

Cour constitutionnelle

30 mars 2011

N° 44/2011

Président: M. Henneuse

Rapporteurs: MM. Moerman et Lavrysen

Pl.: MM^{es} P. Malherbe, T. Leidgens *loco* Lindemans, Levert, F. Tulkens et N. Bonbled (barreau de Bruxelles)

- ENVIRONNEMENT – Région de Bruxelles-Capitale – bruit en milieu urbain – infraction – amende administrative – circonstances atténuantes

L'article 33, 7°, b), 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, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.

I Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 en cause de la SA «European Air Transport» contre le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mars 2010, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante:

«L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rapproché de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que:

1. l'infraction visée par cette disposition est punissable d'une amende administrative d'un montant compris entre 625 € et 62.500 €, alors que dans le cadre de poursuites pénales, le même délit serait puni d'une amende plus basse, d'un montant de 1,375 € à 412,5 € après application des décimes additionnels?
2. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut procéder à un contrôle de la légalité des règlements, en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir?



3. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir?

4. cette autorité statue au terme d'une procédure qui offre moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard:

a) à l'identité de l'autorité poursuivante, celle-ci étant l'I.B.G.E., qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, au lieu du procureur du Roi?

b) au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée est de 1 à 100?

c) à l'absence des garanties de procédure que sont les droits de la défense et la présomption d'innocence?

d) à l'impossibilité d'invoquer le bénéfice des causes de justification que sont la contrainte invincible et l'erreur invincible?».

(...)

III En droit

(...)

- B -

B.1. La cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, lu en combinaison avec l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

B.2.1. La première question concerne la circonstance que l'infraction visée par la disposition en cause est punissable d'une amende administrative d'un montant supérieur à l'amende qui serait infligée, pour le même délit, dans le cadre de poursuites pénales, après application des décimes additionnels.



B.2.2. La deuxième question porte sur le fait que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut contrôler la légalité des règlements en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir.

B.2.3. La troisième question porte sur la circonstance que l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la cour sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir.

B.2.4. Enfin, la quatrième question invite la cour à comparer la procédure au terme de laquelle statue l'autorité administrative avec une procédure pénale par laquelle, selon la juridiction *a quo*, l'administré qui se voit infliger une sanction administrative bénéficierait de moins de garanties eu égard au fait que:

a) l'autorité poursuivante dans le cadre de la procédure administrative, à savoir l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après: IBGE), est celle qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, et non le procureur du Roi;

b) dans le cadre de cette procédure, il ne peut être fait application de l'article 85 du Code pénal et aucune circonstance atténuante ne peut être prise en compte pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par l'ordonnance;

c) les droits de la défense et la présomption d'innocence ne seraient pas suffisamment garantis;

la contrainte irrésistible et l'erreur invincible ne pourraient être invoquées.

(...)

Quant au fond

B.5. La première question préjudicielle concerne le montant de la sanction administrative visée par l'article 33, 7°, b), en cause. Aux termes de la disposition en cause, la personne qui, au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997, crée directement ou indirectement ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement peut se voir infliger une amende administrative de 625 euros à 62.500 euros. L'article 20, 4°, de l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997 dispose que la personne qui crée directement ou indirectement ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement est punie d'une amende de 0,25 euro à 75 euros. Il s'ensuit qu'une personne qui crée directement ou indirectement une gêne sonore peut se voir infliger une amende administrative plus élevée qu'une personne poursuivie au pénal pour des faits

identiques. La juridiction *a quo* demande si la différence de traitement qui en découle est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Les amendes administratives visées par ledit article 33, 7°, b), sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La cour doit dès lors prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans cet article 6 et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

B.7. 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.8. La cour constate toutefois que le minimum de l'amende administrative est fixé à 625 euros tandis que le maximum de l'amende est fixé à 62.500 euros. En revanche, la même infraction faisant l'objet de poursuites pénales peut donner lieu à une amende dont le montant peut varier de 0,25 euro à 75 euros, ce qui représente, compte tenu des décimes additionnels, une amende de 1,375 à 412,50 euros.

B.9. Quant au montant des amendes, on peut lire ce qui suit dans les travaux préparatoires:



«Cela étant, et contrairement à ce qui se pratique généralement en matière d'amendes administratives, le projet d'ordonnance n'énonce pas un montant maximum ou une fourchette très large couvrant tous les types d'infractions possibles. Une distinction en deux régimes d'importance pécuniaire distincte a été faite: les amendes mineures comprises entre 2500 et 25.000 BEF frappent des infractions commises plutôt par négligence ou par des particuliers en dehors de leurs activités professionnelles tandis que les amendes de 25.000 BEF à 2.500.000 BEF concernent les infractions commises de façon privilégiée par des entreprises ou commerçants dans le cadre de leur activité lucrative» (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-1999, A-312/2, p. 7).

B.10.1. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État qu'il procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'État examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la sanction infligée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État: si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'intéressé est réputé ne pas avoir fait l'objet d'une sanction.

B.10.2. En outre, le Conseil d'État peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'imposer les sanctions, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.10.3. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée.

B.11. La disposition en cause prévoit une amende administrative de 62.500 euros au maximum et de 625 euros au minimum. De la sorte, la disposition en cause permet à l'administration, sous le contrôle du juge, d'éviter, le cas échéant, une violation du droit au respect des biens.

B.12.1. Pour le surplus, il faut constater que l'amende pénale de 0,25 euro à 75 euros fixée à l'article 20, 4°, de l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997 est majorée des décimes additionnels prévus à l'article 1er de la loi du 5 mars 1952 «relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales». Ce n'est pas le cas de l'amende administrative prévue par la disposition en cause, à défaut d'une disposition législative explicite.

B.12.2. Même s'il s'agit d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les personnes qui sont condamnées au paiement



de l'amende administrative en cause échappent aux inconvénients d'une poursuite pénale, comme le caractère déshonorant qui y est lié et l'inscription de la condamnation au casier judiciaire.

B.12.3. Enfin, les articles 23 à 31 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient un ensemble de mesures pouvant être prises par le juge pénal (telles que des peines de confiscation, de cessation totale ou partielle de l'activité, d'interdiction d'exercer une activité professionnelle, de publication du jugement aux frais du condamné ou encore de remboursement des frais exposés par les autorités publiques et qui tendent à alourdir l'infliction de l'amende pénale proprement dite.

B.13.1. Eu égard à ce qui précède, le choix du législateur ordonnancier n'est pas incohérent au point d'entraîner une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.13.2. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.14. La deuxième question préjudicielle invite la cour à se prononcer sur la différence de traitement qui serait établie entre les auteurs présumés d'un même manquement dans la mesure où ceux que le procureur du Roi juge opportun de poursuivre devant les juridictions pénales bénéficient, à chaque degré de juridiction, de la garantie de voir le juge procéder à un contrôle de légalité visé par l'article 159 de la Constitution, tandis que ceux qui font l'objet d'une procédure d'amende administrative ne peuvent bénéficier de la garantie prévue par l'article 159 de la Constitution que devant le Conseil d'État et non devant l'IBGE ou le Collège d'Environnement.

B.15. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.16. La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle concerne la circonstance que l'article 159 de la Constitution s'applique exclusivement aux cours et tribunaux et non à l'autorité administrative et cette dernière, à la différence du juge judiciaire, ne peut donc pas contrôler la légalité de règlements en application de cette disposition.

En l'espèce, la cour ne doit donc pas examiner si et dans quelle mesure les autorités administratives devraient appliquer le cas échéant l'exception d'illégalité en vertu d'un principe général de droit.

La différence de traitement en cause découle d'un choix du Constituant, lequel ne peut être critiqué par la cour. Par ailleurs, la différence de traitement n'a pas d'ef-



fets disproportionnés pour ceux qui se voient infliger une amende administrative dès lors qu'ils peuvent invoquer l'exception d'illégalité de l'article 159 de la Constitution lorsqu'ils introduisent un recours en annulation devant le Conseil d'État.

B.17. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.18. Par une troisième question préjudicielle, la cour est interrogée sur la différence de traitement qui résulterait de la disposition en cause entre les auteurs présumés d'un même manquement selon qu'ils font l'objet d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative. Les premiers bénéficieraient, en effet, à chaque degré de juridiction, de la garantie ou de la possibilité de voir le juge interroger la cour sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence tandis que les seconds se verraient privés de cette garantie dans la mesure où la décision prise à leur encontre l'est par une autorité administrative.

B.19. Il ressort de l'article 142 de la Constitution que seules les juridictions peuvent saisir la cour d'une question préjudicielle, et non les autorités administratives.

Eu égard à la possibilité d'introduire un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre la décision de l'autorité administrative concernée, il faut constater que les personnes qui font l'objet de cette décision ne sont pas privées de la possibilité de soulever une question préjudicielle devant cette juridiction. La section du contentieux administratif du Conseil d'État est en règle obligée de soumettre cette question à la Cour constitutionnelle.

Pour le surplus, le fait que l'autorité administrative qui inflige une amende administrative ne peut poser de question préjudicielle à la cour résulte d'un choix opéré par le Constituant sur lequel il n'appartient pas à la cour de se prononcer.

B.20. La troisième question appelle une réponse négative.

B.21. La quatrième question préjudicielle invite la cour à se prononcer sur le fait que la procédure administrative pouvant aboutir à infliger une sanction sur la base de l'article 33, 7°, b), en cause, offrirait moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre de la procédure pénale.

B.22. La première branche de la quatrième question préjudicielle concerne le fait que les poursuites sont exercées par une autorité administrative, en l'occurrence l'IBGE, qui a également procédé à la constatation des infractions et à leur instruction, et non par le procureur du Roi.

B.23. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions admi-

nistratives lorsqu'il estime que certains manquements à des obligations légales doivent être réprimés, le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne pouvant 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 restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.24. Le système alternatif de sanctions mis en place par l'ordonnance implique que, lorsque le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction constatée, la procédure de sanction administrative peut être poursuivie et une sanction peut être infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE.

B.25. Il ressort de l'article 5 de l'ordonnance en cause que le contrôle du respect des lois et ordonnances visées à son article 2, notamment celle du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, ainsi que la constatation des infractions sont assurés concurremment par les agents de l'IBGE. Ceux-ci peuvent, en vertu de l'article 4 de ladite ordonnance du 25 mars 1999, se voir conférer la qualité d'officier de police judiciaire par le Gouvernement. Ils sont habilités à adopter un certain nombre de mesures de contraintes, telles que celles qui sont établies aux articles 8 et 9 de l'ordonnance.

Quant à la décision d'infliger une sanction administrative, celle-ci doit être prise par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE. Selon l'article 38 de l'ordonnance, cette décision ne peut être prise qu'après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense.

En vertu de l'article 39*bis* de l'ordonnance, un recours est ouvert devant le Collège d'Environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative 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 et 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.

Enfin, un recours juridictionnel peut encore, au terme de la procédure, être exercé auprès du Conseil d'État contre la décision de sanction administrative.

B.26. Il découle de ce qui précède que le législateur ordonnancier, en confiant à une autorité administrative spécialisée en matière d'environnement, le constat, la poursuite et l'infliction d'une sanction administrative, et en veillant au respect des droits de la défense, n'a pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits de la catégorie de personnes poursuivies dans le cadre d'une procédure de sanction administrative.



B.27. La première branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.28. La deuxième branche de la quatrième question préjudicielle concerne le fait que, dans le cadre de la procédure, il ne peut être fait application de l'article 85 du Code pénal et que l'on ne peut pas tenir compte de circonstances atténuantes pour infliger une amende inférieure au minimum fixé par l'ordonnance.

B.29. 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. Il en est ainsi de la possibilité d'infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (arrêts n^{os} 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007 et 42/2009).

B.30. Il apparaît de la lecture de l'article 35 de l'ordonnance en cause que le législateur ordonnancier bruxellois a opté, en l'espèce, pour un système alternatif. Ainsi, pour un même fait, l'auteur peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel, ou, si tel n'est pas le cas, se voir infliger une amende administrative.

B.31. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance en cause que, par son adoption, le législateur ordonnancier entendait poursuivre un double objectif: coordonner les moyens d'investigation et les mesures de police à prendre par les agents de contrôle ainsi que les mesures que peut édicter le juge pénal, d'une part, et «créer de nouveaux moyens de lutte et de répression des infractions environnementales tenant compte de l'engorgement des tribunaux répressifs et de la surcharge de travail des polices communales», d'autre part (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-1999, A-312/2, p. 3).

Il était apparu que 85 % des procès-verbaux parvenant au parquet connaissaient un classement sans suite. Il convenait dès lors de pouvoir sanctionner effectivement les infractions constatées (*ibidem*, p. 13).

Quant aux relations avec le parquet et au montant des amendes, on peut encore lire ce qui suit dans les travaux préparatoires de l'ordonnance:

«Cela étant, le souci, en créant un tel régime, a été d'agir en bonne intelligence avec le Parquet et en protégeant les droits de défense des personnes incriminées.

Aussi, pour ce qui concerne les relations avec le Parquet, nous sommes-nous calqués sur la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales: tout procès-verbal d'infraction est notifié



au Procureur du Roi qui dispose de six mois pour informer le fonctionnaire dirigeant compétent s'il décide ou non d'entamer des poursuites.

Dans la négative, la procédure en vue d'infliger une amende administrative peut être engagée. L'amende, cela va de soi, une fois infligée empêche que la personne incriminée puisse encore faire l'objet pour le même fait de poursuites pénales à l'initiative du Parquet ou d'une administration régionale» (*ibid.*, p. 7).

B.32.1. Le législateur ordonnancier a pu légitimement considérer qu'en vue de désengorger les parquets et les tribunaux répressifs ainsi que d'assurer l'efficacité des poursuites relatives aux infractions environnementales constatées, il convenait d'instaurer un régime de sanctions administratives.

B.32.2. Il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre à la personne qui se voit infliger une telle sanction de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende en dessous du minimum fixé par l'ordonnance, alors que cette personne pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal si elle comparaissait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction.

B.33. La deuxième branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.34. Dans la troisième branche de la quatrième question préjudicielle, la cour est interrogée sur le fait que les garanties de procédure que constituent les droits de la défense et la présomption d'innocence ne seraient pas respectées dans le cadre de la procédure de sanction administrative soumise à l'appréciation de la cour.

B.35. Comme la cour l'a relevé en B.25, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE doit, avant d'infliger une sanction, mettre la personne passible d'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense.

Le silence du législateur ordonnancier, pour ce qui concerne le contenu procédural de cette possibilité, n'entraîne pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Même en l'absence d'une disposition explicite, la sanction en cause ne pourrait être infligée sans que soit préalablement offerte à l'intéressé la possibilité de faire connaître utilement son point de vue. En effet, les principes de bonne administration qui comportent le droit d'être entendu exigent que l'intéressé soit informé des motifs de fait et de droit de la sanction administrative envisagée à son égard, qu'il dispose d'un délai suffisant pour préparer sa défense et qu'il puisse prendre connaissance du dossier complet établi en vue de prendre la décision. Ces principes exigent également que la mesure soit motivée.



Comme il est exposé en B.10.1, le contrôle de légalité par le Conseil d'État ne porte pas uniquement sur le respect, par l'autorité administrative, des dispositions légales, mais également sur le respect des principes généraux du droit. Le Conseil d'État qui est saisi d'un recours contre la décision prononçant une amende administrative vérifie donc si les principes de bonne administration précités ont été respectés.

En ce qui concerne la charge de la preuve, c'est au fonctionnaire qui décide d'infliger la sanction administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité.

B.36. En sa troisième branche, la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.37. Une quatrième branche de la quatrième question préjudicielle invite la cour à se prononcer sur le fait que, dans le cadre de la procédure d'amende administrative visée par l'ordonnance en cause, il serait impossible d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible.

B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal.

La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative par l'autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé.

B.40. La quatrième branche de la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit:

L'article 33, 7°, b), 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, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de



l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.

Note

Transposabilité des mesures d'individualisation de la sanction pénale à la sanction administrative à caractère pénal: l'irrésistible ascension du parallélisme

Depuis plusieurs années déjà, la Cour constitutionnelle juge qu'une sanction administrative est de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsque la sanction revêt un caractère essentiellement répressif et dissuasif¹. Elle précise aussi qu'une telle sanction ne constitue pas une peine au sens de l'article 1^{er} du Code pénal², en sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne sont pas, en tant que telles, applicables à cette sanction³.

Depuis plusieurs années également, la Cour constitutionnelle juge qu'une sanction administrative à caractère pénal doit «être conforme aux principes généraux du droit pénal»⁴. C'est le motif pour lequel elle vérifie si le législateur n'a pas méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution, en omettant de permettre que s'appliquent, à une situation conduisant à l'infliction d'une sanction administrative à caractère pénal, les mesures d'individualisation de la peine⁵.

La lecture des deux arrêts commentés laisse apparaître que ces différents enseignements, plusieurs fois répétés, ne sont pas remis en cause⁶.

Au sujet de la transposabilité des mesures d'individualisation de la peine à la sanction administrative à caractère pénal, le contrôle de la cour a, jusqu'ici, conduit la haute juridiction à distinguer selon que les sanctions – administrative, d'une part, pénale, de l'autre – punissent – ou non – un même comportement⁷.

1 Voy. C.C., arrêts n° 99/2009 du 18 juin 2009; n° 117/2009 du 16 juillet 2009. Voy. égal. D. DEOM et Th. BOMBOIS, «La définition de la sanction administrative», in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 101 à 128.

2 Voy. C.C., arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

3 Voy. C.C., arrêt n° 86/2007 du 20 juin 2007; C.C., arrêt n° 119/2009 du 16 juillet 2009.

4 Voy. F. PIRET et D. RENDERS, «La transposabilité des modalités d'individualisation des peines aux sanctions administratives dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle», note sous C.C., arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009, *cette Revue*, p. 1189, note 16.

5 Voy. not. D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, op. cit., pp. 176 et s.

6 C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010; C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011.

7 F. PIRET et D. RENDERS, op. cit., p. 1191.



Lorsqu'un même comportement peut donner lieu à l'infliction soit d'une sanction administrative, soit d'une sanction pénale, la cour juge qu'un parallélisme doit «en principe» exister s'agissant de l'applicabilité des mesures d'individualisation de la peine⁸. Parce que l'exigence n'est requise qu'«en principe», la cour estime pouvoir, en présence d'amendes, comparer les minima respectifs en cause et juger admissible l'inapplicabilité des mesures d'individualisation de l'amende pénale à l'amende administrative, si l'amende administrative minimum correspond à l'amende pénale minimum⁹.

Lorsqu'en revanche, les sanctions administrative et pénale visent à réprimer des comportements distincts, la Cour constitutionnelle n'exige plus un parallélisme de principe entre les règles respectivement applicables¹⁰: elle ne sanctionne les différences de traitement établies en matière d'individualisation de la peine que si celles-ci conduisent à un système manifestement incohérent¹¹. Pour en juger, la cour a déjà comparé les minima des amendes administrative et pénale en cause, et déclaré le système incohérent lorsque les mesures d'individualisation conduisaient à ce qu'une amende pénale, par hypothèse individualisable, soit sensiblement moins lourde qu'une amende administrative, par hypothèse non individualisable¹².

Par son arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle juge – à notre connaissance pour la première fois – que, lorsqu'un même manquement peut conduire à l'infliction d'une sanction administrative ou d'une sanction pénale, «un parallélisme doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine»¹³, sans qu'il s'agisse encore d'un «principe» auquel il pourrait être dérogé.

L'enseignement semble signifier que la cour exige désormais un parallélisme pur et simple entre la sanction administrative à caractère pénal et la sanction pénale dans l'applicabilité des mesures d'individualisation de la peine, pour l'hypothèse où un même manquement peut donner lieu à l'infliction d'une sanction administrative à caractère pénal ou d'une sanction pénale.

Il en résulterait qu'en matière d'amendes, la correspondance entre les minima des deux catégories en présence ne devrait, à l'avenir, plus pouvoir pallier l'absence de parallélisme dans l'applicabilité des mesures d'individualisation, comme il a pu en être par le passé¹⁴.

8 Voy. C.C., arrêts n° 40/97 du 14 juillet 1997; n° 45/97 du 14 juillet 1997; n° 128/99 du 7 décembre 1999; n° 86/2007 du 20 juin 2007; n° 42/2009 du 11 mars 2009.

9 Voy. C.C., arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

10 F. PIRET et D. RENDERS, *op. cit.*, p. 1194.

11 *Ibid.*

12 Voy. C.C., arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009.

13 C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011.

14 Voy. C.C., arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009.



L'on peut légitimement se demander si le parallélisme ainsi renforcé entre sanctions administratives à caractère pénal et sanctions pénales pures, au sujet de l'applicabilité des mesures d'individualisation en cas de concurrence de sanctions, n'augure pas la consécration prochaine d'un parallélisme plus général entre les deux catégories de sanctions considérées, dans le domaine des mesures d'individualisation. Plus le parallélisme s'accroît, plus la prolongation du parallélisme s'avère, en effet, irrésistible.

Si l'on a, par ailleurs, égard à l'exigence de sécurité juridique, particulièrement souhaitable dans le domaine du droit répressif, l'on en vient à conclure que la reconnaissance d'un parallélisme généralisé serait sans doute heureuse.

Par son arrêt du 16 décembre 2010, la Cour constitutionnelle juge – également pour la première fois semble-t-il – que, lorsque le sursis à exécution n'est pas applicable à une sanction administrative de caractère pénal et qu'un tel traitement n'est pas raisonnablement justifié, «il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné et de fixer les conditions de la procédure de son retrait»¹⁵.

Un tel enseignement avait, certes, déjà été prodigué par la cour, dans un arrêt du 16 juin 2004¹⁶. La confirmation de l'enseignement s'explique, semble-t-il, par la circonstance que les termes de la loi du 29 juin 1964 «concernant la suspension, le sursis et la probation» ne sont pas aussi aisés à transposer, dans le cadre d'un dispositif instituant une sanction administrative, que ne le sont, aux yeux de la Cour, ceux de l'article 85 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes¹⁷.

Il reste que, par son arrêt du 16 décembre 2010, la cour conclut désormais que la discrimination qui résulte de l'absence de règle de sursis provient, non plus du dispositif législatif instituant la sanction administrative litigieuse, «mais de l'absence d'une disposition législative» particulière, permettant «de bénéficier d'une mesure de sursis»¹⁸.

Sans nul doute, l'injonction implicitement formulée à l'adresse du législateur a de quoi simplifier la mission du juge *a quo* qui, face à une déclaration d'inconstitutionnalité de la cour, pouvait, jusqu'ici, se demander comment mettre en œuvre l'instrument du sursis dans le cadre du dispositif de répression administrative qu'il était requis d'appliquer.

¹⁵ C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010.

¹⁶ Voy. C.C., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004.

¹⁷ L'on observe, en effet, que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, encore confirmée par l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, est fixée en ce sens que, lorsqu'il existe une discrimination en matière de circonstances atténuantes, l'intervention du législateur n'est pas requise pour permettre au juge *a quo* d'avoir égard à ces circonstances, dans le cadre du litige dont il est saisi et qui a conduit à la question préjudicielle.

¹⁸ C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010.



Le citoyen en cause dans l'espèce qui a conduit à la question préjudicielle semble, quant à lui, réduit à devoir être condamné sans sursis, à moins d'une intervention éclair du législateur et sous réserve de la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait de la fonction de légiférer¹⁹.

Au prix du sacrifice d'un citoyen sur l'autel du droit, l'on verra, dans l'arrêt du 16 décembre 2010, un appel lancé aux différents législateurs, tous en droit d'instituer des sanctions administratives²⁰ – et à la section de législation du Conseil d'État chargée d'accompagner la rédaction des textes normatifs –, en vue de veiller à ce qu'un dispositif de sursis adapté soit consacré chaque fois qu'une sanction administrative à caractère pénal est en mesure de concurrencer une sanction pénale pure ...

En attendant de voir si l'irrésistible ascension du parallélisme consacré par la Cour n'impliquera pas de consacrer la règle du sursis – comme, au passage, celle des circonstances atténuantes²¹ – dans une mesure plus large encore.

David RENDERS,
professeur à l'U.C.L.,
avocat

19 Voy., à ce sujet, Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, I, p. 1870. Voy., à propos de cet arrêt, F. GOSSELIN, «Responsabilité du législateur belge en raison de l'arriéré judiciaire: l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006», *Actualités*, 9 octobre 2006; égal. J. WILDEMEERSCH, «L'arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 versus l'arrêt du 28 septembre 2006: le loup était déjà dans la bergerie», *J.L.M.B.*, 2006, pp. 1550 et s.; M. UYTENDAELE, «Du réflexe salutaire à l'ivresse du pouvoir – premières réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation *Église universelle du Royaume de Dieu et F.J.*», *J.L.M.B.*, 2006, pp. 1554 et s.; S. VAN DROOGHENBROECK, «Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs», *R.C.J.B.*, 2007, pp. 367 et s.; P. MOREAU, «L'arriéré judiciaire à la croisée des pouvoirs – Réflexions à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006», *R.G.A.R.*, 2007, n° 14.241; J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, «La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire», *J.T.*, 2007, pp. 433 et s. L'on relève, à cet égard, que, par un arrêt du 15 mai 2007, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît expressément que l'action en responsabilité civile contre l'État législateur s'apparente, dès le 28 mars 2007, à un nouveau recours qu'il convient d'épuiser, au sens de l'article 35 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avant de saisir la Cour (voy. C.E.D.H., arrêt *Depauw c. Belgique*, 15 mai 2007, pp. 11-16). Sur la responsabilité de l'État législateur, voy. aussi M. MAHIEU et S. VAN DROOGHENBROECK, «La responsabilité de l'État législateur», *J.T.*, 1998, p. 825 et s.; D. RENDERS et J.-F. Van DROOGHENBROECK, «Erreur de droit et droit à l'erreur», in *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 469-471; J. WILDEMEERSCH, «La responsabilité des pouvoirs publics: valse à trois temps sur un air de 1382», in B. KOHL (dir.), *Droit de la responsabilité*, Liège, Anthemis, coll. «CUP», vol. 107, 2009, pp. 269 et s.; P. VAN OMMESLAGHE, «La responsabilité des pouvoirs publics pour la fonction juridictionnelle et la fonction législative», in P. VAN OMMESLAGHE (coord.), *Actualités en droit de la responsabilité*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 133 et s. Voy. également, Cass., 10 septembre 2010, *R.W.*, 2010-2011, p. 1726 et note P. POPELIER, «De zorgvuldige wetgever en de gekwalificeerde fout: een overvloedig respect voor de beleidsvrijheid van de wetgever».

20 Voy., à cet égard, D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, *op. cit.*, pp. 156 et s.

21 L'on sait, en revanche, que la suspension du prononcé de la sanction est incompatible avec la sanction administrative, dès lors que celle-ci ne se déroule pas devant une juridiction pénale (voy. F. PIRET et D. RENDERS, *op. cit.*, p. 1192 et les références citées, singulièrement C.C., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004).

