# Cour de cassation: Arrêt du 15 octobre 2009 (Belgique). RG C.09.0019.N

* Date : 15-10-2009
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20091015-1
* Role number : C.09.0019.N

N° C.09.0019.N
INSTITUT BRUXELLOIS POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT,
Me Michel Mahieu, avocat à la Cour de cassation,
contre
EMERY WORLDWIDE AIRLINES Inc., société de droit des Etats-Unis d'Amérique,
Me François T'Kint, avocat à la Cour de cassation.
I. La procédure devant la Cour
Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 4 décembre 2008 par le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif.
Le président Ivan Verougstraete a fait rapport.
L'avocat général Dirk Thijs a conclu.
II. Le moyen de cassation
Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :
Dispositions légales violées
- article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955 portant approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et du Protocole additionnel à cette Convention, signé à Paris, le 20 mars 1952 ;
- articles 12 à 14, 110, 144 et 160 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994 ;
- article 609, 2°, du Code judiciaire ;
- articles 7, 14 et 33 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973 ;
- pour autant que de besoin, articles 2, 33, 35 à 39 de l'ordonnance du Conseil 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 la version antérieure à sa modification par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 modifiant diverses dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement ;
- pour autant que de besoin, article 20 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, dans la version antérieure à sa modification par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2001 modifiant diverses dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement ;
- pour autant que de besoin, articles 1er et 2 de 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.
Décision et motifs critiqués
L'arrêt attaqué rejette le recours par les motifs suivants :
« Il ressort du texte de l'ordonnance du Conseil 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 que les amendes administratives visées à l'article 33 sont considérées comme des peines. Ainsi, l'article 33 dispose que toute personne qui commet une des infractions énumérées dans cet article est passible d'une amende administrative et l'article 35, que les infractions énumérées à l'article 33 peuvent faire l'objet d'une amende administrative. Les travaux parlementaires confirment que les amendes administratives sont considérées comme des peines (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-99, n° A-312/1, p. 7 et 13). On lit, par exemple, dans l'exposé des motifs :
‘Ce projet d'ordonnance (...) consacre (...) la volonté de mener une politique pénale plus efficace dans le domaine de l'environnement par (...) l'introduction des amendes administratives.
(...)
Les avantages des amendes administratives ne sont plus à démontrer. En sanctionnant les infractions les plus légères, telles l'absence de formalités administratives, elle permet de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves'.
En outre, il est interdit à tous les justiciables, et pas seulement à un groupe déterminé de personnes au statut juridique particulier de commettre l'infraction visée à l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999. Le but de ces peines est, d'une part, sur le plan répressif, de sanctionner les auteurs de l'infraction et, d'autre part, sur le plan préventif, de dissuader quiconque de commettre cette infraction. L'amende administrative peut, par ailleurs, atteindre le montant de 62.500 euros ou de 125.000 euros en cas de récidive.
Il y a lieu de déduire de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et des articles 12 à 14, 110 et 144 de la Constitution, qu'une peine ne peut être infligée ou appréciée que par les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire.
Le Conseil d'Etat est, dès lors, sans compétence pour connaître du présent recours en annulation formé contre un acte individuel de l'autorité sanctionnant un comportement déterminé ».
Griefs
Aux termes de l'article 7 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, pris en vertu de l'article 160 de la Constitution coordonnée, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts, dans les cas prévus par ces lois et les lois particulières.
L'article 14, § 1er, des mêmes lois coordonnées dispose que cette section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.
Aux termes de l'article 33 de ces lois coordonnées, tel qu'il trouve confirmation dans l'article 609, 2°, du Code judiciaire, les arrêts par lesquels la section du contentieux administratif décide de ne pouvoir connaître de la demande par le motif que la connaissance de celle-ci rentre dans les attributions des autorités judiciaires, ainsi que les arrêts par lesquels la section rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces autorités, peuvent être déférés à la Cour de cassation.
En vertu des articles 2, 33, 35 à 39 de l'ordonnance du Conseil 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, combiné avec l'article 2 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, et les articles 1er et 2 de 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, tels qu'ils étaient applicables au moment des faits, toute personne, propriétaire, détentrice ou utilisatrice d'une source de bruit qui crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 précité est punie d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs belges (625 à 62.500 euros).
Il suit de cette réglementation qu'en principe, le Conseil d'Etat connaît du recours en annulation formé contre une décision par laquelle l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement inflige aux justiciables des amendes administratives pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.
Première branche
La compétence du Conseil d'Etat pour connaître des recours en annulation formés contre un acte individuel d'une autorité est subsidiaire. Cette compétence est exclue lorsque la connaissance d'une telle contestation relève de la compétence du pouvoir judiciaire.
En vertu de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.
Aux termes de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution coordonnée, nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.
Conformément à l'article 13 de la Constitution coordonnée, nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.
En vertu de l'article 14 de la Constitution coordonnée, nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.
En vertu de l'article 110 de la Constitution coordonnée, le Roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres et aux membres des gouvernements de communauté et de région.
Conformément à l'article 144 de la Constitution coordonnée, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.
A l'exception de la privation de liberté visée à l'article 12, alinéa 3, de la Constitution coordonnée, il ne peut être déduit des dispositions précitées que seuls les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire sont compétents pour apprécier et infliger les sanctions administratives considérées comme des peines au sens de ces dispositions.
Lorsqu'une sanction administrative infligée par une autorité administrative est qualifiée de peine au sens des dispositions précitées, il ne peut pas davantage se déduire de ces dispositions que l'acte individuel de l'autorité doit exclusivement être apprécié par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.
En décidant que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation formé par la partie défenderesse contre la décision du 22 novembre 2001 par laquelle l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement lui inflige une amende administrative d'un montant de 9.717,43 euros du chef d'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, par le motif « qu'il y a lieu de déduire de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et des articles 12 à 14, 110 et 144 de la Constitution, qu'une peine ne peut être infligée ou appréciée que par les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire », alors que ces dispositions n'empêchent nullement qu'une sanction administrative qualifiée de peine au sens desdites dispositions soit appréciée et infligée par une autorité administrative, ni que l'acte individuel de l'autorité infligeant une sanction administrative soit contrôlée par le Conseil d'Etat, la décision attaquée viole toutes les dispositions citées au moyen.
Seconde branche
Conformément à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une sanction doit être considérée comme une peine lorsqu'elle est qualifiée telle dans le droit interne ou, subsidiairement, lorsque la nature de l'infraction ainsi que la nature et la sévérité de la sanction relèvent du droit pénal. L'infraction doit être considérée comme pénale lorsque le caractère punissable vise un objectif tant répressif que préventif et ne concerne pas spécifiquement un certain groupe de personnes ayant un statut juridique particulier.
En l'espèce, l'amende administrative prévue à l'article 35, 7°, b, n'est pas qualifiée de pénale dans le droit interne de sorte que, d'une part, le texte de loi qui la prévoit ne relève pas du droit pénal et que, d'autre part, elle est prononcée non par le juge pénal mais par l'administration.
Or, afin de décliner la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du recours en annulation formé contre la décision du 22 novembre 2001 par laquelle l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement inflige à la défenderesse une amende administrative d'un montant de 9.717,43 euros, l'arrêt attaqué se fonde sur la qualification pénale de l'amende administrative en droit interne au motif qu'« il ressort du texte de l'ordonnance du Conseil 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 que les amendes administratives visées à l'article 33 sont considérées comme des peines. Ainsi, l'article 33 dispose que toute personne qui commet une des infractions énumérées dans cet article est passible d'une amende administrative et l'article 35, que les infractions énumérées à l'article 33 peuvent faire l'objet d'une amende administrative. Les travaux parlementaires confirment que les amendes administratives sont considérées comme des peines (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1998-99, n° A-312/1, p. 7 et 13). On lit, par exemple, dans l'exposé des motifs : ‘Le projet d'ordonnance (...) consacre (...) la volonté de mener une politique pénale plus efficace dans le domaine de l'environnement par (...) l'introduction des amendes administratives ; (...) ; les avantages des amendes administratives ne sont plus à démontrer. En sanctionnant les infractions les plus légères, telles l'absence de formalités administratives, elle permet de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves».
En outre, l'amende administrative ne vise pas l'ensemble des citoyens et ses conséquences ne sont pas suffisamment graves. En effet, seules des compagnies aériennes sont passibles de l'amende administrative litigieuse. Le montant de cette amende est calculé en fonction du nombre et de la gravité des dépassements des nuisances sonores. Eu égard aux moyens financiers des contrevenants, elle ne peut être considérée comme sévère au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
L'arrêt attaqué considère que l'amende litigieuse vise l'ensemble des citoyens et est suffisamment sévère au motif qu'« il est interdit à tous les justiciables, et pas seulement à un certain groupe de personnes ayant un statut juridique particulier, de commettre l'infraction visée à l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999. Le but de ces sanctions est, d'une part, sur le plan répressif, de sanctionner les auteurs de l'infraction en question et, d'autre part, sur le plan préventif, de dissuader quiconque de commettre cette infraction. L'amende administrative visée peut par ailleurs atteindre le montant de 62.500 euros ou 125.000 euros en cas de récidive ».
Par ces considérations, l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement la décision de considérer l'amende administrative litigieuse comme une peine au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en conséquence, ne rejette pas légalement la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de cette décision.
En conséquence, il viole toutes les dispositions légales citées au moyen.
III. La décision de la Cour
Sur la fin de non-recevoir opposée au pourvoi :
1. Conformément à l'arrêt rendu par la Cour le 8 juin 2009 dans la cause S.08.0129.N le ministère public a soulevé d'office que le pourvoi est dénué d'intérêt.
2. En vertu de l'article 158 de la Constitution, la Cour de cassation se prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi.
L'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose notamment que peuvent être déférés à la Cour de cassation les arrêts et les ordonnances par lesquels la section du contentieux administratif décide de ne pouvoir connaître de la demande par le motif que la connaissance de celle-ci rentre dans les attributions des autorités judiciaires.
Le pourvoi est formé par requête de la partie intéressée, introduite conformément aux dispositions du Code judiciaire,.
3. Dans l'ordre juridique belge, la Cour de cassation est seule à statuer sur les conflits d'attribution. Cette tâche constitutionnelle implique qu'elle a une mission de régulatrice des compétences respectives de l'ordre judiciaire et du Conseil d'Etat.
Les décisions par lesquelles le Conseil d'Etat statue sur les limites de sa compétence par rapport à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire doivent en principe pouvoir être contrôlées par la Cour de cassation.
4. L'autorité qui a pris un acte individuel attaqué devant le Conseil d'Etat a intérêt à entendre dire si les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent en connaître lorsque le Conseil d'Etat rejette la compétence préconisée par l'autorité.
Dans un tel cas, l'autorité a intérêt à entendre dire quelle instance doit trancher le litige et conserve cet intérêt même lorsque la mesure individuelle est provisoirement maintenue du fait que le Conseil d'Etat s'est déclaré sans compétence pour statuer.
5. L'arrêt attaqué considère que la mesure infligée constitue une peine au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la peine ne peut être infligée ou appréciée que par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et que, dès lors, le Conseil d'Etat ne dispose pas de la compétence requise pour connaître du recours en annulation d'un acte individuel de l'autorité sanctionnant un comportement déterminé.
Le pourvoi en cassation dirigé contre une décision par laquelle le Conseil d'Etat statue sur les limites de sa compétence par rapport à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire est recevable.
La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.
Sur le moyen :
Quant à la première branche :
6. En vertu de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.
Ni cette disposition conventionnelle ni aucune autre disposition conventionnelle ou constitutionnelle ne requièrent qu'une amende administrative, qui constitue une peine au sens de cette disposition, soit infligée et appréciée exclusivement par un juge de l'ordre judiciaire. Sauf lorsque les sanctions comportent une peine privative de liberté, il suffit que le contrevenant dispose d'un recours juridictionnel à part entière.
7. Une amende administrative infligée à un individu par une autorité administrative en application des sanctions prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance peut, en principe, lorsque le législateur n'a pas accordé cette compétence à un juge de l'ordre judiciaire, être contrôlée par le Conseil d'Etat en application de sa compétence générale d'apprécier si une mesure de l'autorité est entachée ou non d'excès de pouvoir.
Le Conseil d'Etat peut examiner, notamment, dans le cadre de ce contentieux objectif, si, compte tenu des conventions internationales, la mesure individuelle est légale et notamment si sa proportionnalité peut être contrôlée par le juge et annuler cette mesure individuelle pour excès de pouvoir, si pareil recours n'est pas ouvert au contrevenant.
8. L'arrêt constate qu'il ressort du texte de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, que les infractions à cette ordonnance sont sanctionnées par des amendes administratives qui sont considérées comme des peines. Il décide sur la seule base de la nature pénale de la sanction que le Conseil d'Etat ne dispose pas de la compétence requise.
L'arrêt ne justifie, dès lors, pas légalement sa décision.
Le moyen, en cette branche, est fondé.
Par ces motifs,
La Cour, statuant en chambres réunies,
Casse l'arrêt attaqué ;
Ordonne que le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil d'Etat et que mention en sera faite en marge de l'arrêt cassé ;
Condamne la défenderesse aux dépens ;
Renvoie la cause à la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat autrement composée, qui se conformera à la décision de la Cour sur le point de droit jugé par elle.
Ainsi jugé par la Cour de cassation, chambre réunies, à Bruxelles, où siégeaient le premier président Ghislain Londers, les présidents Ivan Verougstraete et Christian Storck, les présidents de section Edward Forrier, Jean de Codt, Frédéric Close, Paul Mathieu, les conseillers Didier Batselé, Eric Stassijns, Beatrijs Deconinck et Geert Jocqué, et prononcé en audience publique du quinze octobre deux mille neuf par le premier président Ghislain Londers, en présence de l'avocat général Dirk Thijs, avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.
Traduction établie sous le contrôle du président de section Paul Mathieu et transcrite avec l'assistance du greffier-chef de service Karin Merckx.
Le greffier-chef de service, Le président de section,