

Numéro du rôle : 5480
Arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 220.558 du 11 septembre 2012 en cause de la société de droit espagnol « Swiftair » contre l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 septembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, même pour des recours en annulation de condamnation à des amendes administratives de nature pénale, il prévoit des délais de rigueur pour les diverses étapes de la procédure, et y attache comme conséquence une présomption irréfragable de perte d'intérêt à la procédure et un rejet du recours, alors qu'un justiciable condamné a toujours intérêt à voir annuler sa condamnation, si bien que cette règle n'est pas raisonnablement justifiée en cette matière spécifique (traitement égal de situations différentes) et que la procédure pénale judiciaire ne connaît pas de tels délais avec de telles conséquences, puisque notamment le juge y doit toujours vérifier le bien-fondé des poursuites et que le prévenu défaillant dispose d'un droit d'opposition (traitement différent de situations semblables) ? ».

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

- la société de droit espagnol « Swiftair », dont le siège social est établi à E-28022 Madrid (Espagne), Calle Ingeniero Torres Quevedo 14;
- l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, dont le siège est établi à 1200 Bruxelles, Gulledelle 100;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 27 juin 2013 :

- ont comparu :
 - . Me P. Malherbe et Me T. Leidgens, avocats au barreau de Bruxelles, pour la société de droit espagnol « Swiftair »;
 - . Me F. Standaert *loco* Me J. Sambon, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement;
 - . Me G. Pijcke, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- le président J. Spreutels et le juge 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*

Le 23 février 2001, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) dresse un procès-verbal relatif à des infractions à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 « relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien », commises les 12 et 24 novembre 2000 par la société anonyme de droit espagnol « Swiftair ».

Le 2 mars 2001, l'IBGE envoie ce procès-verbal au Procureur du Roi de Bruxelles, ainsi qu'une copie de ce document à « Swiftair ». Le 21 septembre 2001, constatant que le Procureur n'a pris aucune décision quant à l'ouverture de poursuites pénales dans le délai imparti par l'article 37 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 », l'IBGE envisage d'infliger une amende administrative. A cette fin, il invite « Swiftair » à lui faire part de ses moyens de défense. Le 19 octobre 2001, cette société adresse à l'IBGE un mémoire contenant huit arguments de défense.

Le 7 novembre 2001, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE décide d'infliger à « Swiftair » une amende administrative de 67 000 francs, en raison des deux infractions commises en novembre 2000.

Le 31 mai 2002, « Swiftair » adresse au Conseil d'Etat un recours en annulation contre cette décision. Le 26 février 2003, le greffe du Conseil d'Etat transmet une copie du mémoire en réponse de l'IBGE à « Swiftair » en rappelant à cette dernière que, selon l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat », elle dispose d'un délai unique et non prorogeable de soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique. Dans sa lettre du 26 février 2003, le greffe rappelle aussi à « Swiftair » les effets du non-respect de ce délai. Le 29 avril 2003, soit un jour après l'expiration de ce délai, « Swiftair » envoie un mémoire en réplique au Conseil d'Etat.

Le 8 mai 2012, en application de l'article 14*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, le greffe du Conseil d'Etat informe « Swiftair » que la chambre compétente va, compte tenu de ce dépassement de délai, constater l'absence de l'intérêt requis dans le chef de la société requérante, en application de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Le 11 mai 2012, « Swiftair » demande à être entendue. Lors de l'audience organisée par le Conseil d'Etat le 28 juin 2012, cette société soutient qu'il n'est pas concevable que, dans le cadre d'une procédure pénale, elle soit privée pour des motifs purement administratifs de son accès à un tribunal impartial saisi à temps. Elle ajoute que, dans la mesure où l'application des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 aurait pour effet de la priver de son intérêt, ces dispositions seraient contraires tant aux articles 10 et 11 de la Constitution qu'à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Avant de statuer, et à la demande de « Swiftair », le Conseil d'Etat décide de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La société anonyme de droit espagnol « Swiftair » déduit de l'arrêt de la Cour n° 44/2011 du 30 mars 2011 que la Cour est, en l'espèce, invitée, par la question préjudicielle posée, à statuer sur la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, avec les articles 10 et 11 de

la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (en ce qu'il énonce le droit à un juge exerçant un contrôle de pleine juridiction) et avec l'article 6.3, b), de la même Convention (en ce qu'il énonce le droit de l'accusé de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense).

La société « Swiftair » renvoie à ce sujet à deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme constatant la violation du droit d'accès à un tribunal dans des affaires portant sur des droits et obligations de caractère civil, en raison de l'application de règles procédurales (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique; CEDH, 16 juillet 2009, *Christodoulou* c. Grèce). Elle observe que ce droit d'accès au juge est encore renforcé lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une accusation en matière pénale.

A.2. Le Conseil des ministres estime que la Cour ne pourrait, pour répondre à la question préjudicielle, examiner la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il observe que, comme le rappelle l'arrêt n° 44/2011, une partie devant la Cour ne peut modifier ou faire modifier la portée d'une question préjudicielle. Il remarque aussi que la question posée en l'espèce ne met pas directement en cause les garanties qui découlent de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Sur le « traitement égal de situations différentes »

A.3.1. La société « Swiftair » estime que la règle de la présomption irréfragable de perte d'intérêt en cas d'envoi tardif d'un mémoire en réplique au Conseil d'Etat a pour effet de traiter de manière identique, mais néanmoins discriminatoire, deux catégories de personnes qui ont introduit un recours en annulation au Conseil d'Etat et qui se trouveraient dans des situations essentiellement différentes au regard de la règle litigieuse : d'une part, les personnes dont le recours en annulation porte sur une condamnation au paiement d'une amende administrative constituant une accusation pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, toutes les autres personnes qui introduisent un recours en annulation au Conseil d'Etat.

La requérante devant le Conseil d'Etat considère qu'une personne relevant de la première catégorie a manifestement toujours un intérêt à obtenir l'annulation de sa condamnation dans les meilleurs délais, à la différence des personnes qui peuvent être affectées indirectement par un acte administratif. La société « Swiftair » précise que, même lorsque la personne condamnée à une amende administrative décide de renoncer à poursuivre la procédure tendant à l'annulation de sa condamnation pour des raisons uniquement économiques (insolvabilité précédant une faillite, disproportion entre les frais de procédure et le montant de l'amende), elle renonce à défendre un intérêt qu'elle n'en conserve pas moins. Elle ajoute que si la décision infligeant une amende administrative est retirée, la condamnation n'existe plus.

La société « Swiftair » souligne aussi que la différence essentielle entre les deux catégories de personnes précitées découle du fait que seules celles de la première catégorie bénéficient de tous les droits reconnus par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. La société « Swiftair » relève que, lorsqu'il a adopté la disposition en cause, le législateur n'a pas envisagé cette discrimination, de sorte qu'il n'a pas justifié ce traitement identique.

Elle estime que, même si la Cour pouvait remédier à ce défaut de justification, elle ne pourrait que constater l'absence de justification raisonnable de ce traitement identique au regard de l'objectif poursuivi. Elle considère que la présomption critiquée porte atteinte de manière disproportionnée aux droits de la défense, puisque le dépôt tardif d'un document contenant des moyens qui devraient pouvoir être formulés jusqu'à la clôture des débats prive le condamné du droit de se défendre. La société « Swiftair » ajoute que la non-application de cette règle de présomption au requérant faisant l'objet d'une accusation pénale ne compromettrait pas la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir la réduction de la durée des procédures devant le Conseil d'Etat. Elle note, à ce

sujet, que, dans l'espèce qui est à l'origine de la décision de renvoi, la lenteur de la procédure s'explique par le fait que ce n'est que près de dix ans après la réception du mémoire en réplique que l'auditorat du Conseil d'Etat a allégué que ce mémoire avait été déposé avec un jour de retard. La société « Swiftair » relève aussi que la notification du mémoire en réponse de la partie adverse par le greffe du Conseil d'Etat n'indique pas le dernier jour utile pour l'envoi du mémoire en réplique, dernier jour qui doit donc être déterminé sur la base d'indications ambiguës des services postaux.

Elle renvoie enfin à une condamnation prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'incompatibilité d'une règle procédurale de présomption irréfragable avec le droit d'accès à un tribunal (CEDH, 16 juillet 2009, *Christodoulou c. Grèce*).

A.4.1. Le Conseil des ministres estime qu'en sa première partie, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.2. A titre principal, il expose que les deux catégories de justiciables visées par la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes au regard de la mesure critiquée.

Il relève, d'abord, qu'il est excessif de considérer que la personne à qui est infligée une amende administrative conserve toujours son intérêt à demander au Conseil d'Etat l'annulation de la décision administrative concernée. Il estime que cet intérêt disparaît lorsque cette décision est retirée ou confirmée par un autre acte administratif, ou lorsque la personne abandonne la procédure introduite devant le Conseil d'Etat pour quelque motif que ce soit.

Le Conseil des ministres observe ensuite que l'intérêt à demander au Conseil d'Etat l'annulation d'une amende administrative n'est pas fondamentalement distinct de l'intérêt à demander l'annulation d'un autre acte administratif. Il estime qu'il existe nombre d'autres décisions administratives dont le destinataire a, en règle, intérêt à demander l'annulation (refus de permis d'urbanisme, sanction disciplinaire, mutation, promotion d'un concurrent, attribution d'un marché public à un concurrent, etc.). Il considère que des circonstances spécifiques susceptibles de faire disparaître l'intérêt existent tant dans ces cas-là que dans le cas de l'amende administrative.

A.4.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres expose que le traitement identique que la disposition en cause réserve aux deux catégories de justiciables visées par la question préjudicielle est raisonnablement justifié.

Il rappelle que l'objectif poursuivi par le législateur était d'accélérer le traitement des recours en annulation portés devant le Conseil d'Etat et soutient que cet objectif vaut tant en ce qui concerne les recours dirigés contre une amende administrative qu'en ce qui concerne les recours dirigés contre toute autre décision administrative.

Le Conseil des ministres considère, au surplus, qu'il serait périlleux et non raisonnablement justifié de ne réserver l'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 qu'aux recours en annulation autres que ceux qui sont dirigés contre une amende administrative. Il se demande pourquoi l'intérêt de la personne à qui l'on refuse une autorisation administrative ou l'intérêt de la personne frappée d'une sanction administrative autre qu'une amende ne pourraient pas exister aussi longtemps que celui de la personne qui reçoit une amende administrative.

A.4.4. A titre plus subsidiaire, le Conseil des ministres expose que la disposition en cause n'est pas incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il souligne qu'en cas d'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, l'auteur du recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat peut demander à être entendu, ce qui lui permet de justifier l'envoi tardif de son mémoire en réplique ou de son mémoire ampliatif par un cas fortuit, la force majeure ou un motif lié au fonctionnement des services du Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres ajoute que la disposition en cause est exclusivement justifiée par le souci de garantir une bonne administration de la justice et non de faciliter la gestion de services administratifs.

Le Conseil des ministres estime aussi que la non-application de la règle exprimée par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 aux recours en annulation ayant pour objet une accusation pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme susciterait de multiples difficultés et controverses inconciliables avec le souci du législateur d'accélérer la procédure. Le Conseil des ministres renvoie à ce sujet aux difficultés que pose l'articulation du concept de « sanctions administratives » avec le concept d'« accusation pénale » et au sort incertain qu'il conviendrait alors de réserver aux recours en annulation qualifiables de contestation portant sur des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.1. L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) estime aussi qu'en sa première partie, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.5.2. L'IBGE remarque que la question n'identifie pas clairement deux catégories de citoyens et que ce n'est que si cette question est lue avec bienveillance qu'il est possible d'opposer le « justiciable condamné » qui a toujours intérêt à l'annulation de sa condamnation à tout autre justiciable qui introduit un recours en annulation au Conseil d'Etat.

A.5.3. A titre principal, l'IBGE expose que ces deux catégories de justiciables ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes au regard de la règle exprimée par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

L'Institut estime que la personne qui reçoit une amende administrative se trouve dans une situation comparable à celle de la personne qui reçoit une décision administrative portant une sanction disciplinaire, un refus ou un retrait d'autorisation professionnelle, un refus ou un retrait d'agrément, un refus de permis d'environnement ou une fermeture d'établissement. Il remarque que le préjudice découlant d'une révocation disciplinaire ou d'un retrait d'autorisation professionnelle est susceptible d'être beaucoup plus important que celui qui provient d'une amende administrative.

A.5.4. A titre subsidiaire, l'IBGE rappelle que la Cour a déjà jugé, à plusieurs reprises, que l'objectif poursuivi par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 était légitime, que le moyen employé pour l'atteindre était proportionné à cet objectif et que cette disposition ne pouvait être considérée comme une entrave à l'accès au juge protégé par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'Institut observe aussi que la sanction procédurale qui frappe la société « Swiftair » en l'espèce ne résulte que de sa propre négligence.

Il estime, enfin, que réserver l'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 aux recours en annulation portant sur certains types d'actes administratifs introduirait une différence de traitement injustifiée entre requérants.

Sur le « traitement différent de situations semblables »

A.6.1. Le Conseil des ministres estime qu'en sa deuxième partie, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.6.2. A titre principal, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement litigieuse ne découle pas de la disposition en cause mais des articles 33, 7°, b), et 35, alinéas 1er et 2, 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 », lus en combinaison avec l'article 14, § 1er, 1°, des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

Il estime que ce sont ces dispositions législatives qui font ressortir que l'amende reçue par la société « Swiftair » a été infligée par une autorité administrative dont la décision peut être contestée devant le Conseil d'Etat et non par une procédure pénale.

A.6.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres expose que la différence de traitement litigieuse est raisonnablement justifiée.

Il soutient qu'en autorisant un achèvement rapide de l'examen d'une affaire, la disposition en cause permet d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir réduire la durée de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Renvoyant notamment à plusieurs arrêts antérieurs de la Cour relatifs à la disposition en cause, le Conseil des ministres ajoute que celle-ci ne limite pas de manière déraisonnable les droits de la personne à qui l'IBGE a infligé une amende administrative. Il note que l'auteur d'un recours en annulation dirigé contre une telle décision est informé préalablement, par le greffier du Conseil d'Etat, de la sanction procédurale qu'il encourt s'il ne dépose pas un mémoire en réplique dans le délai imparti. Le Conseil des ministres remarque aussi que le mémoire en réplique peut consister en un écrit se limitant à demander la poursuite de la procédure. Il observe, en outre, que l'envoi tardif de ce mémoire peut encore, le cas échéant, être justifié par un cas fortuit, la force majeure ou une circonstance imputable aux services du Conseil d'Etat. Il déduit ensuite de l'arrêt de la Cour n° 44/2011 du 30 mars 2011 que la circonstance qu'une même infraction peut être réprimée par la voie pénale ou par la voie administrative n'est pas discriminatoire.

Le Conseil des ministres souligne enfin que la personne qui est poursuivie pénalement en raison de l'une des infractions énumérées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 n'est pas totalement dispensée de respecter certaines formalités et certains délais. Il évoque à ce sujet l'irrecevabilité d'une opposition à un jugement par défaut signifiée aux autres parties après l'expiration d'un délai de quinze jours.

A.7.1. La société « Swiftair » estime que la règle de la présomption irréfragable de perte d'intérêt en cas d'envoi tardif d'un mémoire en réplique au Conseil d'Etat crée une différence de traitement discriminatoire entre deux catégories de personnes ayant commis une infraction décrite aux articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 : d'une part, celles qui sont condamnées au paiement d'une amende administrative et, d'autre part, celles qui font l'objet de poursuites pénales.

La contestation des premières, par l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat, devient irrecevable en cas de dépôt tardif de leur mémoire en réplique, tandis que les secondes ne sont jamais présumées avoir perdu leur intérêt à contester le jugement pénal les déclarant coupables. La société « Swiftair » précise, à propos de cette dernière catégorie, que, tant en première instance qu'en appel, le juge doit toujours vérifier le bien-fondé des poursuites pénales, tandis que le prévenu a le droit de faire valoir tout nouveau moyen jusqu'à la clôture des débats ainsi que le droit de faire opposition s'il est défaillant et n'est, de plus, jamais présumé perdre son intérêt à se défendre.

A.7.2. La société « Swiftair » affirme que la différence de traitement critiquée ne trouve pas sa source dans l'ordonnance du 25 mars 1999, mais dans la disposition en cause, combinée le cas échéant avec l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

A.7.3. La société « Swiftair » rappelle que, lorsqu'il a adopté la disposition en cause, le législateur n'a pas envisagé la discrimination alléguée, de sorte qu'il n'a pas justifié la différence de traitement critiquée. Elle estime que, même si la Cour pouvait remédier à ce défaut de justification, elle ne pourrait que constater l'absence de justification raisonnable de cette différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi.

Elle considère, à ce sujet, que la présomption critiquée porte atteinte de manière disproportionnée aux droits de la défense des personnes qui font l'objet d'une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui sont privées du droit de contester leur condamnation. Elle renvoie à nouveau à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 juillet 2009.

A.7.4. La société « Swiftair » ajoute que l'attribution aux cours et tribunaux de la compétence de connaître de tout litige relatif aux amendes administratives à caractère pénal aurait aussi permis de réduire la durée des procédures pendantes au Conseil d'Etat.

Elle estime, au surplus, que le dépôt tardif d'un mémoire en réplique n'est pas nécessairement le résultat d'une ignorance de la sanction qui s'y attache, mais peut découler d'un oubli, d'un malentendu ou du fait que la partie requérante a été induite en erreur.

La société « Swiftair » expose, en outre, que le mémoire en réplique d'une personne qui conteste une décision lui infligeant une amende administrative qualifiable de peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas une simple formalité. Elle précise que ce mémoire permet de réagir au mémoire en réponse de la partie adverse et constitue la dernière occasion de soulever de nouveaux moyens de défense. Elle relève encore que la persistance de l'intérêt d'une personne qui conteste une telle amende administrative est manifeste.

La société « Swiftair » souligne enfin que la présomption de perte d'intérêt prévue par la disposition en cause est irréfragable, de sorte que même le retard d'un seul jour lors de l'envoi d'un mémoire en réplique entraîne l'irrecevabilité du recours en annulation introduit par une personne dont l'intérêt à l'annulation d'une amende administrative reste pourtant manifeste. Elle estime que ce n'est que de manière très restrictive et de façon totalement discrétionnaire que le Conseil d'Etat accepte, dans certains cas, d'écarter l'application de la disposition en cause en raison d'une force majeure.

A.8.1. L'IBGE estime qu'en sa deuxième partie, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

L'IBGE considère que la Cour est invitée à se demander s'il est permis de traiter une personne qui introduit un recours en annulation au Conseil d'Etat contre une amende administrative différemment d'une personne pénalement poursuivie devant les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire.

A.8.2. L'IBGE estime, à titre principal, que ces catégories de personnes ne sont pas suffisamment comparables puisque chaque procédure présente ses propres spécificités.

A.8.3. Il considère, à titre subsidiaire, que, loin d'être le résultat de l'application de la disposition en cause, dont la constitutionnalité a déjà été examinée à maintes reprises par la Cour, une éventuelle discrimination résulte du choix fait par le législateur régional en faveur d'une répression par voie pénale ou administrative, choix que l'arrêt de la Cour n° 44/2011 n'a pas remis en cause. Il ajoute que chaque procédure connaît des délais et des conditions relatives aux recours.

- B -

B.1. L'article 21, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat » et modifié par l'article 227, alinéa 1er, de la loi du 15 septembre 2006 « réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers », dispose :

« Les délais dans lesquels les parties doivent transmettre leurs mémoires, leurs dossiers administratifs ou les documents ou renseignements demandés par la section du contentieux administratif sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

L'alinéa 2 du même article, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire », dispose :

« Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis ».

B.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et des pièces de procédure transmises par le Conseil d'Etat que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, en s'appliquant à une personne qui a introduit un recours en annulation contre une décision du fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) lui infligeant une amende administrative en application des articles 35 à 38 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 » (tels qu'ils étaient applicables le 7 novembre 2001), et qui a fait parvenir au greffe du Conseil d'Etat un mémoire en réplique après l'expiration du délai imparti, la disposition en cause priverait ce requérant d'un accès à un tribunal, compétent pour statuer sur une accusation en matière pénale.

B.3. Les articles 35 à 39 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 font partie du chapitre V de cette ordonnance (« Les amendes administratives »).

Les articles 32 et 33 de cette ordonnance énumèrent les infractions punissables d'une amende administrative.

L'article 35 de la même ordonnance dispose :

« 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 ».

L'Institut visé par cette disposition est l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (article 3, 2°, de l'ordonnance du 25 mars 1999).

L'article 36 de la même ordonnance dispose :

« 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 ».

L'article 37 de la même ordonnance dispose :

« 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 ».

L'article 38 de la même ordonnance disposait avant sa modification par l'article 12 de l'ordonnance du 28 juin 2001 « modifiant diverses dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement » :

« 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 de la décision par versement au compte de l'Institut mentionné dans la formule qui y est jointe.

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 ».

L'article 39 de la même ordonnance dispose :

« Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique ».

B.4. L'amende administrative visée par les articles 35, 38 et 39 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est une peine au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5.1. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal [...] qui décidera [...] du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...] ».

B.5.2. Le « droit à un tribunal », dont le « droit d'accès » constitue un aspect particulier, n'est pas absolu. Ce droit se prête à des limitations implicitement admises parce qu'il appelle, de par sa nature même, une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière c. Belgique*, § 35; 10 mars 2009,

Anakomba Yula c. Belgique, § 31; 16 juillet 2009, *Christodoulou* c. Grèce, § 22; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69).

Ces limitations, qui restreignent l'accès ouvert à un justiciable, ne peuvent porter atteinte à la substance même de ce « droit au tribunal ». Elles doivent aussi poursuivre un objectif légitime et être raisonnablement proportionnées à cet objectif (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 35; 10 mars 2009, *Anakomba Yula* c. Belgique, § 31; 16 juillet 2009, *Christodoulou* c. Grèce, § 22; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69).

La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69).

B.6.1. Inséré par l'article 13 de l'ordonnance du 28 juin 2001, l'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 dispose :

« 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 ».

Cette disposition a été publiée au *Moniteur belge*, le 13 novembre 2001. En l'absence de précision particulière à ce sujet, elle est entrée en vigueur le 23 novembre 2001.

B.6.2. Avant cette dernière date, le Conseil d'Etat était compétent pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre une décision infligeant une amende administrative visée par les articles 35, 38 et 39 de l'ordonnance du 25 mars 1999. Il reste, en outre, compétent

pour connaître des recours en annulation dirigés contre une telle décision prise avant le 23 novembre 2001.

La personne condamnée au paiement d'une telle amende a dès lors le droit d'introduire un recours en annulation contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE lui infligeant cette amende avant cette date.

La recevabilité de ce recours est subordonnée à la justification d'une lésion ou d'un intérêt (article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973).

B.7. Le greffier du Conseil d'Etat transmet à la personne qui introduit un tel recours en annulation - la « partie requérante » - copie du mémoire en réponse transmis au greffe par la « partie adverse ». La « partie requérante » dispose alors de soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique (article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 7 janvier 1991).

B.8. Lorsque l'auteur du recours en annulation visé en B.6.2 n'a pas fait parvenir au greffe du Conseil d'Etat un mémoire en réplique dans le délai imparti, la disposition en cause impose à cette juridiction de statuer sans délai, en constatant l'absence de l'intérêt requis par l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 dans le chef de l'auteur du recours, sous réserve du droit de chacune des parties de demander à être entendue.

Un tel constat entraîne l'irrecevabilité du recours en annulation.

B.9.1. La règle selon laquelle l'absence de transmission d'un mémoire en réplique dans le délai imparti commande au Conseil d'Etat de constater en principe l'absence de l'intérêt requis a été insérée dans les lois coordonnées par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990.

Attachant « des conséquences graves au non-respect » de ce délai, cette règle fait partie d'une série de mesures visant à réduire la durée de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, afin de résorber l'arriéré de cette juridiction (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, n° 984-2, p. 2).

B.9.2. Lorsqu'il notifie le mémoire en réponse de la « partie adverse » à la « partie requérante », le greffe du Conseil d'Etat fait mention du texte de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 (article 14*bis*, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 1er d'un arrêté royal du 26 juin 2000), de sorte que l'auteur du recours en annulation est à nouveau informé des conséquences du non-respect du délai de soixante jours dans lequel il lui est permis de transmettre son mémoire en réplique.

Le contenu de ce mémoire peut se limiter à la manifestation par la « partie requérante » de la persistance de son intérêt.

Si le délai précité de soixante jours n'est pas respecté, le greffe du Conseil d'Etat informe l'auteur du recours en annulation et les autres parties que la section du contentieux administratif constatera l'absence de l'intérêt requis dans le chef de l'auteur du recours en annulation, à moins que l'une de ces parties ne demande à être entendue (article 14*bis*, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 1er d'un arrêté royal du 26 juin 2000). Dans le cas où une telle demande est formulée, toutes les parties sont convoquées à comparaître à bref délai et entendues (article 14*bis*, § 1er, alinéa 3, du même arrêté du Régent, remplacé par l'article 1er du même arrêté royal). La « partie requérante » est alors libre d'exposer les raisons pour lesquelles elle a transmis son mémoire en réplique après l'expiration du délai imparti (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 3). Elle peut alors échapper à la lourde sanction d'irrecevabilité du recours qui découle, en principe, du non-respect du délai précité, en démontrant l'existence d'une force majeure (CE, 24 octobre 2001, n° 100.155, *Willicquet*; 2 mars 2007, n° 168.444, *Fédération royale belge des transporteurs et autres*; 29 juin 2012, n° 220.116, *Robe*; 11 septembre 2012, n° 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. La limitation du droit d'accès au tribunal constituée par la disposition en cause est donc raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.11. La réponse à cette question résulte du seul examen de la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

La Cour n'a cependant pas à se prononcer sur la manière dont cette disposition a été appliquée dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*. Elle n'a pas non plus à se prononcer sur les conclusions que ce juge pourrait tirer d'un éventuel constat du dépassement du délai raisonnable visé à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 31 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels