

Numéro du rôle : 7552
Arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation de 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 », dans sa version antérieure à sa modification et à sa renumérotation par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014, introduit par la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH ».

La Cour constitutionnelle,

composée du président L. Lavrysen, des juges M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 avril 2021 et parvenue au greffe le 8 avril 2021, la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH », assistée et représentée par Me T. Leidgens, avocat au barreau de Bruxelles, a, à la suite de l'arrêt de la Cour n° 73/2020 du 28 mai 2020 (publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2020), introduit un recours en annulation de 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 », dans sa version antérieure à sa modification et à sa renumérotation par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014.

Le 28 avril 2021, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- la partie requérante;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me F. Tulkens et Me J. Renaux, avocats au barreau de Bruxelles.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante soutient qu'elle justifie d'un intérêt à demander l'annulation de 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), dans sa version applicable avant sa modification et sa renumérotation 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 ». Elle est une personne morale de droit allemand disposant d'une succursale belge active dans le domaine des compagnies aériennes. À ce titre, elle a été sanctionnée par plusieurs amendes administratives pour avoir dépassé entre août 2008 et mars 2012 les normes de bruit établies par la Région de Bruxelles-Capitale, amendes qui ont été majorées sur la base de la disposition attaquée. Elle allègue que ces amendes ont fait l'objet de multiples recours en annulation devant le Conseil d'État, qui les a systématiquement rejetés. Ces amendes n'ont pas été payées à ce jour.

A.2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition attaquée, en ce qu'elle ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable, imposant une amende administrative, qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours. La partie requérante soutient que, par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, rendu sur question préjudicielle, la Cour a jugé qu'interprétée de cette manière, la disposition attaquée était inconstitutionnelle. Elle observe également que la Cour n'a pas recouru à la technique de l'interprétation conciliante et que, partant, la disposition attaquée ne saurait recevoir une autre interprétation. Par identité de motifs, il y a lieu, selon la partie requérante, d'annuler l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

A.2.2. Le second moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, paragraphe 2, et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante soutient que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 permet d'aggraver le montant de l'amende administrative pourvu qu'il existe un procès-verbal antérieur à charge du contrevenant, sans qu'il soit nécessaire que les faits à l'origine de ce procès-verbal aient fait l'objet d'une déclaration de culpabilité définitive, au contraire de ce qui est prévu par l'ordonnance du 25 mars 1999 sur le plan pénal. En ce qu'elle ne soumet pas son application à l'existence d'une déclaration de culpabilité préalable qui ne fait plus l'objet ou qui n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours, la disposition attaquée viole le principe de la présomption d'innocence qui découle des dispositions citées dans le moyen et elle est dès lors discriminatoire par rapport à ce que prévoit l'ordonnance du 25 mars 1999 au sujet de l'aggravation des sanctions pénales.

A.3. Dans leurs conclusions établies en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de mettre fin à la procédure par un arrêt rendu sur procédure préliminaire, déclarant le recours fondé pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés dans l'arrêt n° 73/2020. Selon les juges-rapporteurs, l'examen du second moyen ne serait en outre pas nécessaire, car l'hypothèse qu'il vise est déjà incluse dans le premier moyen, dès lors que l'exigence d'une amende administrative préalable définitive, qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours, suppose nécessairement une « déclaration de culpabilité » préalable, par le fait de l'amende administrative initiale.

A.4.1. Dans son mémoire justificatif, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne conteste pas l'intérêt à agir de la partie requérante et ne formule pas d'observations quant au fond.

A.4.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande toutefois à la Cour, en cas d'annulation, de maintenir les effets de la disposition attaquée. Il observe qu'à la suite de l'arrêt n° 73/2020 – dans lequel la Cour n'a pas maintenu les effets de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 –, le Conseil d'État a systématiquement conclu à l'illégalité de la totalité du montant de l'amende majorée sur la base de la disposition attaquée, et pas uniquement de la partie majorée de celui-ci. Partant, l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 engendrerait une grande insécurité juridique, car l'ensemble des actes administratifs pris sur cette base pourrait être remis en cause. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime à plus de douze millions d'euros les répercussions budgétaires d'une annulation de la disposition attaquée sans maintien de ses effets. L'absence de maintien des effets serait également de nature à engendrer un arriéré important devant le Collège d'environnement ou devant le Conseil d'État. En outre, l'absence de maintien des effets ne se justifierait pas au regard des griefs soulevés par la partie requérante, à savoir la majoration du montant de l'amende administrative pour récidive. Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que la Région a décidé d'initiative de ne plus réclamer la partie des amendes correspondant à la majoration pour récidive et de rembourser sur demande, sous réserve de la compensation légale, cette partie lorsqu'elle a été payée.

A.4.3. À titre principal, 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 de toutes les amendes infligées ou, à défaut, définitivement prononcées jusqu'au 5 octobre 2020, date de la publication de l'arrêt n° 73/2020 au *Moniteur belge*, tout en s'engageant à ne pas réclamer, quant à ces amendes, la partie du montant correspondant à la majoration pour récidive. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale observe à ce sujet que le maintien des effets dans les affaires pénales ou assimilées est fréquemment prononcé par la Cour. Il cite comme exemples les arrêts n° 83/2015 du 11 juin 2015, n° 185/2014 du 18 décembre 2014 et n° 134/2012 du 30 octobre 2012. À titre

subsidaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite le maintien des effets de la disposition attaquée uniquement pour la partie des amendes infligées ou, à défaut, définitivement prononcées jusqu'au 5 octobre 2020, qui correspond au montant de l'amende pour infraction simple, sans prise en considération de l'état de récidive. Selon lui, la Cour dispose d'un tel pouvoir sur la base de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui lui permet de prendre en considération l'ensemble des conséquences qui découlent d'un arrêt d'annulation pour en moduler les effets. À titre infiniment subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour de préciser que le recours aux articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut être exercé qu'en vue d'obtenir la réformation ou l'annulation des actes administratifs pris sur la base de la disposition attaquée uniquement en ce qui concerne la partie majorée de l'amende administrative infligée. Selon lui, l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 autorise la Cour à déterminer ainsi l'étendue des recours exercés sur la base des articles 17 et 18 de cette loi spéciale.

A.5.1. Dans son mémoire justificatif, la partie requérante affirme que, contrairement à ce que proposent les juges-rapporteurs dans leurs conclusions, l'examen du second moyen est utile dans le cadre de l'analyse de la demande de maintien des effets. La partie requérante demande à la Cour de ne pas maintenir les effets de la disposition attaquée en cas d'annulation. Elle observe que, dans l'arrêt n° 73/2020, la Cour a explicitement rejeté la demande de maintien des effets de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 formulée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au motif que les recours ultérieurs éventuels ne constituaient pas un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant de maintenir les effets de cette disposition au contentieux préjudiciel. La partie requérante demande à la Cour d'adopter un raisonnement semblable au contentieux de l'annulation.

A.5.2. Selon la partie requérante, le principe du maintien des effets ne vise pas à éviter tout contentieux administratif et judiciaire, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais seulement à éviter un contentieux dont l'ampleur serait disproportionnée à l'avantage tiré de l'effet de l'annulation non modulée. Or, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'établit pas le nombre d'amendes administratives dont le montant a été majoré sur la base de la disposition attaquée et qui n'ont pas fait l'objet d'un recours administratif ou qui ont fait l'objet d'un recours rejeté par le Conseil d'État. Partant, il n'est pas possible de conclure au caractère disproportionné de l'avantage tiré de l'annulation non modulée par rapport à la perturbation qu'elle entraînerait pour l'ordre juridique.

En outre, la partie requérante affirme que la quasi-totalité des compagnies aériennes ayant contesté la constitutionnalité des décisions administratives prises sur la base de la disposition attaquée n'ont payé aucune des amendes faisant l'objet d'une majoration, de sorte que l'éventuel préjudice financier souffert par la Région de Bruxelles-Capitale ne saurait être considéré comme disproportionné. Même s'il devait être établi que l'annulation de la disposition attaquée sans maintien de ses effets entraînerait de graves perturbations pour l'ordre juridique, la partie requérante soutient que le maintien des effets de la norme annulée donnerait lieu à des perturbations plus graves encore, dès lors que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 viole manifestement la présomption d'innocence, comme elle le développe dans son second moyen. Dans ces circonstances, la partie requérante doute de la compétence de la Cour pour maintenir les effets de la norme annulée.

Enfin, la partie requérante observe que la jurisprudence de la Cour annulant d'autres dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 n'est pas constante quant au maintien ou non des effets de celles-ci, de sorte qu'il n'est pas possible d'en tirer une conclusion dans le cadre du recours présentement examiné. Par son arrêt n° 134/2012, la Cour a annulé l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance précitée tout en maintenant ses effets. À l'inverse, par son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, la Cour a annulé l'article 45 du Code de l'inspection sans en maintenir les effets.

- B -

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation de 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), dans sa version applicable avant sa modification et sa renumérotation 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 ».

L'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dispose :

« 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. Le recours en annulation a été introduit en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui dispose qu'un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance notamment par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour, statuant sur une question préjudicielle, a déclaré que cette loi, ce décret ou cette ordonnance viole entre autres une des règles visées à l'article 1er.

B.2.1. Dans un premier moyen, la partie requérante soutient que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable imposant une amende administrative, qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours.

B.2.2. Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, la Cour a dit pour droit :

« 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.2.3. Par identité de motifs, il y a lieu de constater que le premier moyen est fondé. L'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable définitive imposant une amende administrative, c'est-à-dire une décision qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours.

B.3. Dès lors que le second moyen ne peut donner lieu à une annulation plus étendue, il ne doit pas être examiné.

B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour de maintenir, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée jusqu'au 5 octobre 2020, date de la publication de l'arrêt n° 73/2020 au *Moniteur belge*. Il soutient que l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 sans maintien de ses effets est de nature à causer à la Région un préjudice financier qu'il estime à douze millions d'euros. En outre, dans cette hypothèse, le contentieux devant le Collège de l'environnement et devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État serait aussi très important.

B.4.2. Le fait que des recours administratifs soient possibles contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant a été augmenté sur la base de la disposition en cause et que des requêtes en rétractation d'arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre de telles décisions puissent également être introduites sur la base des articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne constitue pas, à lui seul, un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant le maintien des effets de la disposition attaquée. Il s'agit de la conséquence normale attachée par le législateur spécial aux arrêts d'annulation.

Par ailleurs, la Cour observe que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne démontre pas à suffisance, dans son mémoire justificatif, l'étendue du préjudice financier qui découlerait de l'annulation. Il ressort en outre de ce mémoire que l'identification des montants à rembourser est possible.

Partant, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition attaquée.

Par ces motifs,

la Cour

annule 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 », dans sa version antérieure à sa modification et à sa renumérotation 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 », en ce qu'il ne soumet 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 de faire l'objet d'un recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 septembre 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût