Numéro du rôle : 6943
Arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 42 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 », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par l'arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juin 2018, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement son article 42, interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre :

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ne sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive qu'en cas de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause; et

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, qui sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive, même en l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo », assistée et représentée par Me T. Leidgens, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me F. Tulkens et Me R. Vanderbeck, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 14 novembre 2018, la Cour a décidé :

- d'autoriser la société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo » à introduire un mémoire complémentaire, uniquement en ce qui concerne la question du maintien éventuel des effets de la disposition en cause, dans un délai de quinze jours suivant la réception de la notification de l'ordonnance précitée,

- de permettre au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'introduire un mémoire complémentaire en réponse au mémoire complémentaire de la société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo », dans un délai de quinze jours suivant la réception de la notification de ce mémoire complémentaire, mémoire complémentaire en réponse qu'il communiquera à l'autre partie dans le même délai.

La société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo » a introduit un mémoire complémentaire.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un mémoire complémentaire en réponse.

Par ordonnance du 18 mars 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, 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 22 avril 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 avril 2020.

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 Conseil d'État est saisi par la société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo » d'une requête en annulation d'une décision du Collège d'environnement du 25 février 2013 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement du 30 octobre 2012 de lui infliger une amende administrative de 28 874 euros pour des infractions à 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 ».

Le douzième moyen de la requête est pris de la violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive. La partie requérante devant le Conseil d'État indique qu'aucune des condamnations dont elle a fait l'objet avant les faits pour lesquels l'amende contestée lui a été infligée n'était définitive et irrévocable, dès lors qu'elle les a attaquées devant le Conseil d'État. Elle constate toutefois que l'acte dont elle poursuit l'annulation est fondé sur son état de récidive présumé. Elle soutient que la récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée prononcée avant la réalisation des nouveaux faits. Elle demande en conséquence qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour.

Le Conseil d'État fait droit à cette demande, après avoir constaté que l'article 42 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 » établit une règle qui diffère des règles relatives à la récidive au sens du droit pénal.

III. En droit

- A -

A.1.1. La société de droit singapourien « Singapore Airlines Limited », qui vient aux droits de la société de droit singapourien « Singapore Airlines Cargo Pte Ltd », partie requérante devant le Conseil d'État, fait valoir que, lorsque le législateur ordonnancier organise une récidive spéciale, il doit le faire dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle déduit des arrêts de la Cour n^{os} 44/2011 et 25/2016 que, lorsque l'auteur d'un même fait peut soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours est ouvert devant une juridiction non pénale, un parallélisme doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine. L'aggravation de la peine pour cause de récidive est une de ces mesures. La différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle résulte du rapprochement de l'article 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 » (ci-après : l'ordonnance du 25 mars 1999), interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, et de l'article 23 de la même ordonnance, dès lors que ces deux dispositions instaurent des régimes de récidive différents selon que les auteurs présumés d'une infraction visée par les articles 32 et 33 de ladite ordonnance font l'objet de poursuites pénales ou se voient infliger une sanction administrative.

Cette partie rappelle que la Cour considère que l'aggravation de la peine pour cause de récidive en cas de condamnation préalable définitive est conciliable avec une procédure administrative et renvoie, à cet égard, à l'arrêt de la Cour n^o 44/2015.

A.1.2. À titre subsidiaire, la société de droit singapourien « Singapore Airlines Limited » relève que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne fournissent aucune justification objective et raisonnable quant à la différence de traitement qu'elle dénonce. Elle suggère qu'il pourrait s'agir d'une erreur du législateur bruxellois. Elle relève qu'en tout état de cause, cette solution est contraire à l'objet de la récidive, qui suppose que l'infraction qui la fonde a été effectivement commise et constatée par une condamnation définitive, et qui suppose aussi qu'une première peine a été infligée. Enfin, elle fait valoir que la solution retenue par la disposition en cause est manifestement contraire au principe de la présomption d'innocence, puisque la sanction pour cause de récidive peut être aggravée sans qu'il soit définitivement acquis que l'infraction qui la fonde a été effectivement commise.

A.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne met pas en place un mécanisme de doublement automatique et systématique du montant de l'amende effectivement infligée, mais qu'il a pour effet d'élargir la fourchette de l'amende administrative susceptible d'être prononcée. Il en déduit qu'il est erroné de soutenir que cette disposition règle une situation de « récidive », et qu'il faut plutôt considérer qu'il s'agit d'une disposition « *in se* », qui permet d'adapter la sanction à la gravité de l'infraction.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le législateur ordonnancier a pu estimer que le caractère dissuasif de la sanction pouvait justifier que celle-ci soit plus sévère en cas d'infraction postérieure à un ou plusieurs procès-verbaux constatant la même infraction. Il fait valoir qu'étant donné que l'amende administrative n'est pas majorée automatiquement, le principe de proportionnalité n'est pas violé, et il ajoute à cet égard que la fourchette prévue est raisonnable. Il relève que la mise en place d'un régime de sanction administrative n'impose pas de prévoir un système similaire au système de la récidive pénale, à savoir un système qui exige une condamnation coulée en force de chose jugée. Il considère que la procédure administrative n'est pas compatible avec l'exigence d'une condamnation coulée en force de chose jugée, qui est une notion propre à la procédure pénale.

A.2.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le régime mis en place par les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 applicables aux amendes administratives, parmi lesquelles l'article 42 en cause, est plus favorable au contrevenant que les règles relatives à la récidive pénale. Il observe en effet, d'une part, que, lorsqu'une amende administrative est prononcée, il n'est pas possible de prononcer une interdiction d'exercer une activité professionnelle équivalente à ce qui est prévu par l'article 29 de l'ordonnance et, d'autre part, que la disposition en cause ne s'applique qu'en cas de réitération d'une infraction équivalente et non en cas d'infraction postérieure à une condamnation pour n'importe quelle première infraction, contrairement à ce qui est prévu par le régime de droit commun de la récidive pénale générale. Il ajoute encore que la sanction administrative comporte plusieurs avantages pour le contrevenant par rapport aux poursuites pénales, notamment en ce qu'en cas de poursuites pénales, plusieurs peines accessoires peuvent être prononcées en plus de la peine principale.

A.3.1. En réponse, la société de droit singapourien « Singapore Airlines Limited » souligne que le juge *a quo* considère que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 concerne la récidive en cas de poursuites administratives, à opposer à la récidive en cas de poursuites pénales. Elle insiste sur le fait que la différence de traitement soumise à l'examen de la Cour porte sur les conditions dans lesquelles l'état de récidive peut être constaté, conditions qui diffèrent en cas de poursuites pénales ou administratives, et non sur une différence de traitement quant au degré de sévérité avec lequel la peine peut être aggravée en cas de récidive pénale ou administrative. Elle ajoute que la Cour n'est pas interrogée sur le caractère raisonnable ou non de la fourchette prévue par la disposition en cause.

A.3.2. Cette partie considère que le régime de la récidive est conciliable avec une procédure d'amende administrative et cite, à cet égard, en exemples l'article 111 du Code pénal social et l'article 81, § 7, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 « relative aux chantiers en voirie publique ». Elle renvoie également à l'arrêt de la Cour n° 44/2015. Elle fait valoir qu'en tout état de cause, la qualification de « récidive » ou non du régime porté par la disposition en cause importe peu, puisque la différence de traitement sur laquelle porte la question est réelle, quelle que soit la qualification juridique de ce régime. Elle insiste sur le fait que la disposition en cause instaure la possibilité, pour l'administration, d'aggraver la peine en raison de l'existence de faits antérieurs pour lesquels la culpabilité de leur auteur n'est pas établie par une décision quelconque, dès lors qu'un procès-verbal suffit, ce qui est manifestement contraire au principe de la sécurité juridique et au principe de la présomption d'innocence. Elle considère que le fait que la majoration de l'amende à infliger n'est pas automatique, que la circonstance que le montant de l'amende resterait raisonnable ou encore que le fait que le système de récidive administrative serait plus favorable que le système de récidive pénale ne sont de nature à justifier ni la différence de traitement en cause ni l'atteinte aux principes fondamentaux précités. Enfin, elle fait valoir que les poursuites pénales présentent également des avantages par rapport au système de sanctions administratives, comme la possibilité de conclure une transaction ou de bénéficier d'une suspension du prononcé de la condamnation.

A.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que la Cour considère qu'un parallélisme, et non une identité, doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine en cas de régime alternatif de sanctions pénales ou administratives. Il fait valoir que le législateur bruxellois a créé deux régimes qui, certes, ne sont pas identiques, mais qui sont parallèles, dès lors qu'ils comptent tous deux leurs avantages et leurs inconvénients. Il indique que d'autres législations instituent un mécanisme d'élargissement de la fourchette de l'amende administrative susceptible d'être prononcée, sans exiger de condamnation antérieure coulée en force de chose jugée. Il cite à cet égard l'article 31 de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer ».

A.4.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite le maintien des effets de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 à l'égard des amendes qui, à la date de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêt de la Cour, ne seraient plus susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ou auraient fait l'objet d'un recours en annulation rejeté par le Conseil d'Etat. Il estime qu'une telle mesure est nécessaire pour éviter de nombreux contentieux judiciaires et administratifs, ainsi que l'insécurité juridique qui en découlerait, vu le nombre élevé d'amendes administratives prononcées tout au long des dix-huit années au cours desquelles la disposition en cause a été en vigueur.

A.5. La société de droit singapourien « Singapore Airlines Limited » considère que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'établit pas la mesure dans laquelle un constat d'inconstitutionnalité non modifié créerait une insécurité juridique ni l'ampleur du contentieux qui en résulterait. Elle estime que le maintien des effets de la norme déclarée inconstitutionnelle mettrait plus en danger la sécurité juridique qu'il ne la servirait et elle conteste le fait qu'une déclaration d'inconstitutionnalité non modulée créerait un contentieux administratif et judiciaire ou emporterait des conséquences budgétaires disproportionnées.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 42 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 » (ci-après : l'ordonnance du 25 mars 1999), qui, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'État, disposait :

« 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 ».

B.1.2. Cette disposition a été modifiée et renumérotée par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 « modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale ». La disposition modifiée figure à l'article 52 du « Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale ».

La Cour examine la disposition en cause dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*.

B.1.3. Le Conseil d'État interprète la disposition en cause comme « ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours ». La Cour examine la disposition dans cette interprétation.

B.2.1. Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient que sont passibles d'amendes administratives de 62,50 à 625 euros (article 32) ou de 625 à 62 500 euros (article 33) les personnes qui commettent une des infractions énumérées par ces dispositions. En vertu de l'article 35 de la même ordonnance, ces infractions « font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative ». En application des articles 36 et 37 de la même ordonnance, les procès-verbaux constatant les infractions visées aux articles 32 et 33 sont transmis au fonctionnaire compétent et au procureur du Roi. 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 ainsi que l'absence de décision dans le délai imparti permettent l'application d'une amende administrative. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique (article 39).

B.2.2. Le législateur ordonnancier bruxellois a donc opté, en l'espèce, pour un système alternatif. Ainsi, pour un même fait, l'auteur peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel ou se voir infliger une amende administrative.

B.3. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, il instaure une différence de traitement entre les auteurs présumés d'une infraction aux dispositions de la même ordonnance, selon qu'ils font l'objet de poursuites pénales ou qu'ils se voient infliger une amende administrative.

Dans le premier cas, les contrevenants peuvent voir la peine qui leur est infligée aggravée, en application de l'article 23 de la même ordonnance, s'ils ont été condamnés dans les trois ans qui précèdent l'infraction pour une infraction aux mêmes dispositions. Dans le second cas, les contrevenants peuvent voir le montant de la sanction administrative qui leur est infligée augmenté si une ou plusieurs infractions aux mêmes dispositions ont été constatées à leur charge antérieurement, même si ces infractions n'ont pas été sanctionnées par une décision administrative ou juridictionnelle définitive.

B.4. La différence de traitement en cause repose sur le critère de la procédure administrative ou pénale suivie. Lorsque le contrevenant est sanctionné pénalement, la peine encourue pour la seconde infraction ne peut être aggravée que si la première infraction a été sanctionnée par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Lorsque le contrevenant se voit infliger une amende administrative, le montant de celle-ci peut être augmenté si un procès-verbal a été antérieurement dressé à sa charge, même si cette constatation n'a pas été suivie de sanction ou si la sanction administrative fait l'objet d'un recours toujours pendant.

B.5. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si la disposition en cause doit être qualifiée de règle établissant la « récidive », il suffit de constater qu'elle prévoit une augmentation du montant de l'amende administrative encourue, liée au comportement du contrevenant. Elle constitue dès lors une mesure d'individualisation de la sanction administrative, semblable à l'aggravation de la sanction pénale en cas de récidive, organisée par l'article 23 de l'ordonnance en cause.

B.6.1. 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.

B.6.2. Les caractéristiques spécifiques de la procédure de la sanction administrative ne font pas obstacle à ce que seules les infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, soient prises en considération pour fonder une augmentation de l'amende administrative encourue lorsque l'infraction sanctionnée est une réitération d'un comportement similaire passé du contrevenant.

B.7. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative. La disposition en cause, interprétée comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour, au cas où elle constaterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition en cause, d'en maintenir les effets en ce qui concerne des amendes administratives qui ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État et des amendes qui ont fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par le Conseil d'État à la date de la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

B.9.2. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets de la disposition en cause, la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique.

B.10. En l'espèce, il n'est pas démontré que le constat d'inconstitutionnalité non modulé implique des perturbations pour l'ordre juridique. À supposer qu'un recours en annulation soit introduit sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour pourrait à ce moment décider du maintien, le cas échéant, des effets de la norme annulée. Dans l'hypothèse où un tel recours serait introduit et où la Cour annulerait la disposition dont elle constaterait l'inconstitutionnalité par le présent arrêt sans en maintenir les effets, des recours administratifs seraient possibles contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant aurait été augmenté sur la base de la disposition en cause. Des requêtes en rétractation d'arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre de telles décisions peuvent également être introduites sur la base des articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Ces recours éventuels ne constituent pas un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant le maintien des effets de la disposition en cause au contentieux préjudiciel.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42 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 », interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, viole les articles 10 et 11 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 28 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût