# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 30 mars 2011 (Belgique). RG 44/2011

* Date : 30-03-2011
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20110330-1
* Role number : 44/2011

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
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'Etat 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 euro et 62.500 euro, alors que dans le cadre de poursuites pénales, le même délit serait puni d'une amende plus basse, d'un montant de 1,375 euro à 412,5 euro 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.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;
d) la contrainte irrésistible et l'erreur invincible ne pourraient être invoquées.
Quant à la demande de reformulation de la question
B.3.1. La partie requérante devant la juridiction a quo demande à la Cour de reformuler la quatrième question préjudicielle de sorte qu'elle porte sur le contrôle de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphes 1 et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette partie demande également de reformuler le premier point de la quatrième question afin d'insister sur la circonstance que l'autorité administrative qui inflige la sanction administrative, en l'occurrence l'IBGE, a participé à la politique de lutte contre le bruit des avions, constate les infractions en cause, instruit le dossier, décide de poursuivre ou non leur auteur présumé, juge celui-ci et bénéficie des amendes administratives qu'elle inflige. La requérante devant le juge a quo demande encore à la Cour d'ajouter un cinquième point à la quatrième question, synthétisant les quatre points qui la constituent.
B.3.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par le juge a quo.
Quant aux dispositions en cause
B.4.1. L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 en cause dispose :
« Est passible d'une amende administrative de 625 EUR à 62 500 EUR toute personne qui commet une des infractions suivantes :
7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain :
[...]
b) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement. »
L'article 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain dispose :
« Est puni d'une amende de 0,25 EUR à 75 EUR celui qui :
1° cause des bruits ou tapages sur la voie publique de nature à troubler la tranquillité ou la santé des habitants sans nécessité ou par défaut de prévoyance ou de précaution;
2° cause des bruits ou tapages de nature à troubler la tranquillité ou la santé des habitants entre 22 heures et 7 heures;
3° cause, sur la voie publique ou dans un lieu public, des bruits soumis à autorisation préalable sans disposer de cette autorisation ou sans respecter les conditions qui y sont mises;
4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;
5° fait preuve d'un comportement anormalement bruyant ou n'aura pas mis obstacle à un comportement de même nature des personnes ou animaux placés sous sa responsabilité;
6° s'oppose aux visites, essais ou mesures ordonnés par les fonctionnaires et agents visés à l'article 15 ».
B.4.2. L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 doit être examiné à la lumière des articles 35 à 42 de la même ordonnance. Ceux-ci disposent :
« Art. 35. Les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.
L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint.
Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.
Art. 36. Tout procès-verbal constatant notamment une infraction visée à l'article 32 ou 33 est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur du Roi.
Art. 37. Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 32 ou 33.
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 ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 1er permet l'application d'une amende administrative.
Art. 38. Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction.
La décision d'infliger une amende administrative fixe le montant de celle-ci et invite le contrevenant à acquitter l'amende dans un délai de trente jours à dater de la notification par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement, visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, mentionné dans le formulaire qui y est joint.
La décision d'infliger une amende administrative ou, le cas échéant, la décision de ne pas infliger une amende administrative est notifiée dans les dix jours par lettre recommandée à la poste :
1° à la personne passible de l'amende administrative;
2° au procureur du Roi.
Art. 39. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique.
Art. 39bis. Un recours est ouvert devant le Collège d'environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Le recours est introduit, à peine de forclusion, par voie de requête 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.
Le Collège d'environnement 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.
En l'absence de décision dans le délai prescrit à l'alinéa précédent, la décision ayant fait l'objet d'un recours est censée confirmée.
Art. 40. En cas de non paiement de l'amende, une contrainte est décernée par le receveur du service taxe et recettes de l'Administration des finances et du budget du Ministère.
La contrainte est visée et rendue exécutoire par le directeur général de l'Administration des finances et du budget du Ministère.
Elle est notifiée par envoi recommandé à la poste.
Art. 41. En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125 000 EUR.
Art. 42. 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 ».
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'Etat 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'Etat 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'Etat : 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'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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 ordonnanciel 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'Etat 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'effets 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'Etat.
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'Etat 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'Etat 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 ordonnanciel de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives 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 39bis 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'Etat contre la décision de sanction administrative.
B.26. Il découle de ce qui précède que le législateur ordonnanciel, 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 nos 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 ordonnanciel 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 ordonnanciel 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 ordonnanciel 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 ordonnanciel, 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'Etat 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'Etat 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.
Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 30 mars 2011.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
R. Henneuse.