

Numéro du rôle : 6057
Arrêt n° 147/2015 du 22 octobre 2015

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 237/36 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, posées par le Tribunal de police du Luxembourg, division Arlon.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 25 septembre 2014 en cause de la SPRL « Logements Philippe Colle » contre la Région wallonne, en présence du ministère public, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 octobre 2014, le Tribunal de police du Luxembourg, division Arlon, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 237/36, § 2, alinéa 2, du CWATUPE inséré par le décret cadre du 19 avril 2007, article 10, viole-t-il les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, en ce qu'il délègue au Gouvernement le pouvoir de déterminer les modalités de calcul de l'amende administrative dans une fourchette de 250 à 50.000 euros, et lui laisse ainsi le pouvoir de décider de la sévérité de celle-ci et partant de sa proportionnalité ?

- L'article 237/36, §§ 1er et 2, du CWATUPE inséré par le décret cadre du 19 avril 2007, article 10, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, et le principe général d'égalité et de non-discrimination, interprété en ce sens qu'il ne permet pas au Tribunal de Police saisi d'un recours à l'encontre d'une décision infligeant une amende administrative de réduire cette amende en dessous du minimum de 250,00 euros par application de l'article 85 du Code pénal, ni de faire bénéficier l'auteur de l'infraction de la suspension du prononcé ou du sursis, alors que le juge pénal peut user de ces facultés lorsqu'il statue sur les poursuites pénales du chef d'une infraction à l'article 134 du CWATUPE ? ».

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me F. Haumont et Me F. Guerenne, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 15 juillet 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 septembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 septembre 2015.

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*

Un fonctionnaire de la Direction du bâtiment durable de la Région wallonne a dressé un procès-verbal constatant que l'entreprise de logement, la SPRL « Logements Philippe Colle », n'avait pas notifié, avant le début des travaux qu'elle avait entamés, la déclaration sur les performances énergétiques des bâtiments (ci-après PEB) initiale prévue par l'article 237/24, § 2, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE).

A la suite des différentes procédures d'audition prévues par le CWATUPE, l'entreprise s'est vu infliger une amende calculée à raison de deux euros par mètre cube de volume construit, soit de 8 188 euros.

Le 6 novembre 2013, l'entreprise a introduit, devant le Tribunal de police du Luxembourg, division Arlon, le recours prévu par l'article 237/38 du CWATUPE.

La demanderesse, qui reconnaît avoir omis d'envoyer ledit certificat PEB, conteste devant le juge *a quo* la sanction administrative prononcée à son encontre, pour le motif que la Région wallonne serait à la fois juge et partie dans cette procédure. Ce grief est rejeté par le juge *a quo*, le recours dont il est saisi étant un recours de pleine juridiction, de sorte que les droits fondamentaux des justiciables sont respectés.

La partie demanderesse conteste aussi le montant de la sanction infligée ainsi que le fait qu'il n'est pas prévu que le juge de police puisse prononcer le sursis.

Après s'être interrogé sur la nature véritable de la sanction « administrative » et avoir considéré que celle-ci avait un caractère répressif, le juge *a quo* a décidé, d'office, de poser les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.1.1. Le Gouvernement wallon rappelle d'abord l'importance, dans le cadre de la politique de la maîtrise de l'énergie, du certificat PEB, qui constitue la carte d'identité énergétique des bâtiments.

A.1.2. Pour le Gouvernement wallon, la sanction incriminée est une sanction administrative de nature civile. Il en résulte qu'elle ne saurait entrer dans le champ d'application des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et que, partant, l'article 237/36 du CWATUPE pouvait déléguer au Gouvernement la détermination des modalités d'application et de calcul de l'amende administrative.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.1.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement wallon répond à titre principal que si l'article 154 du CWATUPE précise clairement que les dispositions de l'article 134 du même Code sont susceptibles de peines répressives et de l'application de l'article 85 du Code pénal, cet article ne vise pas les manquements repris à l'article 237/36 du CWATUPE. A supposer qu'une discrimination existe, elle résulterait non de la disposition en cause mais d'une lacune que seul le législateur décréto est habilité à combler.

A titre subsidiaire, la réglementation en cause n'institue pas une sanction de nature répressive mais une sanction administrative de nature civile, de sorte qu'il n'y a pas matière à appliquer l'article 85 du Code pénal.

La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 237/36, §§ 1er et 2, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE), inséré par l'article 10 du décret-cadre du 19 avril 2007 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments », tel qu'il est applicable au litige en cause, qui dispose :

« § 1er. Sont sanctionnés d'une amende administrative, les manquements suivants :

1° pour le déclarant, le fait de ne pas procéder à la notification de la déclaration P.E.B. initiale;

2° pour le déclarant, le fait de ne pas procéder à la notification de la déclaration P.E.B. finale;

3° pour le responsable P.E.B., le fait de ne pas établir avec exactitude la déclaration P.E.B. finale;

4° pour le déclarant, pour le responsable P.E.B., pour l'architecte ou pour l'entrepreneur, chacun en ce qui le concerne, le fait de ne pas respecter les exigences P.E.B.;

5° pour le propriétaire ou pour le titulaire de droit réel, le fait de ne pas disposer, dans les hypothèses où il est requis, d'un certificat P.E.B. valable.

§ 2. Le montant de l'amende administrative est compris entre 250 euros et 50.000 euros.

Le Gouvernement précise les modalités d'application et de calcul de l'amende administrative ».

B.1.2. L'article 559 du même Code, de nature réglementaire, inséré par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 2008 « déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments », tel qu'il est applicable au litige en cause, dispose :

« Les manquements établis à l'article 237/36, § 1, 1°, 2°, 3° et 5° sont punis d'une amende dont le montant est de 2 euros par mètre cube de volume construit, et au minimum de 250 euros avec un maximum de 25.000 euros ».

B.2. Le juge *a quo* invite la Cour à examiner la disposition de nature décrétole mentionnée en B.1.1 au regard de sa compatibilité, d'une part, avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, en ce qu'elle attribue au Gouvernement le pouvoir de déterminer les modalités de calcul de l'amende dans une fourchette de 250 à 50 000 euros (première question préjudicielle) et, d'autre part, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause ne permettrait pas au tribunal de police de réduire cette amende en dessous du minimum de 250 euros par application de l'article 85 du Code pénal, ni de faire bénéficier l'auteur de l'infraction de la suspension du prononcé ou du sursis, alors que le juge pénal peut le faire lorsqu'il statue sur les poursuites pénales du chef d'une infraction à l'article 134 du CWATUPE (seconde question préjudicielle).

B.3.1. Selon le juge *a quo*, la sanction administrative prévue par l'article 237/36, §§ 1er et 2, du CWATUPE, précité, revêt un caractère pénal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour examine si tel est le cas.

B.3.2. L'exposé des motifs du projet devenu le décret-cadre du 19 avril 2007 précité décrit ainsi son objet :

« Le présent projet de décret-cadre modifiant le CWATUP en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments (P.E.B.) vise à transposer la directive 2002/91/C.E. du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments. Cette réglementation s'inscrit dans le cadre des actions visant à rencontrer les objectifs de Kyoto de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions sont directement liées à l'utilisation massive des combustibles fossiles.

Pour s'engager dans la voie du développement durable et participer au respect des objectifs de Kyoto, la maîtrise de l'énergie constitue l'un des leviers principaux. En effet, l'homme a besoin d'énergie pour se chauffer, s'éclairer, se déplacer, se nourrir, se soigner... L'énergie contribue largement au bien-être économique et social; c'est aussi un facteur essentiel de développement et de compétitivité. Mais sous ses aspects de ressource rare, de source de nuisances, de pollution et de risques, l'énergie est aussi à l'origine d'une série d'obstacles à un développement durable.

[...]

La réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments est conçue dans un souci d'ajuster la complexité des procédures aux modes de fonctionnement des différents acteurs et de permettre à chacun de s'adapter. Ces mesures sont assorties de contrôles et sanctions afin d'en assurer le respect. Mais à côté des dispositions légales et réglementaires, il faut également insister sur l'importance de la sensibilisation, de la formation et de la concertation avec tous les acteurs.

Le défi majeur de la future législation relative à la P.E.B. consiste à susciter un changement de comportement auprès des parties concernées (maître d'ouvrage, entrepreneurs, architectes...) » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 560-1, p. 3).

Quant aux sanctions, on peut lire :

« Au niveau des sanctions (chapitre 2), la volonté est de passer par des amendes administratives plutôt que par la procédure pénale. Les sanctions relatives à la performance énergétique des bâtiments sont donc intégrées dans ce Livre. Elles s'appliqueront à la fois dans le cas du non-respect des exigences P.E.B. et dans le cas du non-respect des procédures.

Il est donc instauré un mécanisme de sanctions administratives dans le Livre IV en vue de réprimer certains manquements. La performance énergétique des bâtiments est un objectif à atteindre avec le concours de tous les bâtisseurs, sauf exceptions prévues. Il n'y aurait, dès lors, pas de sens à ce que certains puissent y échapper sans aucune forme de sanction » (*ibid.*, p. 10).

Le montant de l'amende administrative est compris, selon la disposition en cause, dans une fourchette de 250 à 50 000 euros. En l'espèce, une amende de 8 188 euros a été infligée au contrevenant.

Enfin, l'article 237/38 du CWATUPE, inséré par l'article 10 du décret-cadre du 19 avril 2007 précité, attribue au tribunal de police le pouvoir de statuer en premier et dernier ressort, avec une compétence de pleine juridiction et avec effet suspensif, sur les contestations relatives à cette sanction.

L'amende administrative prévue par l'article 237/36, § 2, présente un caractère répressif prédominant et constitue une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

*Quant à la première question préjudicielle*

B.4. Il ressort de ce qui précède que la Cour doit examiner si la disposition en cause viole les articles 12 et 14 de la Constitution en attribuant au Gouvernement wallon le pouvoir de préciser les modalités d'application et de calcul de l'amende administrative.

B.5. Bien que l'amende administrative visée à l'article 237/36, § 2, constitue une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant d'une peine au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

Il en résulte que les articles 12 et 14 de la Constitution ne sont pas applicables à la disposition en cause.

B.6. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.7. Le juge *a quo* interroge encore la Cour sur la compatibilité de l'article 237/36, §§ 1er et 2, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne permettrait pas au tribunal de police de faire application de l'article 85 du Code pénal ni de prononcer le sursis ou la suspension du prononcé et ce, contrairement à ce qui est le cas pour les contrevenants faisant l'objet de poursuites sur la base de l'article 134 du CWATUPE.

B.8.1. L'article 134 du CWATUPE dispose :

« Le titulaire du permis avertit, par envoi, le collège communal et le fonctionnaire délégué du début des actes et travaux, quinze jours avant leur commencement.

Un avis indiquant que le permis a été délivré ou que les actes et travaux font l'objet du dispositif du jugement visé à l'article 155, § 5, est affiché sur le terrain à front de voirie et lisible à partir de celle-ci, par les soins du demandeur, soit lorsqu'il s'agit de travaux, avant

l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de ce dernier, soit dans les autres cas, dès les préparatifs, avant que l'acte ou les actes soient accomplis et durant toute la durée de leur accomplissement. Durant ce temps, le permis et le dossier annexé ou une copie de ces documents certifiée conforme par la commune ou le fonctionnaire délégué, ou le jugement visé à l'article 155, § 5, doit se trouver en permanence à la disposition des agents désignés à l'article 156 à l'endroit où les travaux sont exécutés et les actes accomplis ».

B.8.2. L'article 85 du Code pénal, tel qu'il entrera en vigueur le 1er décembre 2015, dispose :

« S'il existe des circonstances atténuantes, les peines d'emprisonnement, les peines de surveillance électronique, les peines de travail, les peines de probation autonome et les peines d'amende pourront respectivement être réduites au-dessous de huit jours, d'un mois, de quarante-cinq heures, de douze mois et de vingt-six euros, sans qu'elles puissent être inférieures aux peines de police.

[...] ».

B.9. Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas que toute personne à charge de laquelle est prononcée une amende administrative, qualifiée de sanction pénale au sens de cette disposition, sur la base de l'article 237/36 du CWATUPE, puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne.

B.10. Lorsque le législateur décretaal estime que certains manquements à des dispositions législatives doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour une amende administrative distincte. Le choix d'une mesure spécifique ne peut 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 limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.



B.11. 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.12. L'article 237/36, § 1er, du CWATUPE énumère les manquements qui sont sanctionnés par l'amende administrative en cause. La même disposition, en son paragraphe 2, précise que le montant est compris entre 250 euros et 50 000 euros et attribue au Gouvernement le pouvoir de préciser les modalités d'application et de calcul de l'amende.

Dans l'exposé des motifs du projet de décret, il est précisé que « l'amende devra, en tout cas, être proportionnée au manquement » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 560-1, p. 11).

En outre, le commentaire de l'article 237/36 mentionne :

« Les amendes administratives doivent être déterminées proportionnellement au manquement. En toute équité, les manquements d'ordre procédural seront sanctionnés moins lourdement que les manquements portant sur le non-respect des exigences P.E.B. à atteindre par le bâtiment. Il appartient au Gouvernement de déterminer les modalités d'application et de calcul de l'amende administrative » (*ibid.*, p. 19).

Enfin, comme il a été rappelé plus haut, le législateur décrétoal a prévu un recours de pleine juridiction auprès du tribunal de police, ce qui implique, en l'espèce, que ce tribunal peut réformer l'amende administrative imposée. L'exercice de ce recours suspend l'exécution de la décision administrative contestée.

B.13. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les 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, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), le tribunal, saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine (arrêts n<sup>os</sup> 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007).

B.14. Le raisonnement tenu dans les arrêts cités en B.13 ne peut toutefois être reproduit en l'espèce, étant donné que l'article 237/36 et l'article 154, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, du CWATUPE, qui réprime les infractions à l'article 134 du CWATUPE, ne sanctionnent pas les mêmes faits, le premier article par des amendes purement administratives, le second par des sanctions correctionnelles (voy. arrêt n<sup>o</sup> 42/2009).

B.15. Comme il a été rappelé en B.3.2, le décret-cadre modifiant le CWATUPE précité, qui y a inséré l'article 237/36, §§ 1er et 2, en cause, vise à transposer la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 précitée. A propos d'une directive

qui, comme en l'espèce, ne prévoit pas expressément de sanction, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« selon une jurisprudence constante, confirmée par l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. [2965]), lorsqu'un règlement communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation ou renvoie, sur ce point, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité CEE impose aux Etats membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif » (CJCE, 10 juillet 1990, C-326/88, *Hansen*, point 17).

En l'espèce, le montant minimum de la sanction prévue par la disposition en cause étant de 250 euros, sans qu'il soit mentionné que devraient s'y ajouter des décimes additionnels, il faut considérer que cette sanction n'est pas disproportionnée au regard des infractions commises, compte tenu de la gravité relative des infractions visées et de la compétence du tribunal de police mentionnée en B.12.

B.16. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 237/36, §§ 1er et 2, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, tel qu'il a été inséré par le décret-cadre du 19 avril 2007 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments », ne viole pas les articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels