à la décision d'infliger une sanction administrative, celle-ci doit être prise par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE. Selon l'article 38 de l'ordonnance, cette décision ne peut être prise qu'après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense.

En vertu de l'article 39*bis* de l'ordonnance, un recours est ouvert devant le Collège d'Environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative dans les deux mois de la notification de la décision.

Le Collège d'Environnement entend, à leur demande, le requérant ou son conseil, de même que l'agent ayant pris la mesure et notifie sa décision dans les deux mois de la date d'envoi de la requête. Ce délai est augmenté d'un mois lorsque les parties demandent à être entendues.

Enfin, un recours juridictionnel peut encore, au terme de la procédure, être exercé auprès du Conseil d'Etat contre la décision de sanction administrative.

B.26. Il découle de ce qui précède que le législateur ordonnancier, en confiant à une autorité administrative spécialisée en matière d'environnement, le constat, la poursuite et l'infliction d'une sanction administrative, et en veillant au respect des droits de la défense, n'a pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits de la catégorie de personnes poursuivies dans le cadre d'une procédure de sanction administrative.

B.27. La première branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.28. La deuxième branche de la quatrième question préjudicielle concerne le fait que, dans le cadre de la procédure, il ne peut être fait application de l'article 85 du Code pénal et que l'on ne peut pas tenir compte de circonstances atténuantes pour infliger une amende inférieure au minimum fixé par l'ordonnance.

B.29. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour des mêmes faits, il peut, soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, un parallélisme doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine. Il en est ainsi de la possibilité d'infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (arrêts n^{os} 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007 et 42/2009).

B.30. Il apparaît de la lecture de l'article 35 de l'ordonnance en cause que le législateur ordonnancier bruxellois a opté, en l'espèce, pour un système alternatif. Ainsi, pour un même fait, l'auteur peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel, ou, si tel n'est pas le cas, se voir infliger une amende administrative.

B.31. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance en cause que, par son adoption, le législateur ordonnancier entendait poursuivre un double objectif : coordonner les moyens d'investigation et les mesures de police à prendre par les agents de contrôle ainsi que les mesures que peut édicter le juge pénal, d'une part, et « créer de nouveaux moyens de lutte et de répression des infractions environnementales tenant compte de l'engorgement des tribunaux répressifs et de la surcharge de travail des polices communales », d'autre part (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-1999, A-312/2, p. 3).

Il était apparu que 85 % des procès-verbaux parvenant au parquet connaissaient un classement sans suite. Il convenait dès lors de pouvoir sanctionner effectivement les infractions constatées (*ibidem*, p. 13).

Quant aux relations avec le parquet et au montant des amendes, on peut encore lire ce qui suit dans les travaux préparatoires de l'ordonnance :

« Cela étant, le souci, en créant un tel régime, a été d'agir en bonne intelligence avec le Parquet et en protégeant les droits de défense des personnes incriminées.

Aussi, pour ce qui concerne les relations avec le Parquet, nous sommes-nous calqués sur la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales : tout procès-verbal d'infraction est notifié au Procureur du Roi qui dispose de six mois pour informer le fonctionnaire dirigeant compétent s'il décide ou non d'entamer des poursuites.

Dans la négative, la procédure en vue d'infliger une amende administrative peut être engagée. L'amende, cela va de soi, une fois infligée empêche que la personne incriminée puisse encore faire l'objet pour le même fait de poursuites pénales à l'initiative du Parquet ou d'une administration régionale » (*ibid.*, p. 7).

B.32.1. Le législateur ordonnancier a pu légitimement considérer qu'en vue de désengorger les parquets et les tribunaux répressifs ainsi que d'assurer l'efficacité des poursuites relatives aux infractions environnementales constatées, il convenait d'instaurer un régime de sanctions administratives.

B.32.2. Il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre à la personne qui se voit infliger une telle sanction de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende en dessous du minimum fixé par l'ordonnance, alors que cette personne pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal si elle comparait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction.

B.33. La deuxième branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.34. Dans la troisième branche de la quatrième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur le fait que les garanties de procédure que constituent les droits de la défense et la présomption d'innocence ne seraient pas respectées dans le cadre de la procédure de sanction administrative soumise à l'appréciation de la Cour.

B.35. Comme la Cour l'a relevé en B.25, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE doit, avant d'infliger une sanction, mettre la personne passible d'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense.

Le silence du législateur ordonnancier, pour ce qui concerne le contenu procédural de cette possibilité, n'entraîne pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Même en l'absence d'une disposition explicite, la sanction en cause ne pourrait être infligée sans que soit préalablement offerte à l'intéressé la possibilité de faire connaître utilement son point de vue. En effet, les principes de bonne administration qui comportent le droit d'être entendu exigent que l'intéressé soit informé des motifs de fait et de droit de la sanction administrative envisagée à son égard, qu'il dispose d'un délai suffisant pour préparer sa défense et qu'il puisse prendre connaissance du dossier complet établi en vue de prendre la décision. Ces principes exigent également que la mesure soit motivée.

Comme il est exposé en B.10.1, le contrôle de légalité par le Conseil d'Etat ne porte pas uniquement sur le respect, par l'autorité administrative, des dispositions légales, mais également sur le respect des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat qui est saisi d'un recours contre la décision prononçant une amende administrative vérifie donc si les principes de bonne administration précités ont été respectés.

En ce qui concerne la charge de la preuve, c'est au fonctionnaire qui décide d'infliger la sanction administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité.

B.36. En sa troisième branche, la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.37. Une quatrième branche de la quatrième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait que, dans le cadre de la procédure d'amende administrative visée par l'ordonnance en cause, il serait impossible d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible.

B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal.

La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative par l'autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé.

B.40. La quatrième branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 30 mars 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse