

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 255.900 du 24 février 2023

A. 228.078/XV-4084

En cause : **la société de droit portugais TRANSPORTES AEREOS PORTUGUESES**, en abrégé TAP,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien POPIJN et Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 10 mai 2019, la société de droit portugais Transportes Aereos Portugueses, en abrégé TAP, demande l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 11 mars 2019 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) du 13 mai 2016 lui infligeant une amende administrative de 8.599 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 qui auraient été commises entre juin et août 2014.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 30 novembre 2022 et la partie adverse en a pris connaissance le 2 décembre 2022.

M. Lionel Renders, auditeur, a rédigé une note le 13 janvier 2023 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinq}ies de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 16 janvier 2023, dont la partie adverse a pris connaissance le 17 janvier 2023, le greffe lui a notifié que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinq}ies du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le sixième moyen, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du sixième moyen

1. Dans le moyen, pris de l'absence de fondement légal, de la violation des règles relatives à la récidive, de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, ou de la violation des articles 10 et 11 de la constitution, la partie requérante observe que l'acte attaqué confirme la décision de l'IBGE, actuellement Bruxelles Environnement, d'infliger une amende administrative en s'appuyant sur le motif selon lequel « [...] pour les mois de juin 2014 et de juillet 2014 une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée de sorte que l'élément de récidive est pris en considération ». Elle indique qu'aucune disposition légale ne permettait à Bruxelles Environnement, d'aggraver la sanction infligée à la requérante pour ce motif. Elle en déduit que c'est à tort que l'acte confirme cette décision.

À titre subsidiaire, elle fait valoir qu'au jour de la décision de Bruxelles Environnement, celui-ci ne pouvait retenir la récidive dans son chef car les précédentes infractions lui ayant été imputées n'avaient pas encore fait l'objet de condamnation définitive.

Or, elle soutient que la récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée, c'est-à-dire par la constatation d'une décision de condamnation définitive (soit ne pouvant plus être anéantie par l'exercice d'une voie de recours, y compris par un recours en cassation) intervenue antérieurement à la réalisation des nouveaux faits délictueux.

Elle en infère que c'est à tort que l'acte attaqué a confirmé la décision de Bruxelles Environnement, qui a aggravé le montant de l'amende pour récidive en l'absence de condamnations définitives antérieures le permettant.

Elle ajoute que si, par impossible, le Conseil d'État estimait que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 permettait à Bruxelles Environnement, d'aggraver la sanction infligée pour le motif susvisé, elle dénonce l'existence d'une différence de traitement disproportionnée en matière de récidive entre, d'une part, le justiciable qui fait l'objet de poursuites pénales et qui, dès lors, se voit appliquer l'article 23 de l'ordonnance et, d'autre part, le justiciable qui fait l'objet de la procédure administrative organisée par le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après : « Code de l'inspection ») et qui se voit appliquer l'article 42 de l'ordonnance.

Elle soutient que la situation de la personne faisant l'objet de poursuites administratives diverge de celle de la personne faisant l'objet de poursuites pénales : la personne faisant l'objet de poursuites administratives se voit appliquer l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, tandis que la personne faisant l'objet de poursuites pénales se voit appliquer l'article 23 du Code de l'inspection. Dans le premier cas, le justiciable est susceptible de voir sa peine aggravée pour état de récidive même en l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée alors que, dans le second cas, le justiciable n'est susceptible de voir sa peine aggravée pour récidive qu'à la condition qu'il existe une condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause. À ses yeux, cette différence de traitement est disproportionnée.

Elle observe que la Cour constitutionnelle ne s'est encore jamais prononcée sur la différence de traitement en matière de récidive dénoncée mais devra bientôt le faire, ayant été saisie d'une question préjudicielle à cet égard par l'arrêt société de droit étranger Singapore Airlines Cargo, n° 241.596 du 24 mai 2018.

Elle sollicite de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle se prononce sur cette question. Si la Cour constitutionnelle répondait à cette question par l'affirmative, il y aurait en effet lieu de déclarer le moyen fondé.

2. Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« 1. Par les arrêts n° 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, le Conseil d'État a jugé fondé les moyens s'appuyant sur les règles visées à l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, reprises ensuite à l'article 52 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale.

Il ressort de ces arrêts les considérants suivants :

“ Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

‘ B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 « relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement » (ci-après : l'ordonnance du 25 mars 1999), qui, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'État, disposait :

« Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés ».

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

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

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

B.2.1. Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient que sont passibles d'amendes administratives de 62,50 à 625 euros (article 32) ou de 625 à 62.500 euros (article 33) les personnes qui commettent une des infractions énumérées par ces dispositions. En vertu de l'article 35 de la même ordonnance, ces infractions « font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative ». En application des articles 36 et 37 de la même ordonnance, les procès-verbaux constatant les infractions visées aux articles 32 et 33 sont transmis au fonctionnaire compétent et au procureur du Roi. La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative. La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ainsi que l'absence de décision dans le délai imparti permettent l'application d'une amende administrative. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique (article 39).

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

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

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

B.4. La différence de traitement en cause repose sur le critère de la procédure administrative ou pénale suivie. Lorsque le contrevenant est

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

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

B.6.1. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour des mêmes faits, il peut, soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, un parallélisme doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine.

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

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

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

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

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

B.10. En l'espèce, il n'est pas démontré que le constat d'inconstitutionnalité non modulé implique des perturbations pour l'ordre juridique. À supposer qu'un recours en annulation soit introduit sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour

pourrait à ce moment décider du maintien, le cas échéant, des effets de la norme annulée. Dans l'hypothèse où un tel recours serait introduit et où la Cour annulerait la disposition dont elle constaterait l'inconstitutionnalité par le présent arrêt sans en maintenir les effets, des recours administratifs seraient possibles contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant aurait été augmenté sur la base de la disposition en cause. Des requêtes en rétractation d'arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre de telles décisions peuvent également être introduites sur la base des articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Ces recours éventuels ne constituent pas un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant le maintien des effets de la disposition en cause au contentieux préjudiciel'.

Par son arrêt n° 125/2021, la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, a jugé ce qui suit :

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

Saisie d'une demande de maintien des effets de cette disposition jusqu'au 5 octobre 2020, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

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

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

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

En conséquence de cet arrêt, la disposition annulée a disparu de l'ordonnancement juridique sans maintien de ses effets.

L'enseignement de ces arrêts implique que seules les infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, soient prises en considération pour fonder une augmentation de l'amende administrative encourue lorsque l'infraction sanctionnée est une réitération d'un comportement similaire passé du contrevenant.

Comme l'indique le premier de ces arrêts (B.1.2), l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 a été modifié et renuméroté en un article 52 du Code de

l'inspection. La modification apportée par l'ordonnance du 8 mai 2014 qui a établi cette codification, se limite à prévoir que, dans le cas où une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, le doublement du montant maximum de l'amende administrative alternative est facultatif.

Comme la disposition qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2020 du 28 mai 2020, l'article 52 du Code de l'inspection fait de l'établissement d'un procès-verbal constatant une infraction l'élément permettant d'aggraver l'amende administrative et il y a lieu de considérer que, par l'arrêt précité, la Cour constitutionnelle a déjà répondu à une question préjudicielle portant sur un objet identique.

En l'espèce, l'acte attaqué mentionne expressément que l'élément de la récidive est pris en considération pour aggraver l'amende sur la base de procès-verbaux constatant des infractions.

Même si certaines des infractions prises en considération pour majorer les amendes en raison de la récidive ont pu être constatées dans des décisions devenues définitives à défaut de recours, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'établir avec certitude que seules des infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, ont été prises en considération dans le cadre de l'appréciation de la récidive.

La circonstance que les montants des amendes, mêmes cumulés, ne dépassent pas le plafond fixé par l'article 45, alinéa 3, du Code de l'inspection n'énervé pas le constat selon lequel l'acte attaqué a bien appliqué une mesure d'individualisation de la peine en retenant une majoration du fait de la réitération d'un comportement considéré comme infractionnel, ce qu'il ne pouvait faire que dans des conditions similaires à celles prévues pour la récidive en matière pénale, comme l'ont jugé les arrêts de la Cour constitutionnelle précités. Il n'est pas établi que tel a été le cas en l'espèce.

En application des articles 10 et 11 de la Constitution tels qu'interprétés par la Cour constitutionnelle, la partie adverse ne peut, dans le cadre de ses pratiques administratives d'individualisation des amendes administratives, donner à la notion de récidive un sens différent de celui qui lui est reconnu en droit pénal pour les amendes pénales susceptibles d'être infligées pour les mêmes faits. Compte tenu de ce constat, il n'y a pas lieu de répondre aux arguments de la partie adverse qui sont en lien avec sa façon d'interpréter le mécanisme de la récidive.

Le treizième moyen est en conséquence fondé” .

2. Le moyen examiné reprend une critique de légalité identique en substance à celle tranchée par les arrêts précités. Rien ne permet de se départir de cette jurisprudence.

Le sixième moyen est fondé. Il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par la partie requérante à la Cour constitutionnelle.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus ample ».

3. La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point

de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le sixième moyen est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quiquies} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement du 11 mars 2019 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE, devenu Bruxelles Environnement), du 13 mai 2016 d'infliger à la société de droit portugais Transportes Aereos Portugueses, en abrégé TAP, une amende administrative de 8.599 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 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 24 février 2023 par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart