

Numéro du rôle : 6798
Arrêt n° 182/2018 du 19 décembre 2018

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 16.4.25 du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, lu en combinaison avec l'article 16.4.29 du même décret et avec l'article 44 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, posée par la Cour environnementale de la Région flamande.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 5 décembre 2017 en cause de Henri Pauwels contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 décembre 2017, la Cour environnementale de la Région flamande a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 16.4.25 du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, combiné avec l'article 16.4.29 du même décret et avec l'article 44 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où, pour le contrevenant auquel la procédure organisée d'amende administrative trouve à s'appliquer, la possibilité d'accorder un sursis total ou partiel de l'exécution de l'amende administrative alternative, au sens de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, n'est pas prévue, alors qu'une telle possibilité existe au profit du contrevenant qui, pour la même infraction, fait l'objet d'une procédure pénale, en ce qu'il serait ainsi établi une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Henri Pauwels, assisté et représenté par Me L. Leysen, avocat au barreau d'Anvers;
- la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand, assistée et représentée par Me F. Vincke, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 17 octobre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, 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 14 novembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 novembre 2018.

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 2 septembre 2014, les verbalisants compétents font à l'égard d'Henri Pauwels plusieurs constats qu'ils transcrivent dans un procès-verbal, pour les transmettre ensuite au procureur du Roi. Le 4 novembre 2014, le procureur du Roi fait savoir qu'il n'engagera pas de poursuites pénales.

Le 29 août 2016, l'entité régionale décide d'infliger à Henri Pauwels une amende administrative alternative d'un montant de 13 776 euros, pour infraction au décret du 24 juillet 1991 sur la chasse et à l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 relatif à la protection et à la gestion des espèces. Selon l'entité régionale,

ces infractions constituent un délit environnemental au sens de l'article 16.1.2, 2°, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret du 5 avril 1995), pour lequel une amende administrative peut être infligée conformément à l'article 16.4.25 du même décret.

Par pli recommandé du 13 octobre 2016, la partie requérante introduit un recours en annulation de cette décision auprès de la Cour environnementale de la Région flamande, actuellement dénommée « Collège de maintien ». Elle fait notamment valoir que l'article 16.4.25 précité du décret du 5 avril 1995 porte atteinte au principe d'égalité, en ce que cette disposition empêche le Collège de maintien d'infliger une amende avec sursis, alors que ce même Collège aurait eu la possibilité de le faire si le délit environnemental avait été porté devant le tribunal correctionnel.

Après avoir décidé d'annuler partiellement la décision attaquée, la juridiction *a quo* estime que la gravité des faits qualifiés de délit environnemental justifie certes une amende par principe sévère, mais qu'un sursis partiel de l'amende infligée s'impose. Elle constate ensuite que les articles 16.4.25 et 16.4.29 du décret du 5 avril 1995 et l'article 44 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes habilite le Collège de maintien à se prononcer sur le montant de l'amende, lorsqu'il se substitue. Le cas échéant, il peut réduire l'amende, voire la ramener à zéro, mais il ne peut accorder des mesures d'accompagnement, telles que l'octroi d'un sursis total ou partiel. Compte tenu de l'arrêt de la Cour n° 25/2016 du 18 février 2016, la juridiction *a quo* décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, par lequel la Cour a annulé l'article 45 du « Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale », en ce que cette disposition n'offrait pas la possibilité d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative. Selon les parties requérantes, les considérants développés par la Cour dans cet arrêt sont applicables par analogie à la présente question préjudicielle.

Elle observe ensuite qu'un avant-projet de décret portant modification du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement est actuellement à l'examen au Parlement flamand. Cet avant-projet prévoit l'insertion d'un alinéa 2, dans l'article 16.4.29 du décret précité, qui habilite l'entité régionale à assortir d'un sursis l'intégralité ou une partie de l'amende administrative. L'existence de cet avant-projet confirme que l'actuelle législation ne prévoit pas la possibilité d'assortir une amende administrative d'un sursis, ce qui est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que la question préjudicielle est limitée à l'amende avec sursis et qu'elle ne porte pas sur les conditions de probation ni sur la suspension du prononcé.

Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle appelle une réponse négative. L'amende administrative alternative, telle qu'elle est prévue dans les dispositions en cause, revêt certes un caractère pénal au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, mais ne constitue pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal. Partant, elle ne relève pas du droit pénal matériel national et les garanties procédurales de droit interne ne lui sont en principe pas applicables.

Le décret du 5 avril 1995 ne prévoit pas, dans le cadre du traitement administratif d'un délit environnemental, l'application des garanties prévues par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation (ci-après : la loi du 29 juin 1964), en vertu de laquelle les juridictions de jugement peuvent ordonner la suspension du prononcé de la condamnation ou le sursis à l'exécution de la peine. Par son arrêt

n° 40/97 du 14 juillet 1997, la Cour a déjà jugé que le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, estimer que la mesure de suspension, de sursis ou de probation n'était pas applicable aux amendes administratives. Selon le Gouvernement flamand, la position de la Cour dans cet arrêt s'applique par analogie à l'actuelle question préjudicielle.

Dans sa jurisprudence antérieure, la Cour a déjà confirmé que les sanctions pénales sont soumises à un régime juridique autre que celui des amendes administratives, que les deux régimes présentent des avantages et des inconvénients pour les personnes qui font l'objet d'une sanction et qu'on ne peut exiger que les personnes qui se voient infliger une sanction administrative bénéficient exactement des mêmes garanties que celles qui se voient infliger une sanction pénale. Le fait qu'il existe, pour un même délit environnemental, des mesures de faveur différentes selon que l'on suit la voie administrative ou la voie pénale n'est dès lors pas nécessairement contraire au principe d'égalité. La condition selon laquelle il doit exister un parallélisme entre les mesures d'individualisation de la peine n'a pas pour corollaire que les mécanismes doivent être identiques. Ceci vaut d'autant plus lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, il apparaît que la mesure de la peine de même que le calcul de la mesure de la peine en cas de concours ou de récidive diffèrent dans les deux procédures.

La loi du 29 juin 1964 tend à permettre au juge de mettre l'auteur d'une infraction à l'épreuve pendant une période déterminée. Si son comportement est satisfaisant, aucune condamnation n'est prononcée à l'issue de cette période et aucune peine d'emprisonnement n'est infligée. Le décret du 5 avril 1995 atteint ce même objectif en prévoyant d'autres possibilités d'individualisation de la peine. Ainsi, le décret ne prévoit pas d'amendes minimales fixes, ce qui permet de fixer le montant de l'amende à zéro euro. Pour le surplus, il peut être tenu compte du critère de la « fréquence » et des « circonstances » pour infliger l'amende, et un recours est ouvert auprès d'une instance de pleine juridiction. Dans cette circonstance, le Gouvernement flamand estime que la procédure de l'amende administrative, considérée dans son ensemble, ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits de défense, simplement parce que la personne qui fait l'objet de poursuites administratives ne peut bénéficier des garanties prévues par la loi du 29 juin 1964, alors que la personne qui fait l'objet de poursuites pénales peut en bénéficier.

A.2.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour de dire pour droit que les dispositions en cause ne peuvent être considérées comme inconstitutionnelles que dans les cas où il est jugé que le montant de l'amende est disproportionné, eu égard à la gravité de l'infraction, et où il y aurait eu des raisons d'accorder un sursis si la loi avait prévu cette mesure.

A.2.3. Dans un souci d'exhaustivité, le Gouvernement flamand se réfère à un avant-projet de décret portant modification du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, qui insérerait dans l'article 16.4.29 du décret du 5 avril 1995, un alinéa 2, lequel prévoyait la possibilité d'infliger une amende administrative assortie d'un sursis.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 16.4.25 et 16.4.29 du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret du 5 avril 1995), qui disposaient, lorsque la question préjudicielle a été posée :

« Art. 16.4.25. L'amende administrative est une sanction par laquelle l'entité régionale oblige le contrevenant à payer une somme d'argent. Est considéré comme un contrevenant, la personne ayant commis une infraction environnementale ou un délit environnemental, ainsi que la personne ayant donné l'ordre de poser des actes faisant l'objet d'une infraction environnementale ou d'un délit environnemental.

Une amende administrative imposée est majorée des centimes additionnels applicables aux amendes pénales. Des frais d'expertise que l'entité régionale a dû faire pour pouvoir prendre sa décision peuvent éventuellement être ajoutés à une amende administrative ».

« Art. 16.4.29. Si une amende administrative est imposée, l'ampleur de l'amende est adaptée à la gravité de l'infraction environnementale ou au délit environnemental. Il est également tenu compte de la fréquence et des circonstances dans lesquelles le contrevenant présumé a commis ou terminé les infractions environnementales ou les délits environnementaux ».

B.1.2. La question préjudicielle porte également sur l'article 44 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 4 avril 2014), qui dispose :

« Après l'annulation entière ou partielle, le Collège de maintien de la Région flamande peut prendre [lui-même] une décision quant au montant de l'amende et, le cas échéant, sur le dessaisissement d'avantage, et décider que sa décision à ce sujet remplace la décision annulée ».

B.2. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles ne prévoient pas, pour les personnes qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative, la possibilité de bénéficier en tout ou en partie d'un sursis à l'exécution de l'amende administrative alternative, alors que, pour les personnes qui font l'objet d'une procédure pénale pour la même infraction, cette possibilité existe.

B.3. En ce qui concerne les délits environnementaux visés dans le décret du 5 avril 1995, le législateur décrétoal a opté pour un système de sanction alternatif. Il appartient au procureur du Roi de décider de poursuivre ou non les auteurs présumés de ces délits. Sa décision de poursuivre le contrevenant exclut l'imposition d'une amende administrative alternative (article 16.4.34 du décret du 5 avril 1995). En revanche, si le procureur du Roi décide de ne pas engager de poursuites pénales, l'autorité régionale compétente peut entamer la procédure en vue de l'imposition éventuelle d'une amende administrative alternative (article 16.4.35 du décret du 5 avril 1995). Pour un même délit environnemental, l'auteur de celui-ci peut donc soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative alternative. Dans ce dernier cas, l'entité régionale doit, pour fixer le montant de

l'amende, tenir compte de la gravité de l'infraction environnementale ou du délit environnemental, ainsi que de la fréquence et des circonstances dans lesquelles le contrevenant présumé a commis ou terminé ces infractions et délits environnementaux (article 16.4.29 du décret du 5 avril 1995). L'auteur peut introduire, auprès du Collège de maintien, un recours contre la décision lui infligeant cette amende (article 16.4.39 du décret du 5 avril 1995). Lorsqu'il décide d'annuler la décision attaquée en tout ou partie, ce Collège peut prendre lui-même une décision quant au montant de l'amende et décider que sa décision à ce sujet remplace la décision annulée (article 44 du décret du 4 avril 2014).

B.4.1. Après la saisine de la Cour dans la présente affaire, l'article 16.4.29 du décret du 5 avril 1995 a été modifié par l'article 31 du décret du 8 juin 2018 « modifiant diverses dispositions du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 ». Plus particulièrement, le législateur décréte a inséré, dans l'article 16.4.29, dont le texte existant est devenu le paragraphe 1er, un paragraphe 2, qui dispose :

« L'amende administrative peut être infligée totalement ou partiellement avec sursis à l'exécution. Le sursis dans le cas de l'amende administrative alternative n'est possible que dans la mesure où il n'a été infligé ni amende administrative, ni amende pénale ni emprisonnement du chef de délit environnemental et/ou d'infraction environnementale au cours des cinq années précédant le délit environnemental. Le sursis dans le cas de l'amende administrative exclusive n'est possible que dans la mesure où il n'a été infligé ni amende administrative, ni amende pénale ni emprisonnement du chef de délit environnemental et/ou d'infraction environnementale au cours des trois années précédant l'infraction environnementale.

Un dessaisissement d'avantages ne peut être infligé [...] avec sursis à l'exécution.

Le sursis est valable pour un délai d'épreuve qui ne peut être inférieur à un an ni excéder trois ans. Le délai d'épreuve prend cours à la date de la notification de la décision d'infliger une amende administrative.

Le sursis est révoqué de plein droit en cas de nouveau délit environnemental ou de nouvelle infraction environnementale commis pendant le délai d'épreuve, entraînant une condamnation à une peine ou à une amende administrative ».

Cette modification décréte est entrée en vigueur le 12 juillet 2018, soit dix jours après sa publication au *Moniteur belge*.

B.4.2. Dans les travaux préparatoires du décret du 8 juin 2018, cette modification a été justifiée comme suit :

« Le nouveau paragraphe 2 inséré prévoit la possibilité, pour l'entité régionale, d'infliger l'amende administrative totalement ou partiellement avec sursis à l'exécution. L'octroi du sursis n'est pas subordonné à la condition que le contrevenant le demande, mais le sursis peut également être accordé d'office.

Le sursis n'est possible que si, au cours d'une période préalable à la contravention, il n'a été infligé au même contrevenant ni amende administrative, ni amende pénale, ni peine d'emprisonnement. Une proposition préalable de paiement d'une somme d'argent n'exclut donc pas la possibilité d'un sursis. Pour les délits, cette période est de cinq ans, pour les infractions elle est de trois ans. Le début de cette période de référence négative est fixé à la date de l'infraction ou du délit environnemental, soit la date de commission de la contravention. Pour la très large majorité des contraventions, cette date peut être établie clairement. Lorsqu'une analyse et un examen ultérieurs des données recueillies (échantillons, mesures) sont requis avant qu'il soit question d'une contravention, la date du constat sera déterminante pour établir s'il a effectivement été commis une contravention, dont la date ne coïncidera pas forcément avec la prise d'un échantillon ou un mesurage. Comme date ultime et en vue d'assurer la sécurité juridique, il peut être décidé qu'en cas d'incertitude, la date de clôture du procès-verbal sera prise comme point de départ.

Un 'dessaisissement d'avantage' lié à une amende ne peut être assorti d'un sursis. Il n'empêche que l'amende peut effectivement être prononcée avec sursis, en tant que peine principale.

L'entité régionale détermine la période de mise à l'épreuve, qui est d'au moins un an et de maximum trois ans. Si, au cours de la période de mise à l'épreuve, une nouvelle contravention environnementale est commise, laquelle donne lieu par la suite à une peine ou à une amende administrative, le sursis est révoqué d'office. Le contrevenant en sera informé par l'entité régionale » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1547/1, pp. 21-22).

B.5. En vertu de l'article 16.4.29 modifié, l'entité régionale est actuellement compétente pour assortir une amende administrative d'un sursis. Le Collège de maintien dispose lui aussi de cette possibilité lorsque, après avoir décidé d'annuler totalement ou partiellement la décision attaquée, il se substitue à l'entité régionale et décide lui-même du montant de l'amende administrative, en vertu de l'article 44 du décret du 4 avril 2014.

B.6. Il appartient à la juridiction *a quo* de décider si, après la modification de l'article 16.4.29 du décret du 5 avril 1995 par le décret du 8 juin 2018, l'actuelle question préjudicielle est encore utile à la solution du litige.

L'affaire doit dès lors être renvoyée à la juridiction *a quo*.

Par ces motifs,

la Cour

renvoie l'affaire à la juridiction *a quo*.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 décembre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen